

Bericht für Österreich

ETUC SociAll Project

Author: Josef Wöss

Participating National Trade unions: ÖGB

With the financial support of the European Union



Abschnitt 1 – Nationaler Kontext

- 1.1. Regierung / Sozialpartner
- 1.2. Wirtschaft
- 1.3. Arbeitsmarkt
- 1.4. Pensionsystem
 - 1.4.1 Architektur
 - 1.4.2 Pensionsreform
 - 1.4.3 Deckung
 - 1.4.4 Angemessenheit
 - 1.4.5 Finanzierung
 - 1.4.6 Ausgabenprognosen

Abschnitt 2 – Größte Herausforderungen

- 2.1. Arbeitsmarktdefizite
- 2.2. Fehlinterpretation der demografischen Daten
- 2.3. Deckungs- und Angemessenheitslücken bei Frauen
- 2.4. Risiko der Altersarmut
- 2.5. Große Unterschiede in der Lebenserwartung nach sozio-ökonomischen Faktoren
- 2.6. Risikoverschiebung auf Einzelpersonen in Zusatzpensionssystemen
- 2.7. Irreführendes Verständnis von Nachhaltigkeit
- 2.8. Die Auswirkungen der Covid-19 Krise

Abschnitt 3 – Mögliche Reformen

- 3.1. Arbeitsmarkt
- 3.2. Zugang zu Pensionen
 - 3.2.1. Abschwächung der Qualifikationskriterien
 - 3.2.2. Automatische Einbeziehung von geringfügiger Teilzeitarbeit
- 3.3. Angemessenheit der Pension
 - 3.3.1. Unzureichende Altersvorsorge bei Frauen / Geschlechterunterschied bei Pensionen
 - 3.3.2. Anhebung des Basisniveaus für die „Ausgleichszulage“
 - 3.3.3. Bessere Pensionsangleichung
- 3.4. Pensionsalter
 - 3.4.1. Anhebung des effektiven Pensionsalters
 - 3.4.2. Anbindung des gesetzlichen Pensionsalters an die steigende Lebenserwartung
- 3.5. Rolle von Zusatzpensionen

Abschnitt 4 – Richtlinien und Empfehlungen

- 4.1. Integrierte Strategie für Beschäftigung und Pensionspolitik
- 4.2. Fokus auf Arbeitsmarktintegration, auf hochqualitative Jobs durch das gesamte Arbeitsleben hindurch
- 4.3. Befassung mit Deckungsdefiziten
- 4.4. Befassung mit Angemessenheitsdefiziten
- 4.5. Überdenken des Verständnisses von Nachhaltigkeit



ABSCHNITT 1 – NATIONALE RAHMENBEDINGUNGEN

1.1. REGIERUNG / SOZIALPARTNER

Im Januar 2020 wurde zum ersten Mal in der österreichischen Geschichte eine konservativ-grüne Regierungskoalition gebildet, nach vorzeitiger Auflösung einer ÖVP-FPÖ Regierung und den nachfolgenden Parlamentswahlen. Die Regierung wird klar von der konservativen Volkspartei (ÖVP) dominiert, die 37,5% der Stimmen erhielt. Die Grüne Partei erhielt lediglich 13,9%.

In Hinblick auf Pensionen nennt das neue Regierungsprogramm die Stärkung der Frauenpensionen, mehr Gerechtigkeit im System, die Anhebung des faktischen Pensionsalters und die Sicherstellung der Nachhaltigkeit als Hauptziele. Die Verbesserung der Erwerbsintegration, insbesondere für Frauen, wird betont und als Bestandteil von zentraler Bedeutung für das Erreichen dieser Ziele angesehen. Nur sehr wenige Reformvorhaben sind im Programm konkret festgelegt, wie beispielsweise das Pensionssplitting zwischen Partnern. Die Notwendigkeit einer generellen Neuorientierung des Pensionssystems wurde ausdrücklich zurückgewiesen.

Das Zusammenspiel von Regierungsneubildung und den großen Herausforderungen am Arbeitsmarkt im Zuge von Covid-19 haben zu einer deutlichen Wiederbelebung der Zusammenarbeit zwischen Regierung und Sozialpartnern geführt. Das Hauptaugenmerk liegt dabei auf Arbeitsmarktfragen. So haben beispielsweise die Sozialpartner zur Sicherung von Arbeitsplätzen während der massiven Einschränkungen des Wirtschaftslebens ein neues Modell der geförderten Kurzarbeit entwickelt, das zwischen 80% und 90% des bisherigen Einkommens garantiert. Auf ihrem Höhepunkt, d.h. während des Lockdowns im Frühjahr 2020, waren ungefähr 1,35 Millionen Arbeitnehmer, mehr als 1/3 der Gesamtbeschäftigten, in Kurzarbeit. Inzwischen ist die Zahl auf 300.000 zurückgegangen (Stand Sept. 2020)

1.2. WIRTSCHAFT

Im Jahr 2019 lag, den Daten von Eurostat zufolge, Österreichs Pro-Kopf-BIP (in Kaufkraftparitäten (KKS)) um 27% über dem EU27 Durchschnitt, und damit knapp hinter Dänemark (+ 29%) und den Niederlanden (+ 28%) und knapp höher als in Deutschland (+ 21%), Schweden (+ 20%) und Belgien (+ 17%).

Der gesamtstaatliche Bruttoschuldenstand (Staatsverschuldung) lag im Jahr 2019 bei 70,4% des BIP. Im Jahr 2007, vor der Krise von 2008/2009, lag der Anteil bei 65%. Bewirkt durch die Krise und durch die – wegen der Austeritätspolitik - niedrigen Wachstumsraten in den Folgejahren stieg die Quote erheblich an und erreichte 2015 mit 84,9 % ihren höchsten Wert. Im Kontext relativ hoher Wachstumsraten zwischen 2016 und 2019 ist der Schuldenanteil wieder rasch zurückgegangen.

Der durch Covid-19 bedingte Wirtschaftseinbruch mit seinen massiven Auswirkungen auf die öffentlichen Finanzen hat der positiven Entwicklung ein jähes Ende gesetzt. Nach den aktuellen Prognosen des Österreichischen Instituts für Wirtschaftsforschung (WIFO) (Okt. 2020), ist für 2020 ein Rückgang des BIP um 6,8% und bei der Anzahl der Beschäftigten um 1,9 % zu erwarten.



Sinkende Staatseinnahmen und rasch steigende Arbeitslosenzahlen zusammen mit hohen Sonderausgaben für Unterstützungsmaßnahmen, wie die hohen Förderungen von Kurzarbeit, wird in hohen Defiziten in den öffentlichen Haushalten sowohl in 2020 als auch in 2021 resultieren. Bisher herrschte unter politischen Parteien und sowohl Arbeitgeber- als auch Arbeitnehmerverbänden ein Konsens darüber, dass expansive Budgetpolitik ein unabkömmliches Instrument zur Krisenbewältigung ist.

1.3. ARBEITSMARKT

Zahl der Beschäftigten

Trotz der Krise 2008/2009 hat sich der österreichische Arbeitsmarkt in den beiden letzten Jahrzehnten ziemlich gut entwickelt. Zwischen 2000 und 2019 stieg die Gesamtzahl der Beschäftigten um 22%. Für weibliche Beschäftigte lag die Rate bei bemerkenswerten 30% und für männliche Beschäftigte bei 16%.

Deutliche Anstiege gab es sowohl bei den Unselbständigen als auch bei den Selbständigen. Der stärkste Anstieg ist prozentual für selbstständige Frauen zu beobachten.

Tabelle 1: Zahl der Beschäftigten* (2000-2019)

		2000	2010	2019	Änderung 2019/2000
		in Mio.			
Unselbständige	Männer	1,76	1,79	2,03	+ 15%
	Frauen	1,38	1,58	1,76	+ 28%
Selbständige	Männer	0,24	0,27	0,29	+ 21%
	Frauen	0,14	0,17	0,21	+ 50%
Gesamt	Männer	2,00	2,06	2,32	+ 16%
	Frauen	1,52	1,75	1,97	+ 30%
	Männer + Frauen	3,52	3,81	4,29	+ 22%

- Ohne geringfügig Beschäftigte
Quelle: WIFO; eigene Berechnungen

Anmerkung: Anders als die Arbeitsmarktdaten von Eurostat beinhalten die in den Tabellen 1 und 2 ausgewiesenen Werte keine „Mini-Jobber“, das sind Beschäftigte, deren monatliches Arbeitseinkommen die Geringfügigkeitsgrenze nicht übersteigt. Die Geringfügigkeitsgrenze liegt bei ca. 20 % des Durchschnittseinkommens. Vor allem wenn es um Pensionspolitik geht, scheint es sinnvoll, „Mini-Jobber“ nicht einzubeziehen, weil ein geringfügiges Einkommen weder die Möglichkeit bietet in nennenswerter Weise Beiträge zu einem Pensionssystem zu leisten – sei es öffentlich, betrieblich oder privat – noch signifikante Pensionsansprüche zu erwerben. Im Jahr 2019 gab es 130.000 Frauen und 50.000 Männer, deren Gesamteinkommen¹ die Geringfügigkeitsgrenze nicht überschritten hat.

Beschäftigungsquote

¹ Hat jemand mehrere Beschäftigungen, wird das Einkommen zusammengerechnet. Übersteigt das Gesamteinkommen die Geringfügigkeitsgrenze erfolgt eine automatische Einbindung in die Gesetzliche Pensionsversicherung. Geringfügige Arbeitsverhältnisse, die neben einer entsprechenden anderen Beschäftigung ausgeübt werden, sind deshalb nicht in genannten 150.000 Frauen bzw. 50.000 Männern enthalten.



Die rasch steigende Zahl jener, die einer Beschäftigung nachgehen, spiegelt sich in der Entwicklung der Beschäftigungsquote wider. Insbesondere bei Frauen zeigte sich zwischen 2000 und 2019 ein massiver Anstieg um 10,8 Prozentpunkte. Die Beschäftigungsquote stieg bei Männern um 4,6 Prozentpunkte.

Tabelle 2: Beschäftigungsquote 15-64-Jährige* (2000-2019)

	2000	2010	2019	Änderung 2019/2000
Männer	73,4%	72,4%	77,0%	+ 4,6 %-Punkte
Frauen	55,9%	61,6%	66,7%	+ 10,8 %-Punkte
Gesamt	64,7%	67,0%	71,9%	+ 7,2 %-Punkte

*Geringfügig Beschäftigte nicht enthalten

Quelle: WIFO; eigene Berechnung

Anmerkungen:

- Die in Tabelle 2 aufgeführten WIFO Daten zeigen niedrigere Beschäftigungsquoten als die Eurostat-Daten, da „Mini-Jobber“ in ersteren nicht berücksichtigt sind. Für das Jahr 2019 liegt der WIFO-Wert für Frauen 1,5 Prozentpunkte unter jener von Eurostat. Für Männer liegt sie 1,0 Prozentpunkte darunter.
- Die Beschäftigungsquoten in Vollzeit-Äquivalenten werden in Abschnitt 3.1. behandelt

Während der letzten zwei Jahrzehnte zeigte sich der höchste Anstieg der Beschäftigungsquote in den höheren Altersschichten. Unter 55-64-jährigen Frauen stieg die Beschäftigungsquote um 33 Prozentpunkte auf 45,8% im Jahr 2019. Auch wenn der extrem niedere Ausgangswert von 12,8% im Jahr 2000 miteinbezogen wird, handelt es sich doch um einen beträchtlichen Anstieg, insbesondere vor dem Hintergrund eines unveränderten gesetzlichen Pensionseintrittsalters von 60 Jahren². Für Männer sind ebenfalls starke Anstiege zu beobachten: von 34,5% im Jahr 2000 auf 61,5% im Jahr 2019.

Tabelle 3: Beschäftigungsquote 55-64-Jährigen* (2000-2019)

	2000	2010	2019	Änderung 2019/2000
Männer	34,5%	43,9%	61,5%	+ 27,0 %-Punkte
Frauen	12,8%	26,0%	45,8%	+ 33,0 %-Punkte
Gesamt	23,3%	34,7%	53,5%	+ 30,2 %-Punkte

* Geringfügig Beschäftigte nicht enthalten

Quelle: WIFO; eigene Berechnung

Atypische Beschäftigung

Im Rahmen einer Pensionspolitik sollte atypischen Beschäftigungsverhältnissen besonderes Interesse geschenkt werden. In Tabelle 4 sind die zahlenmäßigen Entwicklungen einiger zentraler Formen aufgeführt. Da Zeitreihen ohne Brüche nicht ab dem Jahr 2000 verfügbar sind, wird hier das Jahr 2005 als Ausgangsjahr genommen.

Tabelle 4: Atypische Beschäftigungsformen

		2005	2019	Änderung 2019/2005
		in Mio.		in Mio.
Teilzeit*	Männer	0,05	0,12	+ 0,07
	Frauen	0,47	0,71	+ 0,24
„Mini-Jobber“***	Männer	0,03	0,05	+ 0,02

² Allerdings wurden verschiedene Optionen zu einem Pensionsantritt vor 60 abgeschafft. Zum zukünftigen Anstieg des gesetzlichen Frauenpensionsalters siehe unten Fußnote 5.



	Frauen	0,10	0,13	+ 0,03
Befristete Beschäftigung	Männer	0,08	0,10	+ 0,02
	Frauen	0,09	0,12	+ 0,03
Leiharbeit	Männer	0,04	0,05	+ 0,01
	Frauen	0,02	0,03	+ 0,01
Freie Dienstverträge***	Männer	0,02	0,01	- 0,01
	Frauen	0,03	0,01	- 0,02

*Beschäftigte mit einer Arbeitszeit zwischen 12 und 35 Stunden **Beschäftigte mit weniger als 12 Stunden Arbeitszeit pro Woche; ***selbständige Beschäftigung in einer arbeitnehmerähnlichen Stellung

Quelle: Statistik Austria

Unter der atypischen Beschäftigungsformen gab es den kräftigsten Anstieg bei der Teilzeit, vor allem bei Frauen. Seit 2005 hat sich die Zahl Teilbeschäftigungen von Frauen verdoppelt. Etwa 40 % aller Frauen mit mehr als geringfügiger Beschäftigung arbeiteten 2019 Teilzeit. Bei den Männern gibt es nach wie vor nur eine bescheidene Zahl von Teilbeschäftigten, aber auch hier ist ein Anstieg zu verzeichnen. Für den Anstieg der Teilzeitbeschäftigung gibt es verschiedene Gründe, u.a. insgesamt höhere Frauenbeschäftigung, kürzere Karenzzeiten nach der Geburt eines Kindes, sich ändernde Lebenspräferenzen und steigendes Interesse der Unternehmen an flexibel einsetzbaren Teilzeitpersonal.

