



universität
wien

DIPLOMARBEIT / DIPLOMA THESIS

Titel der Diplomarbeit / Title of the Diploma Thesis

„Die Entwicklung der Altersvorsorgesysteme in Österreich
und Deutschland und ihre Auswirkungen auf Armut – eine
komparative Analyse“

verfasst von / submitted by

Stefan Brameshuber

angestrebter akademischer Grad / in partial fulfilment of the requirements for the degree of
Magister der Naturwissenschaften (Mag. rer. nat.)

Wien, 2018 / Vienna, 2018

Studienkennzahl lt. Studienblatt /
degree programme code as it appears on
the student record sheet:

A 190 338 456

Studienrichtung lt. Studienblatt /
degree programme as it appears on
the student record sheet:

Lehramtsstudium UF Latein /
UF Geographie und Wirtschaftskunde

Betreut von / Supervisor:

ao. Univ.-Prof. Dipl.-Ing. Dr. Wolfgang Blaas

EIDESSTATTLICHE ERKLÄRUNG

Hiermit versichere ich,

- dass ich die vorliegende Diplomarbeit selbstständig verfasst, andere als die angegebenen Quellen und Hilfsmittel nicht benutzt und mich auch sonst keiner unerlaubten Hilfe bedient habe,
- dass ich dieses Diplomarbeitsthema bisher weder im In- noch im Ausland in irgendeiner Form als Prüfungsarbeit vorgelegt habe
- und dass diese Arbeit mit der vom Begutachter beurteilten Arbeit vollständig übereinstimmt.

Wien, Juni 2018

.....
Stefan Brameshuber

DANKSAGUNG

Wenn mein Lehramtsstudium nach 6 Jahren ein erfolgreiches Ende gefunden haben wird, werde ich getrost und mit Freude auf eine unbeschwerte Zeit zurückblicken können. So wie mich die Vergangenheit geformt hat und mein weiterer Lebensweg mich prägen wird, barg die Studentenzeit einzigartig schöne Momente, die mir auch in Zukunft, wenn die Erinnerung schon verblasst ist und ich sichere Pensionsbezüge genieße, im Wissen über die Freiheit und das Lebensgefühl ein wohliges Gefühl bereiten, ja mir vielleicht sogar ein Schmunzeln entlocken werden. Möglich wäre das allerdings nicht, wäre ich diesen Weg alleine gegangen.

„*Gaudeamus igitur iuvenes dum sumus*“

aus dem Studentenlied ***De brevitae vitae***

Der Abschluss des Studiums selbst in Form dieser Arbeit ließ gegen Ende noch einmal eine Weile auf sich warten. Die Ursachen dafür sind vielfältig, sicherlich habe ich mich aber in den Kollegien des Borg 3 und des GRG 1 Stubenbastei früh wohlfühlen können und der Arbeit an den Schulen eine höhere Priorität beigemessen als meiner Abschlussarbeit. Aber auch während dieser Zeit des selbstverschuldeten Hinauszögerns, das mich in manchen Phasen aus der Ruhe bringen konnte, hatte ich stets Menschen an meiner Seite, die sich ehrlich um mich gekümmert haben und mir viele freundvolle Momente geschenkt haben.

Als sichere Basis standen mir über alle 6 Jahre hindurch meine Eltern zur Seite, um mich finanziell und emotional zu unterstützen, aber auch mein Bruder diente mir auf dem Weg als Vorbild. Während der Studienzeit konnte ich nicht nur alte Freundschaften weiter festigen, sondern auch in beiden Studienrichtungen neue Menschen kennenlernen, die ich nicht mehr missen möchte.

Wesentlich zum Abschluss dieser Arbeit beigetragen hat jedenfalls mein Betreuer ao. Univ.-Prof. Dipl.-Ing. Dr. Wolfgang Blaas, der mir stets für Feedback zur Verfügung stand, auch ungeduldige Anfragen rasch beantwortete und mich für dieses aktuelle Thema auch immer wieder mit neuen Beiträgen versorgte.

Besonderer Dank gebührt außerdem noch Andreas, der sich für mich ebenfalls mit den Pensionen beschäftigte, indem er diese Arbeit klaglos in kürzester Zeit Korrektur las.

ABSTRACT

After the Second World War Austria and Germany both established similar pension systems based on mandatory insurance to sustain regular incomes and protect the ageing, non-working population from poverty in old age. However, demographic and economic changes increased the costs of the public funded pension systems. Especially the increase in life expectancy, while birth rates were dropping at the same time, had a negative impact on the ratio between tax-payers and those receiving retirement benefits. In the early 2000s Austrian and German politics started debating potential pension system reforms. The process led to two diverging developments: Germany included private and corporate provisions to keep up the levels of incomes for retirees, whereas Austria secured its public funded pensions systems.

This diploma thesis aims to describe the developments of the pension system and its conditions, as well as the challenges both Austria and Germany had to face. Results show that the Austrian system could sustain higher benefits than the German system. The effectivity of both pension systems was measured by comparing data on the probability to suffer from old age poverty. The comparison of the EU poverty definitions with relevant data taken from the European Union Statistics on Income and Living Conditions (EU-SILC) shows that old age poverty grew in Germany after the adoption of legal regulations, whereas Austria could reduce old age poverty since 2008.