Die Zahl der nur geringfügig Beschäftigten³, der befristeten Arbeitsverhältnisse und der Leiharbeitsverhältnisse ist ebenfalls etwas gestiegen. Zurückgegangen ist demgegenüber die Zahl der freien Dienstverträge mit arbeitnehmerähnlicher Stellung, wahrscheinlich deswegen, weil gesetzliche Änderungen die sozialrechtliche Gleichbehandlung mit unselbständig Beschäftigten in Pensions- und Krankenversicherung angeordnet haben, insbesondere zu den erforderlichen Beitragszahlungen sowohl der beschäftigten Personen als auch der Arbeitgeber.

1.4 Pensionssystem

1.4.1. Architektur

- Klare Priorität für gesetzliche Pensionen

Das österreichische Pensionssystem zeichnet sich eindeutig durch seine klare Priorität aus, die es auf umlagefinanzierte staatliche Pensionen legt. Rund 90% von allen ausgezahlten Pensionen stammen aus der Gesetzlichen Pensionsversicherung oder aus spezifischen gesetzlichen Beamtenversorgungssystemen. Gesetzliche Pensionsversicherungsträger werden von Vertretern der Sozialpartner verwaltet. Sowohl Betriebs- als auch Privatpensionen spielen nur eine kleine Rolle. Lediglich rund 20% der Beschäftigten sind in betriebliche Zusatzsysteme eingebunden.

Zusätzlich zu Alterspensionen (ab dem gesetzlichen Pensionsalter 65⁴) bietet die Gesetzliche Pensionsversicherung ein breites Spektrum an Leistungen: „Korridor pensionen“ (zwischen 62 und 68⁵), Schwerarbeitspensionen (ab 60⁶), Berufsunfähigkeitspensionen, Hinterbliebenenpensionen und auch

³ See FN 1

⁴ Bisher gilt das gesetzliche Pensionsalter 65 nur für Männer. Für Frauen, die vor Juni 1964 geboren wurden, ist das gesetzliche Pensionsalter 60. Basierend auf einem Gesetzesbeschluss aus 1992 erfolgt eine schrittweise Anhebung auf 65 für Geburtsjahrgänge zwischen Dezember 1963 und Juni 1968.

⁵ Mit Abschlägen bei Pensionsantritt vor 65 und Zuschlägen bei späterem Antritt.

⁶ Voraussetzung für einen Anspruch auf eine Schwerarbeitspension ist das Vorliegen von 45 Versicherungsjahren, davon zumindest 10 Jahre anerkannte Schwerarbeit innerhalb der letzten 20 Jahre vor der Pension



Rehabilitationsmaßnahmen. Die Finanzierung des Systems basiert in erster Linie auf Beitragszahlungen, ergänzt durch Mittel aus dem Staatshaushalt. Automatische Korrekturmechanismen, wie z.B. die automatische Berücksichtigung steigender Lebenserwartung bei der Berechnung oder Anpassung der Pensionen oder beim gesetzlichen Pensionsalter, sind nicht vorgesehen. Änderungen bedürfen damit generell einer entsprechenden Beschlussfassung im Parlament.

Der ÖGB ist ein starker Befürworter der starken Stellung der gesetzlichen Pensionen. Argumentiert wird, dass nur gesetzliche Systeme die Einbindung aller Beschäftigten ermöglichen und, im Gegensatz zu den meisten Betriebspensionssystemen, keine Unverfallbarkeitsfristen vorsehen, was für die Erfassung von Kurzzeitbeschäftigten sehr wichtig ist. Betont wird auch, dass eine Verlagerung der Verantwortung für Alterssicherung von öffentlichen zu privaten Systemen zu keiner Kosteneinsparung, sondern bestenfalls zu einer Kostenverlagerung und sehr wahrscheinlich sogar zu Kostensteigerungen führen würde. Kritisch hingewiesen wird auch auf die Risiken kapitalbasierter Systeme, die aus der Verflechtung mit den sehr volatilen Finanzmärkten resultieren. Näheres zur Risikoverschiebung siehe Abschnitt Auf die sehr kritische ÖGB-Position gegenüber automatischen Korrekturmechanismen wird in Abschnitt 3.4.2. eingegangen.

- **Erwerbszentriertes System**

Die Gesetzliche Pensionsversicherung erfasst fast alle Arten der Erwerbsarbeit, einschließlich der Selbständigen. Pensionsanwartschaften stammen vor allem aus Arbeitseinkommen, von dem Sozialversicherungsbeiträge zu zahlen sind. Abgedeckt sind aber auch einige Zeiten außerhalb einer entlohnungspflichtigen Beschäftigung, wie z.B. Zeiten der Arbeitslosigkeit (einschließlich Langzeitarbeitslosigkeit), Krankenstand, Elternkarenz, Pflege naher Angehöriger und Bundesheer- bzw. Zivildienstzeit. Als Kindererziehungszeit werden dem hauptbetreuenden Elternteil vier Versicherungsjahre angerechnet.⁷ Für Personen mit sehr niedrigen Pensionen und keinem anderen anrechenbaren Einkommen sichert die Ausgleichszulage eine Mindestpensionshöhe.

- **„Leistungsdefiniertes“ Pensionskonto**

Anders als die meisten Pensionskonto-Systeme, die in den letzten 20 Jahren in einigen EU-Staaten errichtet wurden, bietet die Gesetzliche Pensionsversicherung in Österreich „leistungsdefinierte“ Pensionskonten. In jedem Versicherungsjahr wird ein vorweg bestimmter Pensionsanspruch (1,78 % des versicherten Einkommens) auf dem persönlichen Pensionskonto gutgeschrieben. In den Folgejahren werden die bereits erworbenen Ansprüche bis zum Übertritt in die Pension jährlich mit der Entwicklung der Löhne angepasst. Das System „leistungsdefinierter Pensionskonten“ sichert ein hohes Maß Transparenz und Vorhersehbarkeit der Höhe der Pension. Darüber hinaus bietet die 1,78%-Gutschrift im Vergleich zu internationalen Standards einen ziemlich hohen Einkommensersatz.

1.4.2. Pensionsreform

Pensionen spielen eine zentrale Rolle in der öffentlichen Debatte über Sozialpolitik und die Reform des Sozialstaates. Über viele Jahre hinweg haben vor allem wirtschaftsnahe Pensionsexperten und Arbeitgeberverbände, unter Berufung auf das Drei-Säulen-Konzept der Weltbank, für eine Umgestaltung der Gesamtstruktur des österreichischen Pensionssystem plädiert.

⁷ Ausgenommen Kinder sind in einem Abstand von weniger als 4 Jahren geboren. In solchen Fällen werden überschneidende Zeiten nicht doppelt gerechnet.



Die Gewerkschaften haben sich, ebenso wie die Sozialdemokratische Partei und die Grünen, stets massiv gegen eine Verlagerung von den gesetzlichen Pensionen hin zu Betriebs- und Privatpensionen ausgesprochen (siehe Abschnitte 1.4.1. und 2.6.)

Im Jahr 2003 erreichte die Auseinandersetzung zwischen diesen sehr unterschiedlichen Positionen seinen Höhepunkt als die damals regierende konservativ-rechts Koalition ein Pensionsreformkonzept vorlegte, das fast ausschließlich drastische Einschränkungen bei den gesetzlichen Pensionen vorsah, begleitet von der Einführung eines neuen staatlich geförderten Privatpensionsprodukts.⁸

Der massive Widerstand der Gewerkschaften und auch der Oppositionsparteien im Parlament (Sozialdemokraten, Grüne) hat, zusammen mit Skepsis auch innerhalb der Regierungsparteien, zu weitreichenden Änderungen des ursprünglichen Reformkonzepts geführt. Die letztlich in zwei Etappen in den Jahren 2003 und 2004 beschlossenen Gesetzesänderungen brachten erhebliche Änderungen im Vergleich zur früheren Rechtslage, die klare Vorrangstellung der gesetzlichen Pensionen wurde allerdings beibehalten.

Zentrale Elemente der 2003/2004 Reformen des gesetzlichen Pensionssystems:

- Aufrechterhaltung des „leistungsdefinierten“ Systems (die Regierung wollte ursprünglich einen Wechsel zu „beitragsdefiniert“)
- Jährliche Pensionsgutschrift in Höhe von 1,78 % des versicherten Erwerbseinkommens (vor der Reform betrug die jährliche Gutschrift 2 %, der Gesamtwert war mit 80 % begrenzt)
- Schrittweiser Übergang von den „besten 15 Jahren“ zum „Lebenseinkommen“ als Berechnungsbasis für Pensionsansprüche (anders als im ursprünglichen Konzept der Regierung vorgesehen wurden die negativen Auswirkungen auf die Pensionshöhe durch eine erhebliche Verbesserung der Aufwertungsregeln für zurückliegende Entgelte abgeschwächt)
- Höhere Bewertung von Kindererziehungszeiten
- Einschränkung der Möglichkeiten zu einem vorzeitigen Pensionsantritt und Schaffung der sogenannten „Korridor pension“ zwischen 62 und 68 mit Pensionsabschlägen bei Pensionsantritt vor 65 (gesetzliches Pensionsalter) und Bonus bei späterem Pensionsantritt
- Schaffung einer eigenen bereits ab 60 zugänglichen Schwerarbeitspension, vorausgesetzt 10 Jahre anerkannte Schwerarbeit innerhalb der letzten 20 Jahren vor Pensionsantritt und insgesamt 45 Versicherungsjahre
- Schaffung individueller „Pensionskonten“ in der Gesetzlichen Pensionsversicherung zur Erhöhung der Transparenz des Systems (im Jahr 2014 wurden alle bereits erworbenen Pensionsansprüche neu berechnet und in die Konten übertragen)
- Schrittweise Harmonisierung der Beamtenpensionssysteme mit der Gesetzlichen Pensionsversicherung, sowohl bei den Beiträgen als auch bei den Leistungen; völlige Gleichstellung bei Eintritt in den Beamtenstatus ab dem Jahr 2005.

Das Hauptaugenmerk der kürzlich verabschiedeten Reformen lag auf:

- Zugangsbeschränkungen für Frühpensionen
- Neue Wege, um mit geminderter Arbeitsfähigkeit umzugehen (Rehabilitierungsprogramme anstatt wie früher Invaliditätspensionen oder Berufsunfähigkeitspensionen)
- Mindesteinkommen (Anhebung der Zielquote für die Ausgleichszahlungen für jene mit langen Berufskarrieren)

⁸ In den Folgejahren wurden Erwartungen der meisten Käufer dieses Produkts schwer enttäuscht. 2012 wurden staatlichen Prämien von 9,5 % auf 4,25 % reduziert.



- Pensionsabschläge bei Inanspruchnahme von Frühpensionen (im Jahr 2019 machte eine Parlamentsabstimmung die abschlagfreie Frühpension für Beschäftigte mit 45 Beitragsjahren möglich)

Trotz Protesten der Gewerkschaften wurde im Rahmen einer Gesetzgebung, die im Parlament im November 2020 angenommen wurde, die Pensionsabschlagsreform aufgehoben. Als teilweise Kompensation für jene mit langen Berufskarrieren, wurden Pensionsboni von bis zu 60€ pro Monat für all jene eingerichtet, die frühzeitig ins Arbeitsleben eingetreten sind.

1.4.3 Deckung

Gesetzliche Pensionsversicherung: Die Gesetzliche Pensionsversicherung deckt nahezu alle Beschäftigungsformen ab, inklusive atypische Beschäftigungsformen und Selbständige. Seit 1997 sind auch neue Beschäftigungsformen, die sich zwischen traditioneller Beschäftigung als Selbständiger und Unselbständigkeit ansiedeln, abgedeckt. Mit Ausnahme von Beamten⁹ und einigen freien Berufen¹⁰ sind heutzutage nur Personen in geringfügigen Beschäftigungsformen mit einem Arbeitseinkommen, das die Geringfügigkeitsgrenze von 460,66€ pro Monat (Stand 2020)¹¹ nicht überschreitet, nicht automatisch einbezogen, haben aber die Möglichkeit dazu (Opt-in).

Nichtsdestotrotz bezieht eine nennenswerte Zahl von österreichischen Bürgern, meist Frauen, überhaupt nie eine gesetzliche Pension. Grund dafür ist die Verbindung von Erwerbsarbeit und eher strikten Qualifikationskriterien. Die Gesetzliche Pensionsversicherung garantiert nur dann Alterspensionen, wenn der Antragsteller mindestens 180 Versicherungsmonate erworben hat, die wiederum ein Minimum von 84 Monaten an Erwerbstätigkeit enthalten müssen.

Die Qualifikationskriterien waren in der Vergangenheit noch strikter, was dazu führte, dass eine große Zahl von Frauen überhaupt keinen Anspruch auf eine Eigenpension hatten. Durch die gelockerten Qualifikationskriterien und, wichtiger noch, aufgrund verbesserter Arbeitsmarktintegration, hat sich die Situation im Laufe der letzten Jahrzehnte deutlich verbessert. Jedoch ist gegenwärtig noch ein Anteil von 18,4% der über 65-jährigen Frauen ohne Eigenpension, während der Anteil bei Männern bei nur 1% liegt. Selbst wenn andere Vorteile, wie etwa die Hinterbliebenenpension miteinberechnet werden, ist immer noch ein Anteil von 11,4% der über 65-jährigen Frauen ohne Pension.¹²

Höchstwahrscheinlich¹³ besteht ein beträchtlicher Anteil jener ohne Pensionsanspruch aus immigrierten Frauen, die in sehr traditionellen Familienstrukturen, in denen der Mann die bezahlte Arbeit ausübt und Frauen sich um die Kinder kümmern, leben.

⁹ Beamte haben ein gesondertes öffentliches Pensionsschema außerhalb der Gesetzlichen Pensionsversicherung. Als Hauptbestandteil der Pensionsreformen in den späten 1990er und frühen 2000er Jahren wurde das Pensionssystem des öffentlichen Dienstes immer mehr mit der gesetzlichen Pensionsvorsorge in Einklang gebracht. Das Augenmerk liegt dabei sowohl auf den Beitragshöhen als auch auf der Pensionsformel.

¹⁰ Einige freie Berufe wie Ärzte, Rechtsanwälte und Architekten sind nicht automatisch in die Gesetzliche Pensionsversicherung einbezogen, haben aber die kollektive Wahlmöglichkeit. Lediglich Rechtsanwälte haben von dieser Möglichkeit keinen Gebrauch gemacht.

¹¹ Falls eine Person parallel mehrere Jobs ausübt, findet eine automatische Aufnahme in die Gesetzliche Pensionsversicherung statt, sobald das Gesamteinkommen die Geringfügigkeitsgrenze überschreitet.

¹² Mairhuber/Mayrhuber (2020)

¹³ Keine genauen Daten verfügbar.



Betriebliche Altersvorsorge: Traditionell spielen Betriebspensionen in Österreichs Pensionslandschaft eine untergeordnete Rolle. Nichtsdestotrotz ist die Abdeckung von 10% im Jahr 1990 auf gegenwärtig rund 20% gestiegen¹⁴. Das Beitragsniveau ist jedoch in den meisten Fällen gering. Die meisten Systeme werden auf Unternehmensebene zwischen dem Arbeitgeber und den Betriebsräten ausverhandelt. Branchenweite kollektive Pensionsabkommen, die von den Arbeitgeberorganisationen und den Gewerkschaften ausverhandelt sind, existieren nur in wenigen Branchen. Fast alle existierenden Berufspensionssysteme sind „beitragsdefiniert“ und werden von privaten Pensionsfonds verwaltet. Das Mitspracherecht der Arbeitnehmer beschränkt sich auf Sitze im Aufsichtsrat der Fonds.

In kleinen Unternehmen und in Niedriglohnbranchen mit einem hohen Beschäftigungsanteil von Frauen sind nur sehr wenige Arbeitnehmer durch Betriebspensionssysteme gedeckt. Gleiches gilt für atypische Beschäftigungsformen wie Saisonarbeiter, Plattform-Arbeiter, selbständige Unternehmer und andere Selbständige. Darüber hinaus ist für Arbeitnehmer in Unternehmen mit einem betrieblichen Pensionssystem die faktische Deckung durch Sperrfristen eingeschränkt. In vielen Systemen gibt es für Arbeitnehmer, die freiwillig oder unfreiwillig nicht mindestens 3 Jahre im Unternehmen bleiben, keine verbrieften Rechte. Deshalb ist die Mehrheit der Arbeitnehmer, die auf eine berufliche Zusatzpension Anspruch haben, ständige Mitarbeiter von mittelgroßen oder großen Unternehmen.

1.4.4. Angemessenheit

Als Nachwirkung der harschen Kontroverse um den Inhalt und die Ausrichtung der großen Pensionsreform von 2003/2004 (siehe Abschnitt 1.4.2.) haben sich Regierung und Gewerkschaften prinzipiell auf die wichtigsten Grundsätze im Hinblick auf die Pensionsformel geeinigt, die im Rahmen der Gesetzlichen Pensionsversicherung angewendet wird:

- Eine jährliche Pensionsgutschrift von 1,78% des versicherten Einkommens, die auf dem individuellen Pensionskonto ausgewiesen wird
- Alle Versicherungsjahre werden eingerechnet
- Abschläge im Falle eines Pensionsantritts vor dem gesetzlichen Pensionsalter (65 Jahre) und ein Bonus im Falle eines späteren Pensionsantritts
- Anpassung der erworbenen Pensionsansprüche entsprechend dem Anstieg des Durchschnittseinkommens
- Anpassung der Pensionszahlungen an den Verbraucherpreisindex¹⁵

Basierend auf der jährlichen Pensionsgutschrift von 1,78% für jedes Versicherungsjahr, wurde für Personen mit sehr vielen Versicherungsjahren folgendes Angemessenheitsziel vereinbart:¹⁶

- 80% Einkommensersatz (brutto; dem durchschnittlichen lebenslangen Erwerbseinkommens entsprechend)
- vorausgesetzt 45 Versicherungsjahre ($45 \times 1,78\% = 80,1\%$)
- vorausgesetzt gesetzliches Pensionsalter (65 Jahre)

Die Pensionsbeitragszahlungen, die für die Berechnung der Pensionsgutschrift von 1,78% herangezogen werden, sind durch einen Beitragshöchstbetrag von 5.370€ pro Monat (Stand 2020) gedeckelt. Da Arbeitnehmer 14 monatliche Einkommenszahlungen pro Jahr erhalten und die 13. und

¹⁴ Keine genauen Daten verfügbar.

¹⁵ In jüngster Zeit wurde die konkrete Bewertung der Pensionszahlungen durch gesonderte Bestimmungen festgehalten (siehe Abschnitt 3.3.)

¹⁶ Volle Anwendung für Personen, die ab 2005 in den Arbeitsmarkt eintreten.

With the financial support of the European Union



14. monatliche Zahlung ebenfalls zur Pensionsberechnung dient, beläuft sich der jährliche Höchstbetrag für Beitragszahlungen auf 75.180€. Die gleiche Obergrenze gilt für das Einkommen zur Pensionsberechnung von Selbständigen. Jener Teil des Einkommens, der über dieser Obergrenze liegt, unterliegt weder der Pensionsbeitragspflicht noch generiert es Pensionsgutschriften.

Je nach individueller Versicherungsdauer werden die folgenden Brutto-Einkommensersatzraten erreicht (... x 1,78%).

Tabelle 5: Brutto-Einkommensersatzraten
(im Verhältnis zum lebenslangen Pensionsdurchschnittseinkommen einer Person)

Versicherungsjahre	(Brutto) Einkommensersatzrate (vorausgesetzt Pensionsantritt mit gesetzlichem Pensionsalter)
15 Jahre	26,7%
25 Jahre	44,5%
35 Jahre	62,3%
45 Jahre	80,1%
50 Jahre	89,0%

Die Nettoersatzraten sind höher, da weder Pensionsbeiträge (10,25%) noch Arbeitslosenversicherungsbeiträge (Sozialversicherungsbeiträge) (3,00%) vom Pensionseinkommen abgezogen werden. Mit 35 Arbeitsjahren können Nettoersatzraten von über 70% des durchschnittlichen lebenslangen Erwerbseinkommens erreicht werden.

Andererseits muss daran erinnert werden, dass Menschen in den ersten fünf Karrierejahren verglichen mit dem Einkommensniveau am Karriereende deutlich weniger verdienen. Deshalb sind die Einkommensersatzraten für das letzte Einkommen in vielen Fällen deutlich geringer als die Einkommensersatzraten für das durchschnittliche lebenslange Erwerbseinkommen.

Mindesteinkommen im Alter (Mindestpension)– „Ausgleichszulage“

Für Bedürftige wird auf Niedrigpensionen eine sogenannte „Ausgleichszulage“ aufgerechnet, die die Differenz zwischen der niedrigen Pension und der Zielrate für das Mindesteinkommen im Alter ausgleicht. Rechtsvorschriften aus den Jahren 2016 und 2019 legen stufenweise Zielraten fest, die über der Basisrate liegen, insofern 30 bzw. 40 Erwerbsjahre geleistet wurden.¹⁷

„Ausgleichszulage“ Brutto-Zielraten für den Aufschlag auf Niedrigpensionen für Alleinstehende (14 Zahlungen pro Jahr / 2020):

Basiszielrate..... 967€ monatl.

Zielrate für Personen mit 30 Erwerbsjahren1.080€ monatl.

Zielrate für Personen mit 40 Erwerbsjahren1.315€ monatl.

Für Paare beläuft sich die Brutto-Zielrate auf 1.525€ (Basisrate) beziehungsweise 1.782€ (mit 40 Erwerbsjahren).

Der Anspruch auf eine „Ausgleichszulage“ ist bedarfsabhängig und basiert auf dem Einkommen beider Partner. Vermögenswerte werden allerdings nicht berücksichtigt.

¹⁷ Zusätzlich zu den Erwerbstätigkeitszeiträumen werden auch Bundesheer- und Zivildienstzeiten und maximal 60 Monate für Kinderbetreuung in die Berechnung einbezogen.



Im Jahr 2018 erhielten 8,8% aller Pensionisten eine „Ausgleichszulage“ zusätzlich zu ihrer Pension. Dies sind 2,5 Prozentpunkte weniger als 2008. Von den Empfängern waren 142.000 Frauen und 67.000 Männer.

Obwohl „Ausgleichszulagen“ nicht zu den unmittelbaren Pensionsleistungen zählen, wird sowohl die Gewährleistung als auch die Auszahlung von der Gesetzlichen Pensionsversicherung übernommen. Die Finanzierung der „Ausgleichszulagen“ wird vollständig durch den Staat abgedeckt.

Es sollte jedoch betont werden, dass nur jene, die auf eine Pension im Rahmen der Gesetzlichen Pensionsversicherung Anrecht haben, die „Ausgleichszulage“ beanspruchen können. Für die Anderen, insofern Bedarf besteht, bleibt nur die Möglichkeit Sozialhilfe zu beantragen. Für diese Unterstützungsleistungen wird dieselbe Basiszielrate herangezogen, allerdings werden nur 12 jährliche Zahlungen garantiert. Auch ist die Bedarfsprüfung für Sozialhilfe strenger. Neben dem Einkommen werden ebenfalls Vermögenswerte in die Berechnung einbezogen.

Pensionshöhe

Tabelle 6 zeigt einen Überblick über die konkreten Beträge der gesetzlichen Alterspension, in Dezilen ausgedrückt. Die „Ausgleichszulagen“ sind eingerechnet. Der Durchschnitt wird in der letzten Tabellenzeile gezeigt.

Die Daten zeigen einen starken Geschlechterunterschied (siehe 3.3.1.) und, insbesondere unter Frauen, eine bemerkenswerte Distanz zwischen dem ersten und letzten Dezil, was höchst unterschiedliche Karriereverläufe widerspiegelt.

Die Daten beziehen sich auf unselbständig Beschäftigte. Die Höhe der Pensionsbeträge unterscheiden sich für Selbständige nur unwesentlich.

Tabelle 6: Gesetzliche Pensionsversicherung / Betrag der Alterspension* / Dezile / 2019 Unselbständige / 14 Zahlungen pro Jahr / brutto

... % erhalten eine Pension unter ...	Kürzlich zugesprochene Pensionen		Alle laufenden Pensionen	
	Männer	Frauen	Männer	Frauen
10%	1.294 €	524 €	1.168 €	474 €
20%	1.683 €	735 €	1.459 €	639 €
30%	1.927 €	914 €	1.686 €	804 €
40%	2.116 €	1.077 €	1.885 €	933 €
50%	2.322 €	1.250 €	2.080 €	1.051 €
60%	2.563 €	1.443 €	2.297 €	1.216 €
70%	2.844 €	1.678 €	2.513 €	1.418 €
80%	3.118 €	2.004 €	2.756 €	1.703 €
90%	3.385 €	2.531 €	3.054 €	2.167 €
Durchschnitt	2.341 €	1.399 €	2.095 €	1.203 €

* Inkl. „Ausgleichszulagen“; Exkl. Aufzahlungen von Teilrenten durch andere Staaten auf Basis internationaler Abkommen
Quelle: Dachverband der österreichischen Sozialversicherung (2020)

Pensionen sind voll besteuert, d. h. Pensionserlöse, die 1.100 € pro Monat übersteigen unterliegen der Einkommenssteuer. Darüber hinaus werden 5,1% Krankenversicherungsbeiträge abgezogen.

Tabelle 6 zeigt, dass kürzlich zugesprochene Pensionen im Vergleich zu bereits laufenden Pensionen etwas höher sind. Dies ist hauptsächlich die Folge einer besseren Beschäftigungsintegration im Laufe



der letzten paar Jahrzehnte sowie von Indexierungsregeln (Anpassungsregelungen), die vorsehen, dass bereits laufende Pensionen nur auf den Verbraucherpreisindex angepasst werden (VPI).¹⁸

Im Vergleich zu internationalen Standards, bietet die österreichische Gesetzliche Pensionsversicherung ziemlich hohe Einkommensersatzraten, wie in den theoretischen Ersatzratenberechnungen ausgeführt.¹⁹ Zusammengefasste Ersatzratenberechnungen, die das Bruttopensionseinkommen von Personen im Alter von 65-74 Jahren mit dem Bruttoeinkommen der 50-59-Jährigen vergleichen, zeigen ebenfalls, sowohl für Männer als auch für Frauen, Werte über dem EU-Durchschnitt.²⁰

Jüngste Forschungsergebnisse über österreichische und deutsche gesetzliche Pensionsversicherungen bestätigen eine relativ hohe Altersabsicherungskapazität des österreichischen Systems. Um eine Pension in Höhe der Armutsgrenze zu erhalten, mussten Personen, die 2016 in den Ruhestand traten 26 Beschäftigungsjahre in Österreich vorweisen, verglichen mit 40,6 Jahren in Deutschland.²¹

1.4.5. Finanzierung

Die Finanzierung der Gesetzlichen Pensionsversicherung ist grundsätzlich durch Beiträge gesichert, die von den Versicherten und deren Arbeitgebern bezahlt werden. Seit 1988 liegt die Beitragsrate für unselbständig Beschäftigte konstant bei 22,8% (Arbeitgeber 12,55%, Arbeitnehmer 10,25%). Für Selbständige liegt die Beitragsrate höher. Gegenwärtig legt die gesetzliche Grundlage eine Beitragshöhe von 18,5% fest, die von Selbständigen zu übernehmen ist. 4,3% werden vom Staat aufgezahlt. Damit liegt die Gesamtbeitragsrate im Allgemeinen bei 22,8%.

Staatliche Zuschüsse sind eine weitere Schlüsselkomponente der Finanzierung. Sie sind als staatliche Verpflichtung konzipiert, den Unterschied zwischen den Einnahmen aus den Beitragserträgen und den Gesamtausgaben abzudecken. Im Jahr 2018 deckten staatliche Zuschüsse 18% der Gesamtpensionsausgaben ab, wobei sie zwischen 12,3% für Unselbständige und 52,0% für Selbständige und Landwirte schwankte.²² Im Laufe der letzten zwei Jahrzehnte schwankten die staatlichen Zuschüsse, abhängig vom BIP, zwischen 1,6% und 2,5%. Im Jahr 2018 belief sich der Betrag staatlicher Förderungen auf 1,8%.²³

1.4.6. Ausgabenprognosen

Trotz einer massiven Alterung der Bevölkerung, prognostiziert der Bericht der EU-Kommission zum Thema der Bevölkerungsalterung nur einen moderaten Anstieg der öffentlichen Langzeitpensionsausgaben im Laufe der nächsten Jahrzehnte. Der gegenwärtige (2016) 13,8% BIP-Anteil wird erwartungsgemäß auf 14,9% im Jahr 2040 steigen und dann leicht bis 2070 auf 14,3% zurückgehen²⁴. Dieser Wert liegt lediglich 0,5 Prozentpunkte über dem aktuellen Niveau.

¹⁸ Wie in Abschnitt 3.3. gezeigt wird, haben in den letzten Jahren Sonderregelungen eine stufenweise Aufwertung der laufenden Pensionen festgelegt, mit deutlichen Unterschieden zwischen niedrigen und höheren Pensionen.

¹⁹ EU-Kommission (2018 b), S. 49

²⁰ EU-Kommission (2018 b), S. 47

²¹ Türk/Blank (2017)

²² Wenn Zuschüsse für Selbständige ebenfalls in Betracht bezogen werden, ist der Anteil staatlicher Zuschüsse für Selbständige und Landwirte sogar noch höher.

²³ Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger. Jahresberichte. Diverse Jahrgänge.