KURZFASSUNG

Nach dem Zweiten Weltkrieg wurden in Österreich und Deutschland im Bereich der Altersvorsorge einander ähnlich umlagefinanzierte Pflichtversicherungssysteme etabliert, die für sichere Einkommen im Alter sorgten. Beide Länder erlebten im Zuge ihres wirtschaftlichen Aufschwungs einen demographischen Wandel in Form sinkender Geburtenraten und eines Ansteigens der Lebenserwartung. Für die Finanzierung der Pensionssysteme bedeutete die zunehmende Alterung der Gesellschaft insofern ein Problem, als sich das Verhältnis zwischen denen, die Beiträge zahlten, und denjenigen, die Beiträge bezogen, verschlechterte. Mit den Reformen am Beginn der 2000er Jahre gingen die Systeme unterschiedliche Wege. Während in Österreich weiterhin die staatliche Vorsorge Basis des Systems blieb, wurden in Deutschland die Bedeutung kapitalgedeckter Vorsorgesysteme auf privater und betrieblicher Basis zur Sicherung der Renten ausgebaut.

Nach einer Darstellung der Finanzierungsmöglichkeiten und Herausforderungen für Pensionssysteme werden, basierend auf der facheinschlägigen Literatur, die Entwicklungen und Reformen beider Länder gegenübergestellt. Anhand der unterschiedlichen Faktoren, die in den beiden Ländern jeweils für die Berechnung der Pensionen bzw. Renten herangezogen werden, zeigt sich, dass das österreichische Pensionssystem höhere Leistungen garantieren kann als sein deutsches Gegenstück.

Die Effektivität der beiden Systeme wird im letzten Teil dieser Arbeit daran bemessen, wie weit sie gegen Armut im Alter absichern kann. Unter Heranbeziehen der Armutsdefinition der EU und den Daten aus der Europäischen Gemeinschaftsstatistik über Einkommen und Lebensbedingungen (EU-SILC) zeigt sich, dass die Altersarmut in Österreich seit Erhebungsbeginn mit der 2000er Jahre rückläufig ist, während sie in Deutschland leicht zunimmt.

INHALTSVERZEICHNIS

1	EINLEITUNG	1
2	DEFINITIONEN ZUR ALTERSVORSORGE.....	4
2.1	Die drei Säulen der materiellen Alterssicherung.....	7
2.2	Staatliche Altersvorsorge	8
2.2.1	Belastungsfaktoren für umlagefinanzierte Pensionssysteme	10
2.2.2	Reformoptionen umlagefinanzierter Pensionssysteme	16
2.3	Betriebliche und private Altersvorsorge	19
2.3.1	Abhängigkeit vom und Auswirkung auf das Wirtschaftswachstum	21
2.3.2	Volatilität von Finanzanlageprodukten	22
2.3.3	Demographie	24
2.3.4	Unsicherheiten durch Akteure.....	25
2.3.5	Kosten des Systems	25
2.3.6	Kapitalgedeckte Vorsorge und Armut.....	26
2.4	Bewertung der Säulen	27
3	DAS ÖSTERREICHISCHE PENSIONSSYSTEM.....	29
3.1	Die staatliche Vorsorge in Österreich	29
3.1.1	Reformen bis 2000	33
3.1.2	Pensionsreform 2000.....	34
3.1.3	Pensionsreform 2003.....	35
3.1.4	Pensionsreform 2004.....	35
3.2	Die betriebliche Vorsorge in Österreich.....	36
3.3	Die private Vorsorge in Österreich	37
4	DAS DEUTSCHE RENTENSYSTEM	39
4.1	Die staatliche Vorsorge in Deutschland	39
4.1.1	Reformen bis 1999	41
4.1.2	Reformen ab 1999	44
4.2	Die betriebliche Vorsorge in Deutschland	45
4.3	Die private Vorsorge in Deutschland	46
5	VERGLEICH DER ALTERSVORSORGESYSTEME	49
6	DEFINITION VON ARMUT	52
6.1	Armutskonzepte	52
6.1.1	Ansätze des sozialen Konsenses	53

6.1.2	Budgetstandards und Warenkörbe.....	53
6.1.3	Deprivationsansätze / objektive Ansätze.....	54
6.2	Europa 2020-Strategie	54
6.3	Höhe der Armutsgefährdungsschwellen.....	56
7	ALTERSARMUT IN ÖSTERREICH UND DEUTSCHLAND.....	58
7.1	Daten zu Pensionen in den EU-SILC	58
7.2	Medianeinkommen nach Bevölkerungsgruppen	59
7.3	Medianeinkommen vor und nach Pensionen und Sozialleistungen	60
7.4	Pensionsbezüge über der Armutsgefährdungsgrenze	62
7.5	Wirkung sozialer Sicherungssysteme im Alter	64
7.6	Armutsgefährdungsquoten älterer Personen im Vergleich.....	66
7.7	Erhebliche materielle Deprivation.....	70
8	CONCLUSIO	79
8.1	Gegenwärtige politische Diskussion und Ausblick.....	79
8.2	Zusammenfassung der Ergebnisse.....	82
9	LITERATURVERZEICHNIS	86
10	DATENQUELLEN	91
11	DARSTELLUNGSVERZEICHNIS	92

1 EINLEITUNG

Über Altersvorsorge in Österreich und Deutschland herrscht eine rege Berichterstattung. Diese ist geprägt von unterschiedlich gefärbten Ausblicken über die Effektivität und Finanzierung der Altersvorsorgesysteme. Geschaltet werden diese sich variierenden Erfolgsmeldungen und Hiobsbotschaften von konkurrierenden Interessensvertretungen. Die Rede ist da von Deutschland, wo es derzeit kaum mehr möglich sei, eine gesetzliche Pension über der Armutsgefährdungsgrenze zu erreichen (vgl. TÜRK und MUM 2015) und dort von Österreich, wo „die künftige Finanzierung des Pensionssystems auf schwachen Beinen steht“ (AGENDA AUSTRIA 2014).