²⁴ EU-Kommission (2018 a)



Eine detailliertere Analyse²⁵ zeigt eine wesentliche Verschiebung der Ausgaben, weg von den Beamtenpensionen, hin zur Gesetzlichen Pensionsversicherung. Dies ist durch mehrere Faktoren bedingt, wie die Ausrichtung der Beamtenpensionen auf andere Pensionen und die fortlaufende Ersetzung von Beschäftigten mit Beamtenstatus durch Beschäftigte mit privatwirtschaftlichem Status. Demzufolge wird erwartet, dass die Ausgaben für Beamtenpensionen von 3,3% im Jahr 2016 wesentlich auf nur 0,6% im Jahr 2070 zurückgehen.

Zwischen 2016 und 2070 wird erwartet, dass die Ausgaben für Alterspensionen insgesamt²⁶ von 10,5% auf 12,4% des BIP steigen, während erwartungsgemäß die Ausgaben für Behinderten- und Hinterbliebenenpensionen von 1,9% auf 0,8% bzw. von 1,1% auf 0,7% zurückgehen.

Abschnitt 2 – Größte Herausforderungen

2.1. Arbeitsmarktdefizite

Da Pensionen eng mit den vorhergehenden Karriereentwicklungen zusammenhängen, ist die Befassung mit existierenden Schwächen des Arbeitsmarktes von grundlegender Bedeutung, und zwar sowohl für heutige als auch für zukünftige Pensionen.

Im Laufe der letzten zwei Jahrzehnte war in Österreich ein deutlicher Anstieg der Allgemeinbeschäftigung (siehe Tabellen 1 und 2) festzustellen. Allerdings stieg auch die Arbeitslosigkeit und es bestehen weiterhin deutliche Ungleichheiten zwischen den Geschlechtern. Beispielsweise haben viele Mütter nach wie vor Schwierigkeiten, Arbeits- und Familienleben miteinander zu vereinbaren. Abgesehen von Frauen sind meist Jüngere, Immigranten, Personen mit reduzierter Arbeitsfähigkeit und Langzeitarbeitslose schwach auf dem Arbeitsmarkt integriert.

Während im Vergleich zu anderen Ländern neue prekäre Arbeitsformen wie Arbeit auf Abruf oder Plattformarbeit in Österreich bis heute weniger verbreitet sind, gewinnen andere Formen wie Praktikumsarbeit oder geringfügige Beschäftigungsformen weiter an Boden.

Mit dem Auftreten neuer Arbeitsformen, treten auch neue Herausforderungen auf, wie beispielsweise die klare Abgrenzung zwischen unselbständiger und selbständiger Arbeit. Die Abgrenzung zwischen diesen Arbeitsformen ist heute jedoch durchweg weniger eindeutig als dies früher der Fall war. Insofern traditionelle Merkmale des Beschäftigtenstatus weniger wichtig sind, besteht die Gefahr, dass neue Formen unselbständiger Arbeit sich nicht als solche auszeichnen, wodurch eine Einbuße arbeitsrechtlicher Absicherung und auf der Ebene der Kollektivverträge mit sich geht.

Als unselbständiger Beschäftigter qualifiziert zu sein, zählt sehr viel im Hinblick auf Pensionen, zumindest was die Teilung der Beitragszahlungen mit dem Arbeitgeber anbelangt. Dies gilt sogar in Systemen, in denen alle Arbeitsformen automatisch angerechnet werden.

Deshalb macht die Behandlung der Fragen der Pensionsdeckung und der Pensionsangemessenheitsdefizite auch die Behandlung der Schwächen des Arbeitsmarktes im Hinblick auf Integration und die Sicherstellung einer angemessenen Entschädigung für neue Formen unselbständiger Beschäftigung notwendig.

²⁵ Bundesministerium für Finanzen (2018)

²⁶ Gesetzliche Pensionsversicherung und Beamten-Pensionsschema

With the financial support of the European Union



Bedauerlicherweise geben zentrale Arbeitsmarktindikatoren wie beispielsweise die Gesamtbeschäftigungsrate häufig einen falschen Eindruck vom existierenden Potential einer besseren Arbeitsmarktintegration, da hauptsächlich zwischen stark variierenden Arbeitsstunden kein Unterschied gemacht wird. Indikatoren, wie der Vollzeitäquivalent-Beschäftigungsrate (siehe 3.1.), sollte mehr Aufmerksamkeit geschenkt werden und neuen Indikatoren sollten eingerichtet werden, wie beispielsweise spezielle Beschäftigungsraten, die die gesonderte Betrachtung von geringfügiger Beschäftigung erlauben.

2.2. FEHLINTERPRETATION DER DEMOGRAFISCHEN DATEN

Den demografischen Prognosen von Eurostat zufolge, die im Bericht der EU-Kommission über die demografische Alterung (2018) verwendet werden, wird ein Anstieg der österreichischen Gesamtbevölkerung von 8,7 Millionen im Jahr 2016 auf 10,2 Millionen im Jahr 2070 erwartet. Beinahe das gesamte Bevölkerungswachstum wird von der schnell steigenden Zahl der Personen im Alter von 65 Jahren und darüber getragen.

Folgende Konsequenzen ergeben sich aus der Bevölkerungsalterung:

- es wird erwartet, dass der Anteil der über 65-Jährigen in der Gesamtbevölkerung von 18,5% im Jahr 2016 auf 30,4% im Jahr 2070 ansteigt;
- es wird erwartet, dass der „Altersabhängigkeitsquotient 15-64“, d. h. die Anzahl der über 65-Jährigen im Verhältnis zur Gesamtzahl der 15-64-Jährigen, von 29,9% im Jahr 2016 auf 59,6% im Jahr 2070 ansteigt.²⁷

Aus diesem großen demografischen Umbruch ergeben sich offensichtlich grundlegende Herausforderungen sowohl für die Gesamtgesellschaft als auch für das Pensionssystem (und die Langzeitpflege).

Angesichts einer massiven Bevölkerungsalterung kann nur bedauert werden, dass zentrale Politikempfehlungen zur Bewältigung des Alterungsproblems auf irreführenden Reinterpretationen von demografischen Zahlen beruhen, sowohl auf EU-Ebene als auch auf nationaler Ebene. Die Zahl derjenigen, die sich im arbeitsfähigen Alter befinden, wird fälschlicherweise mit der Zahl der Beschäftigten (Beitragszahler) gleichgesetzt und die Zahl jener, die sich im pensionsfähigen Alter befinden, mit der Zahl der Pensionisten (Empfänger).

Um zwei kurze Beispiele anzuführen: Im Jahr 2010 hat EU-Kommissar Andor zur Einführung einer europaweiten Konsultation zu den langfristigen Ausblicken der Pensionssysteme, „mit voller Unterstützung der Kommissare Olli Rehn und Michel Barnier“, eine Aufsehen erregende Erklärung abgegeben: „Die Zahl der Pensionisten in Europa im Verhältnis zur Zahl jener, die die Pensionen finanzieren, wird sich voraussichtlich bis 2060 verdoppeln – die aktuelle Situation ist nicht haltbar.“²⁸ In einer weit verbreiteten Grafik, die auf der Website der EU-Kommission als begleitende Information zum Bericht zur demografischen Alterung (2015) veröffentlicht wurde, wird die vermeintliche Verdoppelung des Verhältnisses zwischen Beschäftigten und Pensionisten anhand von Zahlen illustriert: eine Verschiebung von 4:1 im Jahr 2013 zu 2:1 im Jahr 2060.²⁹

²⁷ EU-Kommission (2018 a)

²⁸ <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=89&newsId=839>

²⁹ https://ec.europa.eu/economy_finance/graphs/2015-05-12_ageing_report_en.htm



Derselbe Bericht zur demografischen Alterung (2015) legt jedoch grundlegend unterschiedliche Realitäten offen. Für das Jahr 2013 schreibt er ein Verhältnis von 1,6:1 zwischen Beschäftigten und Pensionisten fest, was einen großen Unterschied zum Verhältnis von 4:1 darstellt, das sowohl in der Grafik der Kommission als auch in dem alarmierenden „Nichthaltbarkeits-Sager“ des Kommissars Erwähnung fand.

Woher stammt der Unterschied zwischen dem vermeintlichen 4:1 Verhältnis und dem realen Verhältnis von 1,6:1 zwischen Beschäftigten und Pensionisten? Die Antwort ist eher einfach: 4:1 ist nämlich nicht das Verhältnis von Beschäftigten zu Pensionisten, sondern jenes der Altersgruppe der 15-64-Jährigen zur Altersgruppe der über 65-Jährigen, wobei gegenwärtig in der Europäischen Union nur 2/3 der 15-64-Jährigen beschäftigt sind.³⁰ Andererseits befinden sich unter den Nicht-Beschäftigten mehrere Millionen Arbeitslose, die verzweifelt nach Arbeit suchen, und mehrere Millionen in Frühpension, davon ein Großteil aus gesundheitlichen Gründen. Im Jahr 2016 waren 28% aller Pensionisten in den EU-27 jünger als 65 Jahre!³¹

Die Ausklammerung oder vollständige Vernachlässigung dieser Realitäten hat schwerwiegende Auswirkungen auf die Strategien des Umgangs mit den Herausforderungen der Altersproblematik: vorausgesetzt, dass die Prognosen der Bevölkerungsalterung korrekt sind, kann der enorme Sprung von 4:1 auf 2:1 des Verhältnisses zwischen Altersgruppen unter und über 65 Jahren nur bedeuten, dass dieses Alterslimit angehoben werden muss, was oft als unvermeidbare Notwendigkeit einer deutlichen Anhebung des gesetzlichen Pensionsalters gedeutet wird.

In scharfem Gegensatz dazu zeigen die sozialen Herausforderungen des heutigen Verhältnisses von 1,6:1 zwischen Beschäftigten und Pensionisten in Richtung existierender Schwächen des Beschäftigungsalters, die sich durch niedrige Beschäftigungsraten, hohe Arbeitslosenzahlen, Arbeitsunfähigkeit und Frühpension ausdrücken. Es besteht daher ein klarer Beleg dafür, dass es dringend notwendig ist, um zukünftigen Verschlechterungen des Verhältnisses von Beitragszahlern und Leistungsempfängern entgegenzuwirken, die Arbeitsmarktintegration der Personen in beschäftigungsfähigem Alter zu verbessern. *„Die Anhebung der Beschäftigungsraten (mit Qualitätsjobs) ist wohl die effektivste Strategie mit deren Hilfe sich Staaten auf die Bevölkerungsalterung vorbereiten können.“*³²

Um das Licht auf den wirtschaftlichen Status von Menschen zu werfen, muss ein klarer Unterschied zwischen rein demografischen Ratios und Ratios der wirtschaftlichen Abhängigkeit getroffen werden. Es besteht darüber hinaus der Bedarf einer maßgeblichen Definition der wirtschaftlichen Abhängigkeit, wie etwa mit Hilfe des „Verhältnisses von Personen in Beschäftigung zu Pensionisten und Arbeitslosen“ so wie es im Weißbuch für Pensionen der Kommission vorgeschlagen wurde. Langzeitprognosen dieses Verhältnisses zeigen klar das deutliche Potenzial einer besseren Arbeitsmarktintegration, um den zukünftigen Anstieg der wirtschaftlichen Abhängigkeit abzufangen und dadurch finanzielle Nachhaltigkeit zu verbessern.³³

“Bei der Vorstellung des Konsultations-Papiers und mit voller Unterstützung der Kommissare Olli Rehn (Wirtschaft und Finanzen) und Michel Barnier (Binnenmarkt und Dienstleistungen), sagte László Andor, EU-Kommissar für Beschäftigung, Soziales und Integration,“

³⁰ Inklusiv ‘Mini-jobbers’.

³¹ EU-Kommission (2018 a), S. 240

³² EU-Kommission (2008), S. 144

³³ EU-Kommission (2012), Abschnitt 2.3. Siehe auch Türk und al (2018) und Wöss/Türk (2019)

With the financial support of the European Union



2.3. DECKUNGS- UND ANGEMESSENHEITSLÜCKEN BEI FRAUEN

Existierende Deckungs- und Angemessenheitslücken betreffen fast ausschließlich Frauen. Sowohl der Arbeitsmarkt als auch das Pensionseinkommen sind durch deutliche Ungleichheiten zwischen den Geschlechtern gekennzeichnet.

Trotz starker Anstiege der Frauenbeschäftigungsrate in Laufe der letzten zwei Jahrzehnte (siehe Tabellen 1,2 und 3) bestehen grundlegende Ungleichheiten zwischen Geschlechtern im Hinblick auf die Arbeitsmarktintegration weiter. Frauen erhalten weiterhin deutlich niedrigere Stundenlöhne, verbringen signifikant weniger Zeit pro Woche in bezahlter Beschäftigung und haben sehr viel mehr Karriereunterbrechungen aufgrund von Kinderpflegezeiten etc., leisten aber den Großteil der unbezahlten Arbeit. Daraus ergibt sich, dass das Lebenseinkommen von Frauen im Durchschnitt 60% niedriger ist, als jenes von Männern.³⁴ Ein deutlich niedrigeres Pensionseinkommen spiegelt all diese mit dem Arbeitsmarkt verbundenen Ungleichheiten wider.

Tabelle 6 zeigt, dass Pensionen von Frauen, die durch die Gesetzliche Pensionsversicherung garantiert werden, im Durchschnitt nur bei 60% (für neulich zugesprochene Pensionen) beziehungsweise 62% (für alle derzeit ausgezahlten Personen) der Pensionen von Männern liegen. Mit 40,47% zeigt der „Indikator der Kommission für Ungleichheiten beim Pensionseinkommen (65-79)“ ähnliche Unterschiede.³⁵

Trotz der Existenz einer „Ausgleichszulage“, die dazu eingerichtet wurde, um ein sehr geringes Alterseinkommen zu vermeiden, liegen mehr als 30% der Alterspensionen von Frauen unter dem Mindesteinkommen von 967 € pro Monat³⁶, da das Einkommen des Partners in die Bedarfsprüfung miteinbezogen wird.

Im Hinblick auf die Nichtdeckung von Pensionen besteht ebenfalls ein bemerkenswerter Unterschied zwischen den Geschlechtern. Während beinahe alle Männer im Alter von über 65 Jahren eine Pension erhalten, ist das für 11% der Frauen nicht der Fall.³⁷ Obwohl der Unterschied zwischen den Geschlechtern bei der Nichtdeckung (65-79) im Jahr 2016 um 6,2 Prozentpunkte niedriger war als 2008, belief er sich immer noch auf 10,2 Prozentpunkte.³⁸

2.4. RISIKO DER ALTERSARMUT

Nach Eurostat sind 16,4% der Frauen und 10,2% der Männer in der Altersgruppe der über 65-Jährigen vom Armutsrisiko und der Gefahr der sozialen Ausgrenzung betroffen. Soziale und materielle Verarmung betrifft in dieser Altersgruppe 5,1% der Frauen und 2,7% der Männer – schwere materielle Verarmung 1,6% bzw. 0,6%.³⁹ Aufgrund des starken geschlechterspezifischen Pensionsunterschiedes sind Frauen überverhältnismäßig stark von Altersarmut betroffen.

Obwohl alle Armuts- und materiellen Verarmungsindikatoren von Eurostat, die im Pensions-Angemessenheits-Bericht der Kommission (2018) enthalten sind, glücklicherweise eine deutliche

³⁴ Mayrhuber/Mairhuber (2020)

³⁵ EU-Kommission (2018 b), S. 196

³⁶ 14 Zahlungen pro Jahr

³⁷ Siehe ebenfalls Abschnitt 1.4.3.

³⁸ EU-Kommission (2018 b), S. 196

³⁹ EU-Kommission (2018 b), S. 196



Besserung für die Periode 2008-2018 aufweisen, besteht das beunruhigende Phänomen der Altersarmut weiter.

2.5. GROSSE UNTERSCHIEDE IN DER LEBENSERWARTUNG NACH SOZIO-ÖKONOMISCHEN FAKTOREN

Die öffentliche Debatte über die steigende Lebenserwartung orientiert sich meist an Durchschnittswerten für das jeweilige Geschlecht. Die Lebenserwartung von Männern und Frauen variiert jedoch stark in Abhängigkeit von Merkmalen wie sozialer Status, Einkommen oder Bildung. Höchstverdiener, Personen mit Hochschulausbildung usw. leben mit deutlicher Wahrscheinlichkeit länger als Personen mit niedrigem Einkommen und/oder geringer Bildung.

„In allen Ländern sind Sterblichkeit, Gesundheit und das Sterbealter stark durch sozio-ökonomische Faktoren wie Bildungsstand, Beschäftigungsstatus oder Einkommensniveau beeinflusst.“⁴⁰

Forschungsarbeiten in Österreich haben gezeigt, dass die Lebenserwartung von Männern im Alter von 35 Jahren mit Hochschulausbildung um 7 Jahre höher ist als für Männer, die lediglich über eine Grundschulausbildung verfügen. Unter Frauen beläuft sich der entsprechende Unterschied auf 2,8 Jahre. Eine weitere Zahl zeigt, dass die ausschließliche Betrachtung der durchschnittlichen Lebenserwartung hinter grundlegenden sozialen Realitäten zurückbleibt: Unter allen Todesfällen in Österreich im Jahr 2017, entfielen 23,5% auf Männer und 12,3% auf Frauen im Alter zwischen 50 und 70 Jahren.⁴¹ Insbesondere unter Männern erreichte somit ein beträchtlicher Anteil das gesetzliche Mindestpensionsalter von 65 Jahren entweder gar nicht oder starb innerhalb weniger Jahre nach Erreichen dieses Alterslimits.

Vor diesem Hintergrund sollten Indikatoren, die Unterschiede in der (weiteren) Lebenserwartung anhand von sozio-ökonomischen Faktoren wie Bildungsstand betrachten, in den Vordergrund gerückt werden, sowohl im Hinblick auf die Analyse der fortschreitenden Lebenserwartung als auch in Bezug auf die davon abgeleiteten politischen Maßnahmen

Unverständlicherweise sind die Daten des wichtigen Eurostat Indikators „Lebenserwartung nach Alter, Geschlecht und Bildungsstand“ aktuell nur für eine eingeschränkte Zahl von EU-Mitgliedstaaten verfügbar. Österreich ist unter anderen nicht aufgeführt.

2.6. RISIKOVERSCHIEBUNG AUF EINZELPERSONEN IN ZUSATZPENSIONSSYSTEMEN

Altersvorsorgesysteme beinhalten herkömmlicherweise eine Reihe von Risikoteilungen im Hinblick auf Demografie, Lebenserwartung, Inflation usw.

Im Laufe der letzten drei Jahrzehnte hat in betrieblichen und privaten Pensionssystemen eine grundlegende Risikoverschiebung auf Einzelpersonen stattgefunden: in betrieblichen Systemen durch den Übergang von „Leistungsdefiniertheit“ zur „Beitragsdefiniertheit“, in der privaten Pensionsvorsorge durch den Übergang von herkömmlichen Lebensversicherungen zu Produkten mit sehr wenig oder überhaupt keinen Garantien. Zusätzliche zur Übertragung des Investitionsrisikos wird

⁴⁰ Eurostat (2010) Statistik im Fokus 24/2010, Hochgebildete Männer und Frauen leben mit größerer Wahrscheinlichkeit länger

⁴¹ Statistik Austria; eigene Berechnungen



in vielen Ländern auch das Risiko der Lebenserwartung übertragen. Dies geschieht durch die Ablöse von lebenslangen Pensionszahlungen durch Finanzprodukte mit einer geplanten Verringerung über eine vorher festgelegte Periode.⁴²

Im Hinblick auf das Investitionsrisiko bei betrieblichen Pensionssystemen muss festgehalten werden, dass die ursprüngliche österreichische Pensionsfondsgesetzgebung, die im Parlament im Jahr 1990 abgesehen wurde, festlegt, dass Anbieter von „Beitragsdefinierten-Systemen“ eine minimale Pensionsrendite garantieren müssen. In den Jahren 2003/2005, nachdem die dot.com-Blase geplatzt ist, wurde diese Garantiesetzgebung abgeschafft. Heute liegt das Risiko in den meisten betrieblichen Pensionssystemen vollständig bei den Mitgliedern des Systems.

2.7. IRREFÜHRENDES VERSTÄNDNIS VON NACHHALTIGKEIT

Die Sicherung einer Langzeitfinanzierung von angemessenen Pensionen im Kontext einer stark alternden Bevölkerung ist eine der hauptsächlichen Herausforderungen unserer Zeit.

In Österreich ist seit Mitte der 1980er Jahre eine Reihe von Pensionsreformen im Parlament angenommen worden, um diesen Herausforderungen zu begegnen. Die meisten Reformen werden im Laufe der nächsten Jahrzehnte jedoch nur schrittweise umgesetzt.⁴³ Trotzdem werden insbesondere im Hinblick auf Arbeitsmarktschwächen weitere Maßnahmen notwendig sein (siehe 3.1.).

Als Ergebnis der Pensionsreform sieht der Alterungsbericht von 2018 hinsichtlich der Ausgabenprognosen auf lange Sicht nur einen moderaten Anstieg von 13,8% in 2016 auf 14,3% des BIP in 2070 vor, während über denselben Zeitraum ein sehr starker Anstieg des Anteils der Altersgruppe der über 65-Jährigen in der Gesamtbevölkerung zu erwarten ist.

Trotzdem deuten manche Analytiker selbst einen leichten Anstieg des notwendigen BIP-Anteils zur Finanzierung der Pensionen als Beweis für „Nichtnachhaltigkeit“, und dies unabhängig von der Bevölkerungsalterung. Diese Auslegung wirft grundlegende Fragen hinsichtlich der (Un)fairness zwischen den Generationen zum Nachteil der heutigen Jugend auf.

Eine solche Beurteilung wurde mehrmals insbesondere von der EU-Kommission als ein zentrales Element ihrer länderspezifischen Empfehlungen für Österreich vorgeschlagen. Der wiederholte Vorschlag, das gesetzliche Pensionsalter an die steigende Lebenserwartung zu koppeln (siehe 3.4.2.), wird stets mit dem Argument einer fehlenden finanziellen Nachhaltigkeit des Systems bedacht.

Folglich liegt hier der Hinweis vor, dass die Deckelung der gesetzlichen Pensionsausgaben auf dem gegenwärtigen Niveau, dem Verständnis von Nachhaltigkeit entspricht! Neoliberale nationale Analytiker teilen diese höchst problematische Schlussfolgerung.

Ein anderer höchst zweifelhafter Ansatz der (Un)nachhaltigkeit von umlagenfinanzierten Pensionssystemen wird in Abschnitt 3.2. behandelt.

In diesem Kontext darf auch festgehalten werden, dass neoliberale Analytiker, die unablässig die langfristige finanzielle Nachhaltigkeit von umlagefinanzierten Pensionssystemen hinterfragen, die

⁴² Die österreichische Gesetzgebung sieht lebenslange Pensionszahlungen sowohl für betriebliche als auch für staatlich gestützte Privatpensionen vor.

⁴³ Selbst eine Gesetzgebung, die für alle neu zugesprochenen Pensionen sofort umgesetzt, hat wahrscheinlich erst in zwei Jahrzehnten Auswirkungen auf die Pensionsausgaben.



langfristige finanzielle Nachhaltigkeit von Finanzmärkten, auf denen die Funktionsfähigkeit von privaten vorfinanzierten Pensionen basiert, nie in Frage stellen.

Ein Überdenken des Konzepts der Nachhaltigkeit ist dringend notwendig.

2.8. DIE AUSWIRKUNGEN DER COVID-19 KRISE

Im Zuge der nächsten Jahre steigt die Notwendigkeit von staatlichen Förderungen für gesetzliche Pensionen mit großer Wahrscheinlichkeit grundlegend an, hauptsächlich deswegen, weil die Beitragserlöse im Vergleich zu den Vorhersagen vor dem Ausbruch der Covid-19-Krise erwartungsgemäß deutlich zurückgehen werden.

Darüber hinaus steigen die Pensionsausgaben an, da die Babyboomer, die zwischen Mitte der 1950er und Ende der 1960er geboren wurden, nun schrittweise in den Ruhestand treten.

Trotz eines deutlichen Anstiegs des Bedarfs an Bundesgeldern für die Gesetzliche Pensionsversicherung in den kommenden Jahren, wird er, als prozentualer Anteil des BIP, die in manchen Jahren in der Vergangenheit beobachteten Anstiege (z. B. Mitte der 1980er Jahre und nach der Krise 2008/2009), nicht sehr deutlich übersteigen.

Es sollte diesbezüglich auch festgehalten werden, dass aus gesamtwirtschaftlicher Sicht eine steigende Verwendung staatlicher Gelder in Zeiten wirtschaftlicher Rezession von zentraler Bedeutung als „automatischer Stabilisator“ ist.

ABSCHNITT 3 – MÖGLICHE REFORMEN

In diesem Abschnitt wird eine breite Palette von Reformmöglichkeiten präsentiert. Die Auswahl basiert auf den Zielen des „sozialen Grundrechts“ vor dem Hintergrund des österreichischen Pensionssystems.

3.1. ARBEITSMARKT

Existierende Schwächen bei der Deckung und Angemessenheit von Pensionen spiegelt eine frühere schwache Arbeitsmarktintegration der Betroffenen wider. Die meistbetroffenen Gruppen sind Frauen, Immigranten, Langzeitarbeitslose, Personen mit Bildungsdefiziten und Menschen mit reduzierter Arbeitsfähigkeit.

Trotz deutlicher Fortschritte, die im Laufe der letzten zwei Jahrzehnte gemacht wurden, lassen die gegenwärtigen Beschäftigungsraten nach wie vor Raum für Verbesserung. Nach Eurostat belief sich im Jahr 2019 in der Altersgruppe der 15-64-Jährigen die Beschäftigungsrate bei Männern auf 78,0% und bei Frauen auf 69,2%. Der Geschlechterunterschied betrug somit 8,8 Prozentpunkte. Sowohl für Männer als auch für Frauen liegen diese Anteile deutlich unter den diesbezüglich leistungsfähigsten EU-Mitgliedstaaten wie Schweden.

Diesbezüglich muss jedoch festgehalten werden, dass die verwendeten gesamtheitlichen Beschäftigungsraten, nicht offenlegen, dass die Klassifizierung „beschäftigt“ höchst unterschiedliche Beschäftigungsformen einschließen: von Vollzeit- zu geringfügiger Beschäftigung, von hochqualifizierten zu prekären Jobs, etc. Es besteht dringende Notwendigkeit, zusätzlichen Indikatoren, wie der Vollzeitäquivalent-Beschäftigungsrate, mehr Aufmerksamkeit zu schenken. Eine kürzlich durchgeführte Bewertung der Daten der Arbeitskräfteerhebung zeigten, eine

With the financial support of the European Union



Vollzeitäquivalent-Beschäftigungsrate von 73,7% bei Männern und von nur 54,2% bei Frauen (Altersgruppe 15-64). In Vollzeitäquivalent-Beschäftigungsraten ausgedrückt beträgt der Unterschied bei der Geschlechterbeschäftigungsrate nicht 8,8, sondern 19,5 Prozentpunkte!

Leider richten sich hinsichtlich der Pensionen Maßnahmen zur Arbeitsmarktintegration oft fast ausschließlich auf ältere Beschäftigte und das Pensionsalter. Tatsächlich hat eine gute/schlechte Beschäftigungsintegration deutliche Auswirkungen im Verlauf des Beschäftigungsalters, sowohl im Hinblick auf die Höhe individueller Pensionsleistungen (Angemessenheit) als auch der Finanzierung von Pensionen insgesamt (finanzielle Nachhaltigkeit).

Zentrale Pensionsparameter wie der Anteil jener mit sehr geringen Pensionen oder der Anteil von älteren Menschen, die die Qualifikationskriterien nicht erreichen, um auf eine Alterspension Anspruch zu haben, zeigen eine grundlegende Geschlechterdifferenz auf. Dies weist eindeutig darauf hin, dass ein spezifisches Bedürfnis besteht, die Lage von Frauen auf dem Arbeitsmarkt zu verbessern.

3.2. ZUGANG ZU PENSIONEN

Das fast alle Beschäftigungsformen automatisch in die Österreichische Gesetzliche Pensionsversicherung einbezogen werden, sind lediglich Personen mit keinem oder wenig Zugang zum Arbeitsmarkt nicht eingeschlossen. Daher macht die Schließung von Deckungslücken den Abbau von Hindernissen beim Zugang zu bezahlter Beschäftigung notwendig. Das Hauptaugenmerk dieses Kapitels liegt allerdings auf öffentlicher Pensionsgesetzgebung.

3.2.1. Abschwächung der Qualifikationskriterien

Die Zahl jener, die nie eine Alterspension erhalten, könnte durch die Abschwächung der Qualifikationskriterien auf 180 Versicherungsmonate, davon 84 Beschäftigungsmonate, reduziert werden.

Es besteht Grund zur Annahme, dass ein deutlich erleichterter Zugang unterschiedliche Auswirkungen haben würde. Einerseits würde er es Frauen⁴⁴ mit sehr wenig Zugang zum Arbeitsmarkt ermöglichen, eine Alterspension zu erhalten, wenn auch auf einem sehr niedrigen Niveau. Der Hauptvorteil würde im Anspruch auf eine „Ausgleichszulage“ im Falle eines niedrigen Haushaltseinkommen liegen, anstatt im Alter auf Sozialhilfe angewiesen zu sein.⁴⁵ Andererseits könnte die Reduzierung der Versicherungsmonate und/oder der Beschäftigungsmonate, um auf eine Alterspension Anspruch zu haben, bedeuten, dass der Anreiz vor dem Pensionsantrittsalter eine bezahlte Arbeit zu verrichten gemindert wird.