Eines hat aber ein großer Teil der Berichterstattung in beiden Ländern gemeinsam: Das System des kleinen bzw. großen Nachbarn dient, je nach Sichtweise, als positiver oder negativer Vergleichswert. Dies ist der Tatsache geschuldet, dass sich die Sicherung der aus alterstechnischen Gründen nicht mehr erwerbstätigen Bevölkerung im Ländervergleich hinsichtlich der staatlichen Finanzierung seit den tiefgreifenden Reformen des deutschen Rentensystems zu Beginn der 2000er Jahre unter den Kabinetten SCHRÖDER I und II und den Reformversuchen des österreichischen Pensionssystems unter SCHÜSSEL I und den tatsächlichen Reformen unter dem Kabinett SCHÜSSEL II, ebenfalls am Beginn der 2000er Jahre, stark unterscheidet. Seit dem Zweiten Weltkrieg nahm damit besonders die staatliche Vorsorge in beiden Ländern unterschiedliche Positionen ein. Nach einer langen Phase expandierender Alterssicherungssysteme wurden allmählich einschränkende und Leistung vermindernde Reformen durchgeführt.

Die folgende Arbeit wird im ersten Teil in allgemeine Begriffe der Altersvorsorge einführen, die sowohl Österreichs als auch Deutschlands Grundzüge der Altersvorsorge betreffen. Davon ausgehend werden die demographischen und wirtschaftlichen Herausforderungen für die Finanzierung der staatlichen Altersvorsorgesysteme dargestellt und in unterschiedliche Perspektiven und Aspekte kapitalgedeckter Vorsorgemodelle eingeführt. Der zweite Teil der Arbeit beschäftigt sich mit den gesetzlichen Veränderungen der Altersvorsorgesysteme Österreichs und Deutschland mit besonderem Fokus auf die tiefgreifenden Reformen beider Länder zu Beginn der 2000er Jahre. Die Entwicklungen und Reformen der beiden Systeme finden dabei getrennt Erwähnung, wodurch die Basis für den Leistungsvergleich im letzten Abschnitt gelegt wird. Die Effektivität dieser Reformen wird im dritten Teil in Bezug darauf gemessen, wie sie sich auf die Entwicklung der Armut von jenen Personen ausgewirkt haben,

die aufgrund ihres Alters nicht mehr erwerbstätig sind und wie weit die Systeme in der Lage sind, Altersarmut zu verhindern. Unter Heranziehung der Armutsdefinition der EU werden Armutsgefährdungsquoten in Österreich und Deutschland auf Basis der Daten der Europäischen Gemeinschaftsstatistik zu Einkommen und Lebensbedingungen (EU-SILC) untersucht und miteinander verglichen. Für die Feststellung der Armut werden einerseits die Höhe der Einkommen betrachtet und andererseits die Ausbreitung der materiellen Deprivation gemessen, die das finanzielle Unvermögen angibt, sich bestimmte Güter zu leisten oder Bedürfnisse zu stillen.

Die Forschungsfragen, die für diese Arbeit konzipiert wurden, sollen nicht nur die Thematik eingrenzen, sondern auch den Rahmen für die aufeinanderfolgenden Arbeitsschritte bilden. Das primäre Ziel ist die Untersuchung von Belastungsfaktoren für Altersvorsorgesysteme, Reformwege und deren Auswirkungen auf Armut in Österreich und Deutschland. Die untergeordneten Forschungsfragen lauten wie folgt:

- Wie wird Altersvorsorge definiert und von welchen Säulen wird sie getragen?
- Welche demographischen und wirtschaftlichen Faktoren wirken sich belastend auf die Finanzierung von Altersvorsorgesysteme aus?
- Welche Reformoptionen für Altersvorsorgesysteme gibt es und welche Implikationen haben sie?
- Wie haben sich die Systeme in Österreich und Deutschland entwickelt und welche Reformwege wurden jeweils gewählt?
- Unter welchen Voraussetzungen ermöglichen es die gegenwärtigen Gesetzeslagen, im Alter ein Einkommen zu erhalten, das über der von der EU definierten Armutsgefährdungsschwelle liegt?
- Wie hat sich die Zahl der Personen, die von Altersarmut betroffen sind, entwickelt?

Die Hypothese für die Arbeit lautet, dass Österreich und Deutschland ursprünglich sehr ähnliche Altersvorsorgesysteme besaßen, die zunehmend von ähnlichen demographischen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen finanziell belastet wurden. Deutschland wählte im Gegensatz zu Österreich einen Reformweg, der die Bedeutung kapitalgedeckter Vorsorgesysteme für das Rentenniveau im Alter verstärkte. Durch die Veränderungen des deutschen Rentensystems sind schon heute und in den kommenden Jahren mehr Personen von Altersarmut betroffen als in Österreich, weil die staatliche Vorsorge in Deutschland stärker reduziert und eingeschränkt wurde.

Diese Arbeit wird Aspekte der Altersvorsorge aufgreifen, die unterschiedlich Deutschland, Österreich oder beide Länder betreffen werden, und dabei die Begriffe „Rente“ und „Pension“ verwenden. Sowohl in Deutschland als auch in Österreich existieren jeweils beide Begriffe mit unterschiedlichen Bedeutungen. Renten bezeichnen in Deutschland das gängige System der Altersvorsorge und sichern Personen ab, die altersbedingt eine Erwerbstätigkeit nicht mehr praktizieren können (vgl. PIEKENBROCK 2014: 473), während Pensionen im Wesentlichen an Beamte¹ ausgegeben werden, die das Pensionsalter erreicht haben (vgl. PIEKENBROCK 2014: 424). In Österreich bezeichnen Renten grundsätzlich Leistungen aus der Unfallversicherung wie zum Beispiel die Versehrtenrente (vgl. STEFANITS ET AL. 2004: 32). Pensionen sind Leistungen der Altersvorsorge (vgl. APG 2004/142). Weil in der Folge die Systeme der Altersvorsorge im Vordergrund stehen, werden die beiden Begriffe „Rente“ für Deutschland und „Pension“ für Österreich je nach Bezug auf eines der beiden Länder verwendet. Werden die Altersvorsorgesysteme beide Länder thematisiert, werden die beiden Begriffe synonym verwendet.