3.2.2. Automatische Einbeziehung von geringfügiger Teilzeitarbeit

Die gegenwärtige Pensionsregelung für Personen, die eine geringfügige Beschäftigung verrichten reicht bis in die 1990er zurück. Damals war der Sozialversicherungsstatus von sogenannten ‚Mini-Jobbers‘ Hauptthema der sozialpolitischen Debatten.

Eine Reform, die im Parlament im Jahr 1996 angenommen wurde, brachte neue gesetzliche Regelungen:

⁴⁴ Fast alle betroffenen Personen sind Frauen.

⁴⁵ Eine „Ausgleichszulage“ wird nur dann gewährt, vorausgesetzt die Person bezieht eine Pension im Rahmen der Gesetzlichen Pensionsversicherung (siehe 1.4.4.)



- Einkommen aus geringfügiger Beschäftigung unterliegen automatisch der Gesetzlichen Pensionsversicherung, vorausgesetzt das Gesamtbeschäftigungseinkommen⁴⁶ liegt über dem Mindesteinkommen von 460,66 € pro Monat (2020)
- Übersteigt das Gesamtbeschäftigungseinkommen das Mindesteinkommen nicht, besteht keine automatische Aufnahme. „Mini-jobbers“ haben jedoch die Wahlmöglichkeit (Opt-in).
- Alle Arbeitgeber von „Mini-Jobbers“ sind verpflichtet Kompensationszahlungen für Sozialversicherungsbeiträge zu leisten, und zwar unabhängig davon, ob der „Mini-Jobber“ sich für oder gegen eine Aufnahme ausgesprochen hat, ausgenommen das vom Unternehmen ausgezahlte Gesamteinkommen aus der geringfügigen Beschäftigung übersteigt nicht 150% des Mindesteinkommens.

Die gesetzlichen Regelungen aus 1996 sind weiterhin in Kraft und weitgehend von Gewerkschaften und Arbeitgeberorganisationen akzeptiert. Da Personen mit einem Gesamteinkommen, das unter dem Mindesteinkommen liegt, in den meisten Fällen Studenten, Arbeitslose⁴⁷ oder Pensionisten sind, sind Aufrufe für weiterführende Reformen, wie beispielsweise die verpflichtende Aufnahme von „Mini-Jobbern“ in die Gesetzliche Pensionsversicherung, eher rar.

Darüber hinaus bestehen Bedenken dahingehend, dass eine Pflichtversicherung für geringfügige Beschäftigungsformen zu einer kritischen Hinterfragung der existierenden Möglichkeit führen könnte, Arbeitslosenunterstützung durch Einkommen aus „Mini-Jobs“ aufzubessern.

3.3. ANGEMESSENHEIT DER PENSION

Mit der jährlichen Pensionsgutschrift von 1,78% des pensionsfähigen Einkommens, bietet die Österreichische Gesetzliche Pensionsversicherung einen angemessenen Einkommensausgleich und eine Armutsvorsorge für jene mit ordentlichem Einkommen. Fairness zwischen den Generationen als Grundpfeiler der Ziele sozialer Rechte haben die Aufgabe diesen Grundparameter der zukünftigen Altersvorsorge für die heutige Jugend zu erhalten.

Pensionsleistungen sind jedoch niedrig, wenn das frühere Einkommen ebenfalls niedrig war, oder im Falle von langen Karriereunterbrechungen; ein Umstand, der hauptsächlich Frauen betrifft. Resultierend aus einem geschlechterspezifischen Beschäftigungsunterschied und einem geschlechterspezifischen Lohngefälle sowie dem Umstand, dass die Berechnung der Pensionsleistung eng mit dem früheren Arbeitseinkommen verknüpft ist, ist der geschlechterspezifische Unterschied beim Pensionseinkommen unter den höchsten innerhalb der EU.

Neben der unzureichenden Altersvorsorge für viele Frauen, ist die Indexierung der Pensionszahlungen ein weiteres Diskussionsthema.

3.3.1. Unzureichende Altersvorsorge für Frauen / Geschlechterunterschied bei Pensionen

Jüngste Forschung⁴⁸ zeigt deutlich, dass der Großteil der existierenden Unterschiede durch ein niedrigeres Beschäftigungseinkommen und eine kürzere Beschäftigungsdauer von Frauen

⁴⁶ Einkommen aus zwei oder mehr Beschäftigungen werden addiert.

⁴⁷ Einkommen aus Beschäftigungen, die das Mindesteinkommen nicht überschreiten, werden akzeptiert, ohne die Arbeitslosenunterstützung negativ zu beeinflussen.

⁴⁸ Mayrhuber/Mairhuber (2020)



zurückzuführen ist, was darauf hindeutet, dass die Schaffung von Gleichstellung auf dem Arbeitsmarkt im Zentrum der Gegensteuerungsmaßnahmen stehen sollte. Dies beinhaltet einige Veränderungen der Rahmenbedingungen wie Kinderbetreuungseinrichtungen. Nichtsdestotrotz liegt das Augenmerk dieses Abschnittes auf Alternativen hinsichtlich der Altersvorsorge.

Die Gesetzliche Pensionsversicherung beinhaltet mehrere soziale Ausgleichsmechanismen, die vor allem Pensionsguthaben für Zeiten in Arbeitslosigkeit, Krankheit oder Kindererziehung sicherstellt. Für diese Zeiten werden die Beiträge von öffentlicher Hand gezahlt.

Da der sehr hohe geschlechterspezifische Pensionsunterschied auf einen hohen Bedarf für mehr soziale Ausgeglichenheit zugunsten von Frauen hinweist, konzentrieren sich die meisten Reformvorschläge im Hinblick der Pensionsguthaben auf mit Frauen in Verbindung stehende Themen wie eine bessere Anrechnung von Kinderzeiten und Pflegezeiten für Angehörige. Andere Vorschläge für Schlüsselreformen, die auf eine Reduzierung des geschlechterspezifischen Unterschiedes abzielen, sind eine Aufwertung von niederen Einkommen, eine Erhöhung der Basisrate der „Ausgleichszulage“ oder ein erleichterter Zugang zur „Ausgleichszulage“.

3.3.1.1. Aufwertung von Kinderzeiten und Pflegezeiten

Die in den 1990er und 2000er Jahren verabschiedeten Pensionsreformen haben einige deutliche Verbesserungen im Hinblick auf die Bewertung von Kinderzeiten und Pflegezeiten von Angehörigen mit sich gebracht. Da diese neue rechtliche Regelung hauptsächlich auf Zeiten angewandt wird, die in die Periode nach der jeweiligen Pensionsreform fallen, kommen diese Regelungen den meisten Frauen, die bereits in den Ruhestand getreten sind oder gerade in den Ruhestand treten, nicht voll zugute. Weiters zeigen Nachweise, dass die erweiterte Erfassungsgrundlage für „Kinderbetreuung“ bei Pensionsguthaben nur teilweise den mittel- und langfristigen Einkommensverlust von Müttern kompensiert.

3.3.1.2. Einführung eines spezifischen Geschlechterunterschieds-Faktor

Einige Experten machen die Einführung eines „Geschlechterunterschiedsfaktors“ in Form einer Aufwertung von niederen Einkommen geltend.⁴⁹ Dabei würden die Nachteile von Frauen auf dem Arbeitsmarkt, im Vergleich zu einer höheren Bewertung von Kinderzeiten oder Pflegezeiten von Angehörigen, auf eine etwas allgemeinere Weise behandelt.

Der Großteil jener, die von einer Aufwertung von niederen Einkommen profitieren würden, sind Teilzeitbeschäftigte. Allerdings wirft die Belohnung von Teilzeitbeschäftigung in Fällen, in denen kein ausdrücklicher Grund dafür besteht, wie Kinder- oder Altenbetreuung oder die Nichtverfügbarkeit von Vollzeit-Jobs, die Frage der Fairness auf.

3.3.1.3. Individualisierung der Bemessungsgrundlage für den Mindestpensionsaufschlag⁵⁰

Da bei der Bemessungsgrundlage das Einkommen des Partners eingerechnet wird, erhalten aktuell mehr als 30% der weiblichen Pensionisten eine Pensionsleistung unterhalb der Basisrate der „Ausgleichszulage“. Eine Individualisierung der Einkommensprüfung würde diese Rate drastisch senken und faktisch zur Einführung einer universellen Mindestpension führen, die über dem Niveau liegt, das von vielen Pensionen auch nach vielen Beitragsjahren in niedrig bezahlten Beschäftigungen

⁴⁹ Siehe Reiter (2015) und Mayrhuber/Mairhuber (2020)

⁵⁰ Mayrhuber/Mairhuber (2020)



nicht erreicht wird. Abgesehen von einer deutlichen Kostensteigerung, ergeben sich somit Fragen von Fairness und Akzeptanz unter Beschäftigten, die Beitragszahlungen leisten.

3.3.1.4. Teilung von Pensionsrechten zwischen Partnern

Das Programm der aktuellen konservativ-grünen Regierung sieht neue Regelungen für die Teilung von Pensionsrechten vor, die als Instrument zur Verringerung der geschlechterspezifischen Pensionsunterschiede beschrieben wird.

Die Möglichkeit einer freiwilligen Teilung der Pensionsansprüche zwischen Partnern besteht bereits seit mehreren Jahren, obschon sehr wenige Partner davon Gebrauch machten. Um die Teilung zu fördern, plant die Regierung die Rahmenbedingungen zu verändern. Die zentrale Idee besteht in einem Übergang zu einer Opt-in (Wahl) oder Opt-out (Nichtwahl) Möglichkeit, und damit in einer Verpflichtung zur Teilungsregelung so lange nicht ausdrücklich die Nichtwahl-Möglichkeit in Anspruch genommen wird.

Es bestehen weitgehende Meinungsunterschiede darüber, ob die Aufteilung des Pensionsguthabens helfen würde, Frauenpensionen zu verbessern. Die Befürworter sehen darin ein Instrument die Gleichheit innerhalb der Familien zu verbessern. Skeptiker weisen darauf hin, dass eine große Zahl von Frauen mit keinem oder geringem Einkommen mit Partnern leben, die ebenfalls ein geringes Einkommen haben. Unter anderem stellt sich auch das Problem der Teilung von Pensionsguthaben in informellen Partnerschaften.

In einer Beschlussfassung vom 10. September 2020 hat das Frauenkomitee des ÖGB den Regierungsplan der Einrichtung einer verpflichtenden Teilung mit einer Opt-out-Möglichkeit grundsätzlich zurückgewiesen, und zusätzlich angemerkt, dass die Umsetzung des Regierungsplans ein konservatives Geschlechterrollenmodell unterstützen würde und damit von grundsätzlicheren Notwendigkeiten wie der Bekämpfung von geschlechterspezifischen Beschäftigungsunterschieden und Lohngefällen ablenken würde.

3.3.2. Anhebung des Basisniveaus für die „Ausgleichszulage“

Über viele Jahre hinweg war die Anhebung des Basisniveaus für „Ausgleichszulagen“ das meistverwendete Instrument bei der Bekämpfung der Altersarmut. Innerhalb mehrerer Jahre sahen gesonderte Regelungen zur Angleichung von ausgezahlten Pensionen einen zusätzlichen Anstieg dieser Grundlagen vor.⁵¹ Allerdings liegen sie immer noch unter der Armutrisikogrenze.

Bis heute wurden weitere Erhöhungen hauptsächlich auf Grund des daraus resultierenden Kostenanstiegs nicht umgesetzt. Auch halten Skeptiker vor, dass eine deutliche Erhöhung des Basisniveaus der „Ausgleichszulagen“ von Geringverdienern kaum akzeptiert werden würde, die über Jahre hinweg Beiträge bezahlen würden, ohne vergleichsweise signifikant höhere Pensionsbeträge zu erreichen.

3.3.3. Bessere Pensionsangleichung

Die Pensionsgesetzgebung sieht unterschiedliche Angleichungsregeln für erworbene Pensionsrechtsansprüche einerseits und Pensionszahlungen andererseits vor. Während bis zum Pensionsantritt erworbene Pensionsrechte anhand des Einkommenszuwachses abgeglichen werden,

⁵¹ Meist kombiniert mit einer überdurchschnittlichen Angleichung von niedrigen Pensionen.



sind Pensionszahlungen auf den Verbraucherpreisindex (VPI) ausgerichtet. Für Pensionisten besteht somit das Risiko, dass sie nicht an Produktivitätszuwächsen teilhaben.

Innerhalb der letzten Jahren Sonderregelungen, die zwischen der Regierung und Vertretern der Pensionisten ausgehandelt wurden, die Regel der allgemeinen Indexierung für in Zahlung befindliche Pensionen modifiziert, insofern eine schrittweise Indexierung für niedrige Pensionen anhand von Werten vorgesehen ist, die über dem VPI liegt, und für hohe Pensionen, die unter dem VPI liegt.

Die Indexierung von ausgezahlten Pensionen im Jahr 2020 wurde folgendermaßen festgeschrieben:

Pensionen unter 1.111€ pro Monat.....Indexierung von 3,6%
Pensionen zwischen 1.111€ und 2.500€ p. M.....Indexierung schrittweise reduziert von 3,6% auf 1,8%
Pensionen zwischen 2.500€ und 5.220€ p. M.....Indexierung von 1,8%
Pensionen über 5.220€ p. M.⁵²Indexierung durch eine Fixbetrag von 94€

Für das Jahr 2021 hat die Regierung in Übereinstimmung mit Vertretern der Pensionisten eine weitere Sonderregelung zur Indexierung angekündigt. Pensionen bis zu 1.000€ werden um 3,5% angepasst. Für Pensionen zwischen 1.000€ bis 1.400€ wird die Indexierungsrate schrittweise von 3,5% auf 1,5% reduziert. Pensionen zwischen 1.400€ und 2.333€ werden um 1,5% angepasst und darüberliegende Pensionen um 35€.

Im Hinblick auf die Ziele der Armutsvorbeugung bei Alterspensionen und begrenzten Gesamteinkommen bestehen gute Gründe für eine schrittweise Indexierung mit höheren Raten für Niedrigpensionen. Kritiker führen allerdings an, dass eine wiederholte Indexierung von höheren Pensionen unter dem VPI mit dem Versicherungsprinzip in Widerspruch steht und zumindest, bei wiederholter Ausübung, das Vertrauen signifikant zu unterminieren bedroht.

3.4. Pensionsalter

Im Kontext der Bevölkerungsalterung ist das Pensionsalter eines der zentralen Themen der Pensionsdebatte. Bisher hat sich Österreich darauf konzentriert den Zugang zu Behinderten- und Frühpensionen zu beschränken und die Arbeitsmarktintegration von Altersgruppen voranzutreiben, die knapp unter dem gesetzlichen Pensionsalter liegen. Die Anhebung des Austrittsalters aus dem Arbeitsmarkt und das effektive Pensionseintrittsalter sind zentrale Zielsetzungen.

3.4.1. Anhebung des effektiven Pensionsalters

Seit mehreren Jahren besteht nun ein weitreichender Konsens über die Anhebung des durchschnittlichen effektiven Pensionsalters, das während der 1980er und 1990er Jahre auf einem sehr niedrigen Niveau war. Im Jahr 2000 wurden, im Durchschnitt, Alterspensionen⁵³ im Alter von 60,5 Jahren (Männer) und 58,3 Jahren (Frauen) in Anspruch genommen.

Inzwischen hat sich die Situation grundsätzlich verändert. Im Jahr 2019 lag das effektive Pensionsalter von Menschen, die eine Alterspension in Anspruch genommen haben bei 63,3 Jahren für Männer und bei 60,5 Jahren für Frauen. Zwischen 2000 und 2019 fand ein Anstieg von 2,8 Jahren unter Männern und 2,2 Jahren unter Frauen statt.

⁵² Gesetzliche Pensionen auf diesem Niveau sind lediglich im alten Beamstenschemata möglich.

⁵³ Einschließlich Frühpensionen



Für diese bemerkenswerte Veränderung gibt es mehrere Erklärungen. Durch die Alterung der Beschäftigten ist die Nachfrage nach älteren Arbeitnehmern im Laufe der letzten zwei Jahrzehnte sprunghaft angestiegen, gemildert durch ein höheres Ausbildungsniveau und Gesundheitszustand unter jüngeren Alterskohorten. Ab 2000 wurde weiters der Zugang zu Frühpensionen deutlich erschwert. Dennoch fiel keine Änderung des gesetzlichen Pensionsalters in diese Periode.

Die Beschäftigungsraten bei älteren Beschäftigten kannten sogar stärkere Anstiege als das effektive Pensionsalter. Wie in Tabelle 3 gezeigt wird, ist zwischen 2000 und 2019 in der Altersgruppe der 55-64-Jährigen ein Anstieg der Beschäftigungsrate bei Männern um 27 Prozentpunkte und bei Frauen um 33 Prozentpunkte festzustellen. Dennoch sind die Beschäftigungsraten im Vergleich zu vielen anderen Ländern nach wie vor niedrig, insbesondere unter Frauen mit 45,8% im Jahr 2019.

Aller Wahrscheinlichkeit nach wird sich der Anstieg des durchschnittlichen effektiven Pensionsalters auch in den kommenden Jahrzehnten fortsetzen. Bei Frauen wird eine schrittweise Anpassung des aktuellen Pensionsalters von 60 Jahren an jenes der Männer (65 Jahre) über den Zeitraum zwischen 2024 und 2033 automatisch zu einer deutlichen Verschiebung des Alters führen, in dem Frauen einen Pensionsanspruch erheben können. Zusätzlich werden, sowohl bei Männern als auch bei Frauen, andere Faktoren wie ein weiterer Anstieg der Anzahl von Personen mit Universitätsabschluss (und damit einem späten Eintritt in den Arbeitsmarkt) höchst wahrscheinlich zu einer weiteren Anhebung des effektiven Pensionsalters führen.

3.4.2. Anbindung des gesetzlichen Pensionsalters and die steigende Lebenserwartung

Über mehrere Jahre hinweg forderten die länderspezifischen Empfehlungen der EU-Kommission für Österreich in Übereinstimmung mit den Forderungen der österreichischen Arbeitgeberorganisationen und den ihren Experten eine Anbindung des gesetzlichen Pensionsalters an die steigende Lebenserwartung. Die Forderung wurde hauptsächlich mit einer vorgeblich fehlenden finanziellen Nachhaltigkeit begründet (siehe Abschnitt 2.7). Die unterschiedlichen österreichischen Regierungen sind diesen Anweisungen nie nachgekommen. Sogar die wirtschaftsorientierte rechtskonservative Regierung in der Periode 2018/2019 hat dies abgelehnt und sich stattdessen auf sein Ziel konzentriert, das effektive Pensionsalter an das gesetzliche Pensionsalter anzunähern.⁵⁴

Basierend auf festen Argumenten lehnen Gewerkschaften das Anbindungsargument entschieden ab:

- Österreich hat bereits sein Pensionssystem an die Bevölkerungsalterung mit verständlichen Reformzielen angepasst: unter anderem durch eine deutliche Anhebung des effektiven Pensionsalters. Die Langzeitausrichtung von wichtigen Teilen der verabschiedeten Reformen ist durch die schrittweise Einführung im Laufe der nächsten Jahrzehnte bestätigt.
- Finanzielle Nachhaltigkeit trotz massiver Bevölkerungsalterung als konstanten Anteil des BIP zu definieren, wie indirekt von der Bewertung durch die Kommission vorausgesetzt wird, die auf Grund eines erwarteten leichten Anstiegs des BIP (siehe 2.6.) auf ein Fehlen finanzieller Nachhaltigkeit schließt, steht in scharfem Widerspruch zum Prinzip der Fairness zwischen den Generationen.
- Empfehlungen zur Reduzierung öffentlicher Pensionsausgaben gehen regelmäßig Hand in Hand mit der Empfehlung kapitalgedeckte Pensionen zusätzlich auszubauen. Eine solche Strategie würde jedoch bestenfalls zu einer Kostenübertragung oder wahrscheinlicher zu einer

⁵⁴ Bundeskanzleramt (2018)



Erhöhung der Gesamtkosten führen. Es irreführend eine Kostenübertragung für eine Kostenreduzierung zu halten.

- Sowohl aus einem sozialen als auch einem wirtschaftlichen Gesichtspunkt, ist eine bessere Beschäftigungsintegration und eine Reduzierung der Pensionsraten der unter 65-Jährigen zu bevorzugen⁵⁵, anstatt älteren Menschen einen Pensionseintritt zu verweigern. Diesbezüglich muss festgehalten werden, dass die österreichische Pensionsgesetzgebung starke Anreize für diejenigen bietet, die freiwillig ihr Beschäftigungsleben über 65 Jahre hinaus fortführen, im Wesentlichen durch einen Pensionsbonus von 4,2% pro Jahr.
- Zentrale gesellschaftliche Entscheidungen über Beschäftigung und soziale Themen, wie die Festlegung des gesetzlichen Pensionsalters, sollten im Vorhinein mit den Sozialpartnern abgesprochen und vor ihrer Verabschiedung intensiv im Parlament diskutiert werden und nicht vordefinierten mathematischen Formeln überlassen werden.

3.5. ROLLE VON ZUSATZPENSIONEN

In den 1990er Jahren und zu Beginn der 2000er Jahre, war die Abwendung von umlagenfinanzierten öffentlichen Pensionen durch die deutliche Reduzierung der Leistungen und die ersatzweise Erweiterung von kapitalgedeckten Zusatzpensionen weit verbreitet (siehe Abschnitt 1.4.2.). Inzwischen, insbesondere seit der Finanzmarktkrise von 2008/2009, die die Anfälligkeit von kapitalgedeckten Pensionen demonstrierte, und anhaltend niederen Zinsraten, hat dieses Konzept viel Unterstützung eingebüßt.

Der Enthusiasmus unter österreichischen Beschäftigten für betriebliche Pensionen ist schwach. Unter anderen Faktoren ist dies auf negative Erfahrungen wie die wiederholte Reduzierung von „beitragsdefinierten“ Pensionsleistungen in Folge einer zu optimistisch veranschlagten Rendite zurückzuführen.

Aus Sicht des ÖGB können betriebliche Pensionen, die auf sozialpartnerschaftlichen Vereinbarungen beruhen, nützliche Aufstockungen aber kein adäquater Ersatz für öffentliche Pensionen sein.

Im Hinblick auf die Grundsäulen der Ziele sozialer Rechte würde die Erweiterung von kapitalgedeckten Zusatzpensionen kaum die existierenden Unzulänglichkeiten beseitigen, weder hinsichtlich der Deckung noch der Angemessenheit. Beinahe alle Individuen, die nicht effektiv durch die Gesetzliche Pensionsversicherung gedeckt sind, oder die keine angemessene Pension erhalten liegen außerhalb der Reichweite von betrieblichen und privaten Pensionen aufgrund einer fehlenden Verbindung mit Qualitätsbeschäftigung und fehlenden finanziellen Möglichkeiten für private Pensionsersparnisse.

Insgesamt, als Konsequenz der Risikoübertragung (siehe Abschnitt 2.6.), anhaltend niederen Zinsraten und einer steigenden Volatilität von Finanzmärkten hat die Ungewissheit hinsichtlich des zukünftigen Niveaus von vorfinanzierten betrieblichen und privaten Pensionen stark zugenommen und damit die stärkere Rolle dieser Formen der Altersvorsorge in Frage gestellt.⁵⁶

⁵⁵ Der Alterungsbericht 2018 zeigt einen Anteil von 28% für alle öffentlichen Pensionisten im Alter unter 65 Jahren (EU27, 2016). Unverständlicherweise enthält der Bericht keine Daten für Österreich.

⁵⁶ z. B. EU-Kommission (2012), Abschnitt 3.2 “Complementary retirement savings have to play a greater role in securing the future adequacy of pensions”.



ABSCHNITT 4 – RICHTLINIEN UND EMPFEHLUNGEN

Österreichs Pensionssystem stützt sich hauptsächlich auf die Gesetzliche Pensionsversicherung mit seiner automatischen Einbindung von beinahe allen Beschäftigungsformen und seiner hohen Einkommensersatzkapazität, aufgestockt durch eine einkommensabhängige „Ausgleichszulage“ für Rentner mit Pensionsleistungen, die unter einem Minimum liegen.

Die Richtlinien und Empfehlungen in diesem Abschnitt beruhen auf der Architektur dieser wertvollen Altersvorsorge und der größten Herausforderungen sowie möglicher Reformen, die in diesem Papier ausgearbeitet wurden.

4.1. Integrierte Strategie für Beschäftigung und Pensionspolitik

Auf die eine oder andere Weise ist jedes Altersvorsorgesystem an den Arbeitsmarkt gebunden. Fast die gesamte Pensionsfinanzierung ist über Beschäftigungseinkommen gesichert, sei es direkt über Beitragszahlungen, insofern Systeme durch Steuern (ko)finanziert sind, oder indirekt über Beiträge zum Staatseinkommen durch die Zahlung von Einkommenssteuer. Parallel dazu sind in den meisten Pensionssystemen, durch Beschäftigungsdauer, Einkommenshöhe, Höhe der bezahlten Beiträge etc., Pensionsleistungen eng an die frühere Beschäftigungskarriere gebunden.

Die Quantität und Qualität von Jobs sind deshalb ein Schlüsselparameter eines funktionierenden Pensionssystems, sowohl für die heutige und künftige Angemessenheit und steuerrechtliche Nachhaltigkeit.

Vor dem Hintergrund einer sinkenden Zahl von Menschen im Beschäftigungsalter und einer stark steigenden Zahl von älteren Menschen kann angenommen werden, dass die Quantität und Qualität von Jobs für diejenigen, die sich im Arbeitsalter befinden, in den kommenden Jahren und Jahrzehnten noch wichtiger sein wird. Eine faire Umverteilung von bezahlter (und unbezahlter) Arbeit, angemessene Einkommen, gute Arbeitsbedingungen und ein Bann von Diskriminierung werden tendenziell zu noch wichtigeren Zielen in einer sich schnell verändernden Welt der grünen und digitalen Transition mit sinkenden Zahlen von Menschen im Beschäftigungsalter aufgrund von zunehmender Bevölkerungsalterung.

Vor diesem Hintergrund sollten Indikatoren, die die enge Verbindung von Pensionen und Beschäftigung unterstreichen, in der Analyse, und in weiterer Folge bei der Ausarbeitung der Politiken, in der Vordergrund gerückt werden. Die Differenzierung nach der wirtschaftlichen Situation von Menschen sind eine Voraussetzung für relevante Abhängigkeitsindikatoren.

Leider fehlt in den Schlüsselindikatoren bis heute systematisch eine grundsätzliche Unterscheidung hinsichtlich der Pensionen:

- Abhängigkeitsratios: zentrale Politikempfehlungen dafür, wie mit dem Alterungsproblem umzugehen ist, basieren auf irreführenden (Um)deutungen von demografischen Zahlen. Die Anzahl derjenigen, die sich im beschäftigungsfähigen Alter befinden, wird wiederholt fälschlicherweise mit der Anzahl der Beschäftigten (Beitragszahler) gleichgesetzt. Dasselbe gilt für die Zahl jener, die sich im pensionsfähigen Alter befinden und der Zahl der Pensionisten (Empfänger). Es besteht ein Bedarf für eine signifikante Definition der wirtschaftlichen Abhängigkeit, wie beispielsweise „die Zahl der Beschäftigten im Verhältnis zur Anzahl der

With the financial support of the European Union



Pensionisten und Arbeitslosen“ wie dies im Weißbuch für Pensionen der Kommission vorgeschlagen wird (siehe Abschnitt 2.2.)

- Das „durchschnittliche effektive Austrittsalter“ ist als Ausscheiden aus der Erwerbsbevölkerung definiert. Jedoch handelt es sich nicht um ein Ausscheiden aus der Erwerbsbevölkerung falls ältere Beschäftigte als arbeitslos eingestuft werden oder er/sie in geringfügiger Teilzeitbeschäftigung steht, auch dann, wenn er/sie bereits eine Pension bezieht. Es kann deshalb ein signifikanter Unterschied zwischen dem Austritt aus dem letzten, mehr als geringfügigen, Beschäftigungsverhältnis und, wie durch den Indikator angezeigt, dem Austritt aus der Erwerbsbevölkerung bestehen.
- „Durchschnittliche Dauer des Arbeitslebens“. Auch hier wird kein Unterschied zwischen Beschäftigungszeiten und Arbeitslosenzeiten getroffen. Darüber hinaus sind Zeiten in geringfügiger Teilzeitbeschäftigung mit anderen Beschäftigungszeiten gleichgestellt. Zwischen so verschiedenen wirtschaftlichen Arbeitsformen allerdings keinen Unterschied zu machen ist wahrscheinlich irreführend, beispielsweise mindert es das deutliche Potential von längeren aktuellen Beschäftigungszeiten durch die Reduzierung von Arbeitslosenzeiten und Zeiten in Unterbeschäftigung.

Die Verwendung von präzisen und wirtschaftlich relevanten Indikatoren ist von zentraler Bedeutung für Strategien, die die zukünftige Entwicklung sowohl der wirtschaftlichen Abhängigkeitsratio und des Verhältnisses von Beschäftigungsjahren zur Pensionsdauer, auszugleichen suchen. Neben der Anhebung des effektiven Pensionsalters, sollten die Reduzierung von Arbeitslosenzeiten und offensichtlicher Unterbeschäftigung als zentrale Instrumente zur Erreichung einer angemessenen Balance in Betracht gezogen werden.