Im Sinne einer leichteren Lesbarkeit wurde in dieser Arbeit auf eine geschlechtsneutrale Formulierung bewusst verzichtet. Begriffe wie „Pensionist“ oder „Arbeitnehmer“ umfassen daher stets auch die weibliche Form.

¹ Neben Beamten werden Pensionen auch an Richter, Soldaten, Pfarrer und andere Personen in öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnissen ausbezahlt.

2 DEFINITIONEN ZUR ALTERSVORSORGE

Sowohl das österreichische Pensionssystem als auch das deutsche Rentensystem sind Altersvorsorgesysteme im Bereich der Daseinsvorsorge. Diese zu erbringen bzw. sicherzustellen ist eine wichtige Aufgabe des Staates (vgl. MACHOLD 2010: 15).

Der Begriff der Daseinsvorsorge geht zurück auf den deutschen Staatsrechtler Ernst FORSTHOFF, der Verkehrs-, Versorgungs-, Gesundheits-, Kommunikations- und Bildungsstrukturen erstmals als Staatsaufgabe sieht (vgl. 1938: 1f) und diesen Begriff bis 1970 als Legitimationskonzept für den modernen Wohlfahrtsstaat weiterentwickelt (vgl. KERSTEN 2005: 557f). Auf dieser Basis wurden in der Folge weitere Konzepte zur Daseinsvorsorge entwickelt, die sich in Bezug auf den Aufgabenbereich des Staates, die Selbstverantwortung der Bürger und die Frage nach der Bedürftigkeit unterscheiden. Es gibt „für die Daseinsvorsorge (...) keine abschließende Definition, auf welche konkreten Bereiche sie einzugrenzen bzw. welche Bereiche auszugrenzen sind. Dazu gezählt werden jedenfalls Verkehr, Ver- und Entsorgungsbetriebe, der Bereich der Telekommunikation und die Bildungs- und Gesundheitseinrichtungen sowie das Forschungswesen (MACHOLD 2010: 15).“

Um Personen vor Armut im Alter außerhalb der Erwerbstätigkeit zu schützen, erhält ein Staat selbst soziale Einrichtungen, die vor dieser Gefahr schützen sollen, oder, falls Institutionen der Armutsprävention von einer privaten Körperschaft diese Funktion übernehmen, sorgt er dafür, dass diese Körperschaften funktionsfähig sind und ein festgelegtes, faires Preis- und Qualitätsniveau gewährleistet bleibt. (vgl. MACHOLD 2010: 16)

SEGALLA definiert soziale Einrichtungen so, dass sie dabei die Aufgabe haben, für nicht mehr erwerbstätige Menschen Lebensgrundfunktionen zu sichern. Auch er beschreibt aber nicht näher, in welchem Ausmaß dieses System der Altersvorsorge vom Staat zur Verfügung gestellt werden soll oder ob der Staat diese Aufgabe überhaupt vollständig übernehmen sollte (vgl. 2006: 159f). Diese Definition der Altersvorsorge schließt damit an die eingangs erwähnte Definition MACHOLDS zur Daseinsvorsorge an. EDERER sieht SEGALLAS Definition so, dass für aus dem Erwerbsleben ausgeschiedene Bürger öffentliche Leistungen soweit vorhanden sein sollten, dass sie am gesellschaftlichen Leben Anteil haben können, und Selbstständigkeit und Wohlfahrt leistbar bleiben. Dies bedeutet aber wiederum nicht, dass dies durch hohe Geldleistungen seitens des Staates geschehen muss (vgl. 2009: 174).

In Bezug auf die Altersvorsorge wirft POPP mit seinem „Haus der Zukunftsvorsorge“ ein, dass der Begriff zu stark nur mit finanziellen Leistungen konnotiert wird. Aus diesem Grund fügt er neben der materiellen Vorsorge noch drei weitere Bereiche hinzu, die wesentlich zur Altersvorsorge beitragen: die gesundheitliche, soziale und mentale Vorsorge (vgl. 2015: 270ff). Zwar sind diese von POPP angesprochenen Bereiche grundsätzlich wichtige Themen für eine Prävention von Armut im Alter, im Rahmen der Fragestellung dieser Arbeit soll aber nur auf die materielle Vorsorge eingegangen werden. Die Frage, in welchem Ausmaß der Staat für die Sicherung der Altersvorsorge garantiert, wird in den folgenden Kapiteln zum österreichischen Pensions- und zum deutschen Rentensystem Antworten aus der Sicht der beiden Staaten finden.

Die Europäische Union gibt in Bezug auf die Daseinsvorsorge und im Speziellen auf die Aufgaben der Altersvorsorge zwar Richtlinien vor, die Gründungsverträge der Europäischen (Wirtschafts-)Gemeinschaft beinhalten jedoch keinen sozialpolitischen Zielkatalog. Sie besitzt damit in beiden Bereichen keine für die Mitgliedsstaaten verbindliche Gesetzeslage. Wesentlich ist lediglich eine Koordinierung der Sozialversicherungssysteme untereinander und der Gleichbehandlungsgrundsatz für Geschlechter und Personen aus EU-Mitgliedsstaaten, um u. a. durch die Freizügigkeit für Arbeitnehmer die Entstehung eines europäischen Binnenmarktes zu begünstigen. Diese Koordinierung beinhaltet die Zusammenrechnung von Erwerbszeiten, das Aufrechterhalten von Leistungsansprüchen und das Auszahlen von Leistungen innerhalb der Mitgliedsstaaten (vgl. SCHRAMMEL und WINDISCH-GRAETZ 2018: 234). Vorschriften über diese Koordinationsfunktion etwa im Bereich der sozialen Sicherung von Arbeitnehmern hinaus festzulegen, ist für die Gemeinschaft der Mitgliedsstaaten durch den Vertrag von Amsterdam möglich. Für eine solche Harmonisierung sozialrechtlicher Vorschriften wäre aber die Zustimmung aller Mitgliedsstaaten erforderlich. Bisher gab es auf diesem Bereich jedoch noch keine Resultate, weshalb noch immer die nationale Rechtsprechung aller Mitgliedsstaaten bestimmt, wer zu Versicherungsbeiträgen verpflichtet und zu Leistungen berechtigt ist. (vgl. SCHRAMMEL und WINDISCH-GRAETZ 2018: 236)

Der Begriff der Daseinsvorsorge wird in den EG-Verträgen² lediglich innerhalb der Formulierung „Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse“ eines Staates aufgegriffen, weitere Ausführungen zu Dienstleistungen von nicht wirtschaftlichem

² Konkret ist davon in Artikel 16 und Artikel 86 Absatz 2 des EG-Vertrags die Rede.

Interesse werden aber ausgespart, mit denen spezifische Gemeinwohlverpflichtungen wie die Altersvorsorge verbunden werden könnten (vgl. EK 2004: 27). „Es besteht zwar Interesse an weiteren Erläuterungen zum gemeinschaftsrechtlichen Status von Erbringern sozialer Dienstleistungen (...), doch zugleich besteht allgemeine Einigkeit, dass die Gemeinschaft keine zusätzlichen Handlungskompetenzen im Bereich der nichtwirtschaftlichen Dienstleistungen erhalten sollte“ (EK 2004: 29). Diese Entscheidung entspricht der obigen Beschreibung von SCHRAMMEL und WINDISCH-GRAETZ. Auf europäischer Ebene nehmen deswegen die Dienstleistungen des sozialen Schutzes wegen des Fehlens einer gemeinsamen Gesetzgebung zu dem Thema in den Mitgliedsländern unterschiedliche Rollen ein. Teilweise sind die Sozialversicherungsträger oder unterschiedliche Vorsorgekassen am Kapitalmarkt als „Unternehmen“ tätig und teilweise nicht (vgl. STEFANITS ET AL. 2004: 38). Erwähnenswert ist noch eine Richtlinie für die nationale Gesetzgebung im Bereich der Altersvorsorge in der „Grundsatzerklärung des Rates der Europäischen Union und der im Rat vereinigten Minister für Sozialfragen vom 6. Dezember 1993 anlässlich [sic!] des Europäischen Jahres der älteren Menschen und der Solidargemeinschaft der Generationen (1993)³“, die u. a. zu Lebensstandard sichernden Versicherungssystemen für ältere Menschen auffordert. Nennenswert ist auch die Einführung der offenen Methode der Koordinierung (OMK)⁴ mit dem Europäischen Rat von Lissabon im März 2000, die im Pensionsbereich lt. STEFANITS ET AL. (2006: 33) diese Zielsetzungen vorgibt: „Sicherstellung sicherer und angemessener Renten, Gewährleistung der finanziellen Zukunftsfähigkeiten der Rentensysteme und Anpassungsfähigkeit von Rentensystem, um auf sich verändernde Bedürfnisse der Gesellschaft und des Einzelnen reagieren zu können.“ Das „Pan-European Pension Product“ (PEPP) ist das Ergebnis der jüngsten Bestrebungen der EU nach einer europaweiten, privaten Altersvorsorge. Zudem wurde vom europäischen Parlament und Rat mit 14. Dezember 2016 (Amtsblatt der EU Nr. 354 L vom 23.12.2016) eine Richtlinie beschlossen, die grenzüberschreitende Tätigkeiten und die Beaufsichtigung von Einrichtungen der betrieblichen Altersversorgung in einem Mindestbereich harmonisieren soll.

³ Amtsblatt der EU Nr. C 343 vom 21.12.1993.

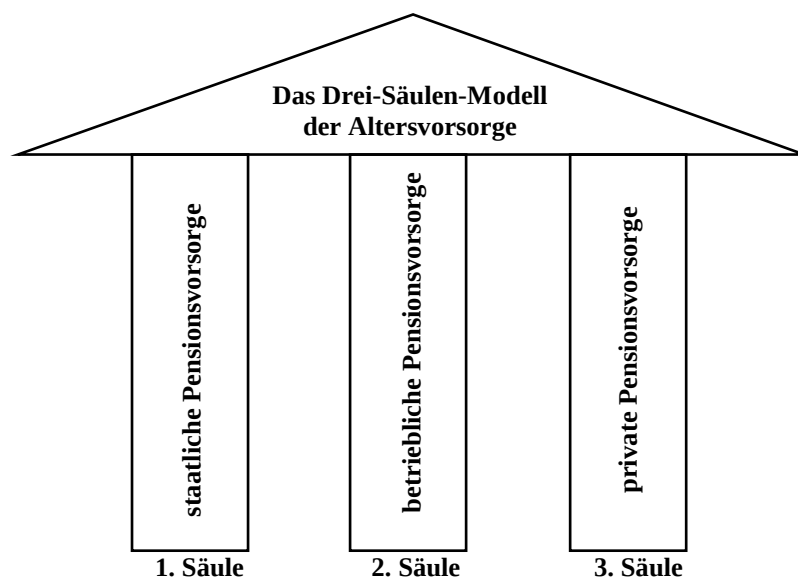
⁴ Die OMK ist eine Organisationsform der EU, die Leitlinien und unverbindliche Empfehlungen der EU-Kommission an die Mitgliedsstaaten weitergibt.