4.2. Fokus auf Arbeitsmarktintegration, auf hochqualitative Jobs durch das ganze Arbeitsleben hindurch

Der Arbeitsmarkt ist ein zentraler Bestimmungsfaktor für das Erreichen der Ziele der Alterssicherung. Dies reicht von der Deckung über die Pensionsangemessenheit bis hin zu finanzieller Nachhaltigkeit.⁵⁷

Im Unterschied zu den Vorhersagen einiger Zukunftsforscher, kann mit gutem Grund geglaubt werden, dass Erwerbsarbeit auch in Zukunft im Zentrum unserer Gesellschaften stehen wird.

Gleichzeitig mit dem Verschwinden von Arbeitsplätzen durch die Digitalisierung, entsteht ein Bedarf an neuen Jobs. Dieser Prozess begleitet die technologische Entwicklung seit mehr als einem Jahrhundert. Jedoch kann, wie immer, nichts als sicher gelten. Gewerkschaften und Andere werden für „mehr und bessere Jobs“ und eine faire Verteilung von Einkommen und Wohlstand wie bereits in der Vergangenheit kämpfen müssen.

Ein Blick auf die aktuelle Arbeitsmarktsituation zeigt, selbst vor der Coronakrise, ein riesiges Potential für eine bessere Arbeitsmarktintegration für alle Altersklassen.⁵⁸

Zumindest auf mittel- und langfristige Sicht können existierende Pensionsunterschiede am besten mit Hilfe von Beschäftigungsmaßnahmen, die sowohl an die individuellen Bedürfnisse als auch an die sich verändernde Arbeitswelt angepasst sind, angegangen werden:

⁵⁷ Wöss/Türk (2019)

⁵⁸ Siehe Tabellen 2, 3 und Abschnitt 3.1.



- Bessere Verteilung von bezahlter und unbezahlter Arbeit⁵⁹
- Reduzierung des Bildungsdefizits, insbesondere im Hinblick auf die Anforderungen der Digitalisierung
- Bessere Vereinbarkeit von Arbeits- und Familienleben, hauptsächlich durch die Schaffung von mehr und besseren Pflegeeinrichtungen
- Bann des geschlechterspezifischen Lohngefälles
- Verbesserung der Arbeitsbedingungen, insbesondere ein gesteigertes Bewusstsein um psychologischen Stress
- Aktive Arbeitsmarktpolitik wie Fortbildungs-, Weiterbildungs- und Reintegrationsmaßnahmen
- Angemessene Jobs für Menschen mit reduzierter Arbeitskapazität
- Angemessene Jobs für ältere Beschäftigte

Darüber hinaus sind Maßnahmen erforderlich, um die Ausbreitung von prekären Beschäftigungsformen zu vermeiden und um sicherzustellen, dass neue Formen der abhängigen Erwerbsarbeit auch als abhängig gekennzeichnet bleiben.⁶⁰

(Zusätzliche) Indikatoren, nach Geschlecht und Altersgruppe unterschieden, sollten das existierende Beschäftigungspotential sichtbarer machen, was es ermöglichen würde wertvolle Arbeitsmarktziele zu setzen:

- Beschäftigungsrate in Vollzeitäquivalenten⁶¹
- Beschäftigungsrate ausschließlich geringfügige Beschäftigung (z. B. ohne Personen, die weniger als 12 Stunden pro Woche arbeiten)
- Erweiterte Arbeitslosenrate, einschließlich von Arbeitssuchenden, die nicht sofort für eine Beschäftigung verfügbar sind, und entmutigten Arbeitssuchenden, die sofort für eine Beschäftigung verfügbar sind, aber nicht aktiv suchen.

4.3. Befassung mit Deckungsdefiziten

Beinahe alle Beschäftigungsformen sind automatisch durch die Gesetzliche Pensionsversicherung abgedeckt. Deshalb betrifft die Frage der Nicht-Deckung lediglich Personen mit keinem oder sehr wenig Einbindung auf dem Arbeitsmarkt. Nichtsdestotrotz hat ein deutlicher Anteil an älteren Menschen keinen Pensionsanspruch, fast ausschließlich Frauen.

Abgesehen von möglichen Reformen der Qualifikationskriterien, die zwiespältige Auswirkungen haben könnten (siehe 3.2.1.), sollten sich Gegenmaßnahmen grundsätzlich auf den Abbau von Zugangsschwierigkeiten zur Beschäftigung konzentrieren, insbesondere in Bezug auf Frauen. Weiters sollte der Zugang zur Sozialhilfe für bedürftige ältere Menschen erleichtert werden, beispielsweise durch die Lockerung der Bedürftigkeitsprüfung.

4.4. Befassung mit Angemessenheitsdefiziten

⁵⁹ Neueste österreichische Forschung zeigt, dass etwa 20% der Beschäftigten es vorziehen würden weniger Stunden pro Woche zu arbeiten. Dies zeigt ein bemerkenswertes Potential für Umverteilung der bezahlten Arbeit.

⁶⁰ Einige Typen von vorgeblich neuen Formen der Selbständigkeit sind de facto neue Formen von unselbständiger Arbeit.

⁶¹ Siehe ETUC Action Programme 2019-2023: "Push for a European prioritisation of full-time equivalence in European employment targets" (no. 393 f)



Wie obenstehend gezeigt wurde, betreffen die Defizite der Angemessenheit der Alterspensionen fast ausschließlich Frauen.⁶² Mehr als 30% der Alterspensionen von Frauen sind unter der Bemessungsgrundlage für die „Ausgleichszulage“. Der geschlechterspezifische Unterschied des Pensionsbetrags liegt bei 40%.

Die existierenden Unterschiede spiegeln Ungleichheiten in den Beschäftigungskarrieren wider. Deshalb sollten Gegenmaßnahmen sich hauptsächlich auf mit Frauen in Zusammenhang stehenden Themen konzentrieren wie eine bessere Aufteilung von bezahlter und unbezahlter Arbeit, den Abbau des Lohngefälles und eine Verbesserung der strukturellen Rahmenbedingungen, insbesondere Pflegeeinrichtungen.

Abgesehen einer Verbesserung der Beschäftigungsintegration, sind Änderungen in der Pensionsrücklagen notwendig, insbesondere hinsichtlich der Anrechnung von Kinderzeiten.

Weiters besteht der Bedarf einer Verbesserung der Rücklagen mit Hilfe der „Ausgleichszulage“ und durch Sozialhilfe (für jene, die keinen Pensionsanspruch haben), damit diese Instrumente besser ihre Funktion zur Armutsvermeidung erfüllen. Neue gesetzliche Regelungen haben hinsichtlich der Rücklagen für die „Ausgleichszulage“ eine Erleichterung für jene gebracht, die lange Beschäftigungsjahre aufweisen.

Ein weiteres wichtiges Thema ist eine bessere Information über zukünftige Pensionsrechte und wie diese berechnet werden. Neueste Forschung⁶³ zeigt, dass Frauen ein bemerkenswertes Informationsdefizit aufweisen, insbesondere hinsichtlich

- der Auswirkungen von langen Perioden von Teilzeitbeschäftigung
- den Regeln für Abschläge und Boni für Frühpensionen
- geltende Anrechnung von Kinder- und Pflegezeiten
- Opt-in-Möglichkeiten für „Mini-Jobbers“
- die Möglichkeit von Zusatzversicherungen im Rahmen der Gesetzlichen Pensionsversicherung

Grundlegende Informationsdefizite im Hinblick auf die Qualifikationsvoraussetzungen für die „Ausgleichszulage“ wurden ebenfalls festgestellt. Viele Frauen wissen nicht, dass sie keinen persönlichen Anspruch haben, da das Einkommen des Partners eingerechnet wird.

Empfehlungen für Angemessenheitsindikatoren:

Theoretische Ersatzraten: Um zukünftige Pensionisten mit nützlicheren Informationen zu versorgen, sollten die unterschiedlichen Komponenten des zu erwartenden zukünftigen Pensionseinkommens gesondert angegeben werden (Teil der gesetzlichen, betrieblichen oder privaten Pension).

Darüber hinaus sollten hinsichtlich kapitalgedeckter Komponenten alternative Varianten von Renditenprognosen kalkuliert und der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden. Dadurch würden zukünftige Pensionisten wertvolle Informationen über Investitionsrisikos und Eventualitäten im Hinblick auf ihr zukünftiges Pensionseinkommen erhalten. Diesbezüglich sollte festgehalten werden, dass die langfristige durchschnittliche Zinsrate von 3% (real, nach Kostenabzug), die in den TRR-Berechnungen des Alterungsberichts 2018 der Kommission festgehalten ist, zu optimistisch erscheint. Durch die Annahme von unrealistischen Langzeitprognosen für Renditen, scheinen zukünftige

⁶² Spezifischere Defizite wie beispielsweise zu restriktive Zugangsregeln für Schwerarbeiterpensionen (Hacklerpensionen) betreffen auch Männer, können aber im Rahmen dieses Berichts nicht behandelt werden.

⁶³ Mayrhofer/Mairhuber (2020)



Angemessenheitsunterschiede beim Pensionseinkommen aus kapitalgedeckten Systemen vorprogrammiert.

Aggregierte Ersatzraten: Wie für theoretische Ersatzraten sollten auch hier unterschiedliche Komponenten des Pensionseinkommens gesondert angeführt werden. Darüber hinaus sollte zur Steigerung der Transparenz für jeden Mitgliedstaat sowohl des Pensionsniveau als auch das Einkommensniveau, auf dem die aggregierte Ersatzberechnung basiert, öffentlich zugänglich gemacht werden.

4.5. Überdenken des Verständnisses von Nachhaltigkeit

Wie oben beschrieben (2.2. und 2.7.), ist das Verständnis von Nachhaltigkeit im Kontext massiver Bevölkerungsalterung höchst fragwürdig:

- die Verschlechterung von rein demografischen Ratios wird als Verhältnis von Beschäftigten zu Pensionisten missinterpretiert und auf Basis dieser Fehlinterpretation folglich als „nicht nachhaltig“ beschrieben
- trotz eines starken Anstiegs des Anteils älterer Menschen in der Gesamtbevölkerung wird selbst ein leichter Anstieg des notwendigen BIP-Anteils für die Finanzierung zukünftiger Pensionen als Beweis für „Nichtnachhaltigkeit“ gedeutet
- Kostenübertragungen von öffentlichen umlagefinanzierten Pensionen zu kapitalgedeckten Pensionen werden als kostenreduzierend fehlgedeutet.

Deshalb besteht ein verzweifelttes Bedürfnis das Konzept der Nachhaltigkeit und den Nutzen der damit verbundenen Indikatoren zu überdenken.

Wirtschaftliche Abhängigkeitsratios: Ein sollte zwischen rein demografischen und wirtschaftlichen Ratios ein klarer Unterschied getroffen werden. Wirtschaftliche Abhängigkeitsratios sollten sich auf den wirtschaftlichen Status von Menschen beziehen, so wie es das Weißbuch für Pensionen der Kommission vorschlägt: „Beschäftigte im Verhältnis zu Pensionisten und Arbeitslosen.“ Langzeitprognosen dieser Ratio zeigen eindeutig das enorme Potential einer besseren Arbeitsmarktintegration auf, um den zukünftigen Anstieg von wirtschaftlicher Abhängigkeit abzufangen und damit die finanzielle Nachhaltigkeit.⁶⁴ „Die Anhebung des Beschäftigungsniveaus [mit qualitativen Jobs] ist wohl die effektivste Strategie mit deren Hilfe sich Länder auf die Bevölkerungsalterung vorbereiten können.“⁶⁵ Unverständlicherweise wurde die Definition des Weißbuches bis heute nicht für Berechnungen in den meist beachteten Berichten der Kommission wie dem Alterungsbericht oder dem Pensions-Angemessenheitsbericht verwendet.

Anteil der Pensionen am BIP: Vor dem Hintergrund massiver Bevölkerungsalterung, verlangt die Fairness zwischen Generationen nach der Akzeptierung eines zukünftigen Anstiegs des Anteils der Pensionen am BIP. Um darüber hinaus Pensionskosten zu messen und die langfristige Leistbarkeit zu bemessen, müssen alle Pensionstypen in Betracht gezogen werden, einschließlich betrieblicher und privater Pensionen.

⁶⁴ EU-Kommission (2012), Abschnitt 2.3. Siehe auch Türk et al. (2018) und Wöss/Türk (2019)

⁶⁵ EU-Kommission (2008), p 144



Quellennachweis

Österreichisches Bundeskanzleramt (2018), Nationales Reformprogramm 2018

Bundesfinanzministerium Österreichs (2018), Austrian Country Fiche on Public Pensions

Dachverband der österreichischen Sozialversicherung (2020); Statistische Daten aus der Sozialversicherung. Verteilung des monatlichen Pensionseinkommens. Berichtsjahr 2019

ETUC (2019), Actionsprogramm 2019-2023

EU-Kommission (2008), Demography Report 2008 EU Commission (2012), An Agenda for Adequate, Safe and Sustainable Pensions. White Paper EU Commission (2018 a), The 2018 Ageing Report (Alterungsbericht 2018)

EU-Kommission (2018 b), Pension Adequacy Report 2018, Vol I

Eurostat (2010), Statistics in Focus 24/2010, Highly educated men and women likely to live longer

Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger (2019 a), Jahresbericht der österreichischen Sozialversicherung. 2019

Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger (2019 b), Teilversicherungs-, Ersatzzeiten- und Wanderversicherungsbericht für das Jahr 2018

Mairhuber I/Mayrhuber Ch (2020), Geschlechterunterschiede bei den Pensionen in Österreich: Quantitative und Qualitative Analyse. Bundeskanzleramt der Republik Österreich. TRAPEZ.ANALYSIS

Reiter G (2015), Höhere Frauenpensionen durch Einführung eines Gender-Pay-Gap-Faktors! in: WISO 3/2015

Türk E/Blank F (2017), Niedrigrenten, Mindestsicherung und Armutsgefährdung Älterer. Ein Vergleich zwischen Österreich und Deutschland, Teil 1. In: Soziale Sicherheit 7-8/2017

Türk E/Blank F/Logeay C/Wöss J/Zwiener R (2018), Den demografischen Wandel bewältigen. Die Schlüsselrolle des Arbeitsmarktes. IMK-Report 137

WIFO (Österreichisches Wirtschaftsforschungsinstitut), Website

Wöss J/Türk E (2019), How to Best Address Pension Adequacy and Financial Sustainability in the Context of Population Ageing: The Labour Market as a Key Determinant. In: Costa Cabral/Rodrigues (ed), The Future of Pension Plans in the EU Internal Market. Springer 2019

Wöss J (2020), Das österreichische Pensionssystem. In: Blank F/Hofmann M/Buntenbach A (Hrsg.), Neustart in der Rentenpolitik. Nomos Verlag.