2.1 DIE DREI SÄULEN DER MATERIELLEN ALTERSSICHERUNG

Bevor nun die Spezifika der österreichischen und deutschen Alterssicherung einander gegenübergestellt werden, sollen die auch in Österreich und Deutschland vorhandenen drei Säulen der materiellen Alterssicherung, deren Finanzierung und Probleme charakterisiert werden. In beiden Ländern wurde bei den letzten großen Reformen am Beginn der 2000er Jahre eine finanzielle Entlastung der staatlichen Alterssicherung angestrebt. Aus diesem Grund wurden die beiden anderen Säulen der Alterssicherung, die betriebliche und die private, ausgebaut. Diese sollen nach und nach die staatliche Versorgung unterstützen. Eine Stärkung des Drei-Säulen-Systems ist auch eine Empfehlung der Weltbank⁵. (vgl. BELABED 2004: 151)

Weil die Länder der Europäischen Union ihre Pensionssysteme noch recht unterschiedlich regeln und zum Teil eine zweite und dritte Säule der Altersvorsorge nicht unterstützen, empfiehlt auch die Europäische Kommission, die rein staatliche Vorsorge in Form der zwei weiteren Säulen zu unterstützen. (vgl. EK 2010: 8)

Die dargestellte Dreiteilung (s. Darst. 1) soll aber nur als Konzept verstanden werden. Wie sich später noch an den Beispielen Österreichs und Deutschlands zeigen wird, haben die drei Säulen in den beiden Ländern sehr unterschiedliche Gewichtungen.



Darstellung 1 Das Drei-Säulen-Modell der Alterssicherung. Quelle: FELBINGER ET AL. 2014: 99, eigene Bearbeitung.

⁵ Die Weltbank definiert es als Ziel, mit der Entwicklung von kapitalgedeckten Alterssicherungssystemen die Entwicklung der Kapitalmärkte voranzutreiben (vgl. BAKER ET AL. 2003: 6). Dieser Umstand soll an dieser Stelle aber außen vorgelassen werden.

2.2 STAATLICHE ALTERSVORSORGE

Die staatliche Altersvorsorge, in Österreich und Deutschland ein umlagefinanziertes Pensionssystem, ist die erste Säule der Alterssicherung (vgl. FELBINGER ET AL. 2014: 99). Wie oben schon erwähnt, wurde sie wie in vielen anderen europäischen Ländern in beiden Ländern ausgebaut, um Altersarmut zu verhindern und Personen nach dem Ende ihrer Erwerbstätigkeit aus Altersgründen eine finanzielle Lebensgrundlage zu garantieren (vgl. EDERER 2009: 174).

Der wesentliche Unterschied zu den beiden anderen Säulen ist die Finanzierung derselben. Während die zweite und dritte Säule meist auf Kapitaldeckungsverfahren beruhen (s. S. 14), wird die staatliche Vorsorge über ein Umlageverfahren finanziert:

„Die Versicherungsbeiträge werden so bemessen, dass sie die innerhalb des betreffenden Zeitraums geplanten Ausgaben (einschließlich der Verwaltungsausgaben und abzüglich gesetzlicher Staatszuschüsse) decken“ (PIEKENBROCK 2014: 553).

Dies bedeutet, dass die Versicherungsleistungen ehemaliger Beitragszahler laufend durch die Beiträge von aktuell Erwerbstätigen getragen werden. Die Beitragszahlungen werden also nicht angespart, veranlagt und erst später ausgezahlt, sondern sofort an die pensionierte Bevölkerung umgelegt. Wenn mehr ausgezahlt werden muss, als eingezahlt wird, muss der Staat die Differenz durch Zuschüsse ausgleichen.

Nach dem Prinzip eines leistungsorientierten Pensionsplans, auch Äquivalenzprinzip genannt, ist der Umfang der Leistungen in der Pension davon abhängig, wieviel und wie lange in der Erwerbstätigkeit verdient bzw. als Beitragszahler an die Pensionsversicherung eingezahlt wurde. Diesem Plan liegt die Sozialgesetzgebung der 1880er Jahre des deutschen Reichskanzlers Otto von BISMARCK zugrunde, der eben jenes System der an das Einkommen angepassten Pensionen einführte. Durch dieses System werden soziökonomische Unterschiede nicht berücksichtigt, weil der soziale Schutz nur unter der Voraussetzung einer Berufstätigkeit gewährt wird. Eine Umverteilung der Vermögen findet nicht statt. Im Gegensatz dazu steht das Umlagesystem von William BEVERIDGE, das von den Erwerbstätigen einkommensunabhängige Steuern eintreibt und im Gegenzug auch an alle Pensionen in gleicher Höhe ausschüttet und damit auch eine Sozialhilfe in Form einer Mindestsicherung für alle darstellt. (vgl. CREMER und PESTIEAU 2003: 182; SCHRAMMEL und WINDISCH-GRAETZ 2018: 261)

Die Starke Gewichtung des Äquivalenzprinzips in der Berechnung der Pensionen führt zu dem Problem, dass sich niedrige Einkommen, Brüche im Einkommensverlauf, lange Beschäftigungsphasen in Teilzeit etc. reduzierend auf die Höhe der Pensionen auswirken, wovon besonders Frauen häufig betroffen sind (vgl. BLANK und TÜRK 2017a: 286).

Eine Möglichkeit, die Leistungen eines staatlichen Pensionssystems und die Absicherung gegen Altersarmut zu untersuchen, ist die Bruttoersatzrate. Diese Rate misst, wie effektiv die Alterspensionsleistung vor Steuern ein Einkommen im Verhältnis zu den Einkommen vor der Pensionierung sichert. Laut OECD-Definition stellt sie das Verhältnis zwischen der Bruttopensionsleistung und dem Bruttoeinkommen aus einer Erwerbstätigkeit vor der Pensionierung dar. (vgl. OECD 2017a: 100)

Die Differenz, die beim Umlagesystem durch ein dynamisches Verhältnis zwischen Beitragsleistern und Beitragsbeziehern potentiell entstehen kann, muss im Sinne des demographischen Stichworts des Generationenvertrags möglichst klein bleiben. Nach QUEST (vgl. 1998: 14f) lautet dessen wichtige Grundvoraussetzung, dass die relative Proportionalität zwischen Beitragszahlern und Leistungsbeziehern möglichst konstant oder klein bleiben soll. Die Pensionsausgaben entsprächen im Idealfall den Beitragseinnahmen. QUEST (1998: 14) drückt die Gegenüberstellung so aus: „Anzahl der Beitragszahler x Durchschnittsbeitrag = Anzahl der Rentner x Durchschnittsrente.“ Das Verhältnis dieser beiden Personengruppen wird Belastungsquote genannt.

Wenn von der Politik über Reformen von Altersvorsorgesystemen diskutiert wird, steht neben einem Aus- oder Umbau der betrieblichen und privaten Altersvorsorge besonders die Finanzierung des staatlichen Umlagesystems im Vordergrund. MATZNER (vgl. 2003: 1) stellt die finanziellen Rahmenbedingungen für Reformen eines Umlagesystems wie folgt dar:

$b \times E \times Z = S \times P$

Auf der Einnahmenseite steht das Produkt aus den durchschnittlichen Beiträge bzw. Steuern (b), dem durchschnittlichen Einkommen der Erwerbsbevölkerung (E) und der Anzahl der Beitragszahler (Z). Wie oben schon angesprochen, sollte die Einnahmenseite möglichst äquivalent zu den Ausgaben des staatlichen Umlagesystems sein. Die Ausnahmen wiederum berechnen sich aus dem Produkt der Anzahl der Pensionisten (S) und der Höhe der durchschnittlichen Pensionen (P).

Die Produkte auf beiden Seiten sind unterschiedlichen Entwicklungen ausgesetzt, die einerseits die Einnahmenseite reduzieren, andererseits aber zugleich die Kosten auf der

Ausgabenseite erhöhen. Im folgenden Abschnitt sollen daher die wichtigsten demographischen und konjunkturabhängigen Entwicklungen dargestellt werden, die die Finanzierung staatlicher Umlagesysteme belasten.

2.2.1 Belastungsfaktoren für umlagefinanzierte Pensionssysteme

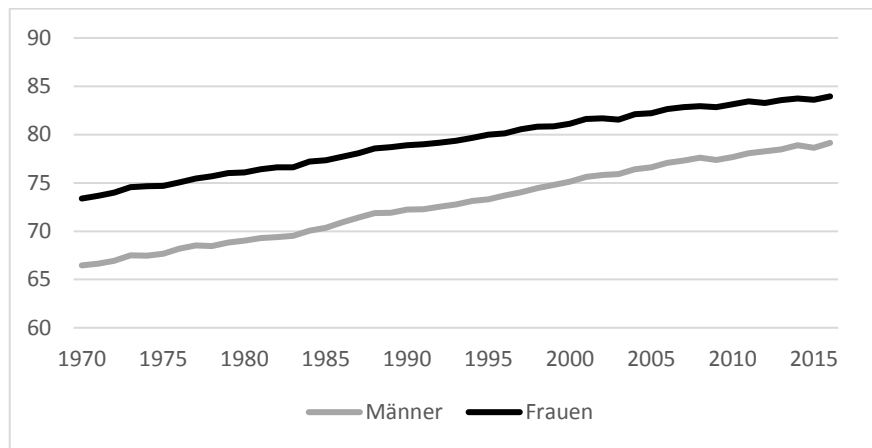
Wie später in dieser Arbeit noch dargestellt wird, wurden die umlagefinanzierten Pensionssysteme in Österreich und Deutschland zu einer Zeit eingeführt und ihre Leistungen ausgebaut, als die Bevölkerung beider Länder in Bezug auf ihre Altersstruktur anders aufgebaut war. „Anders“ bedeutet konkret, dass die Bevölkerung durchschnittlich jünger war, weil die Lebenserwartung geringer war, die Geburtenraten höher waren und der Zweite Weltkrieg starke Auswirkungen auf die Zahl der Männer mehrerer Geburtskohorten hatte. Aus diesem Umstand heraus ergab es sich, dass relativ viele Beitragsleister auf einen Beitragsbezieher kamen und das Umlagesystem demographisch günstig war. Die demographischen Komponenten haben sich allerdings bis heute wesentlich verändert. (vgl. EDERER 2009: 169ff)

Unter dem Stichwort „zweiter demographischer Übergang“ versuchte VAN DE KAA (vgl. 1987: 11) den beobachtbaren demographischen Wandel in Industriestaaten nach dem Zweiten Weltkrieg als Phänomen zu beschreiben. Zum Beispiel stellte er den Rückgang der zusammengefassten Geburtenziffer unter den Wert von 2,1 Kindern je Frau, der dem Erhaltungsniveau entspräche, das Ansteigen des durchschnittlichen Heiratsalters und des Durchschnittsalters bei der Geburt des ersten Kindes in den Kontext eines individualistischen und postmaterialistischen Wertewandels. Als wichtige Prozesse nennt er dort die Pluralisierung von Familien- und Haushaltsformen, den Wandel weg von der Ehe hin zu unverheiratetem Zusammenleben oder das Wegrücken vom Kind als gemeinsamen Mittelpunkt und angestrebten Idealziel einer Familienplanung.

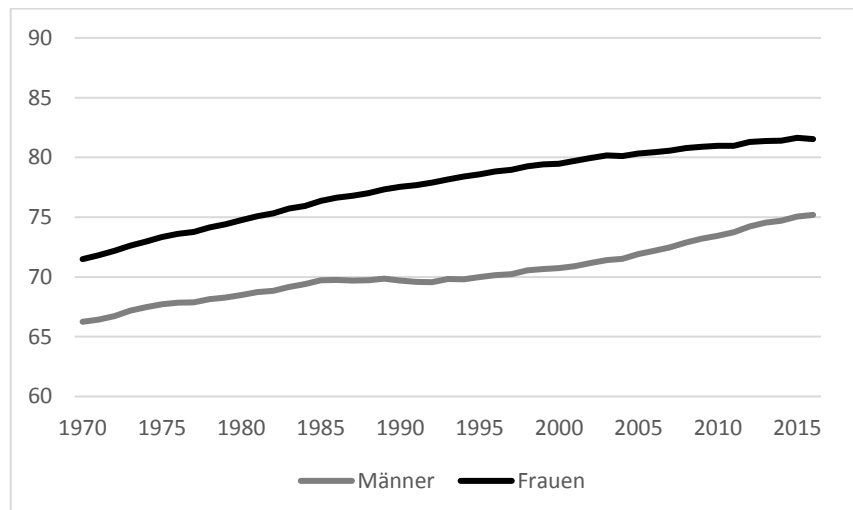
Der genannte demographische Übergang führte jedenfalls zu deutlichen demographischen Änderungen, die umlagefinanzierte Pensionssysteme allmählich vor das Problem stellten, dass die Anzahl der Leistungsbezieher kontinuierlich in relativen und absoluten Zahlen anstieg. Die Pensionsträger bzw. Sozialversicherungen wurden gezwungen ihre finanziellen Mittel zu erhöhen, weil die Alterung der Gesellschaft zu einer steigenden Zahl an Pensionsbezieheren führte. (vgl. EDERER 2009: 170ff)

2.2.1.1 Steigende Lebenserwartung

Eine wichtige demographische Einflussvariable für die Finanzierung des staatlichen Vorsorgesystems ist die Pensionszeit. Durch das Ansteigen der Lebenserwartungen in Österreich und Deutschland hat sich die durchschnittliche Pensionszeit, also das Beziehen von Leistungen aus der Pensionsversicherung nach dem Ende der Erwerbstätigkeit, wesentlich verändert. In Österreich ist die Lebenserwartung von 1970 bis 2016 bei Männern um 12,7 und bei Frauen um 10,6 Jahre angestiegen (s. Darst. 2) und steht mit 2016 bei 79,1 und 84,0 Jahren. Ähnlich, aber nicht so stark entwickelte sich die Situation in Deutschland (s. Darst. 3): Im gleichen Zeitraum stieg die Lebenserwartung deutscher Männer um 8,9 Jahre auf 75,2 Jahre 2016, und diejenige deutscher Frauen um 10,0 Jahre auf 81,5 Jahre.



Darstellung 2 Lebenserwartung in Österreich für Männer und Frauen bei der Geburt. Quelle: Eigene Darstellung nach STATISTIK AUSTRIA 2018b.



Darstellung 3 Lebenserwartung in Deutschland für Männer und Frauen bei der Geburt. Quelle: Eigene Darstellung nach DESTATIS 2018a.

Im Kontext dieses Anstiegens der Lebenserwartung spricht MARIN (vgl. 2013: 143) in Bezug auf die wirtschaftliche Inflation in einer Analogie von einer Altersinflation. Heutige „Alte“

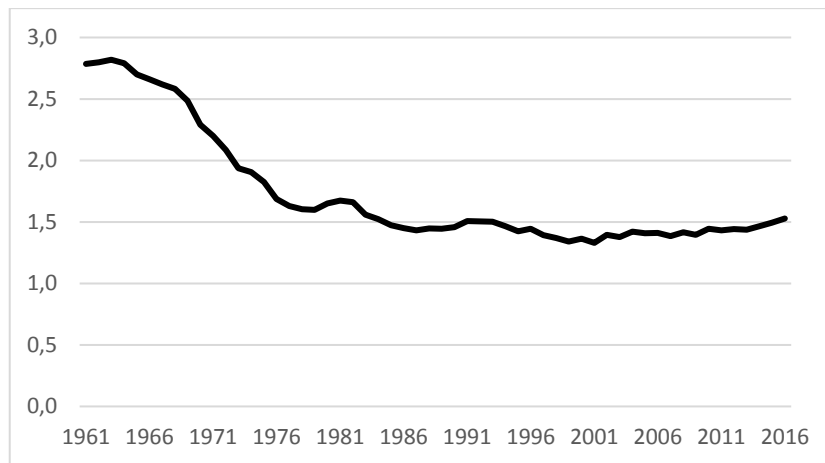
hätten im Vergleich zu den gleichaltrigen vor 50 Jahren beim Pensionsantritt eine wesentlich höhere verbleibende Lebenserwartung, zudem könnten sie auf eine bessere Gesundheitsvorsorge und deswegen auf geringere Mortalitätsrisiken bauen. Kognitive, berufliche und gesundheitliche Rahmenbedingungen hätten sich also drastisch verbessert.

2.2.1.2 Sinkende Geburtenraten

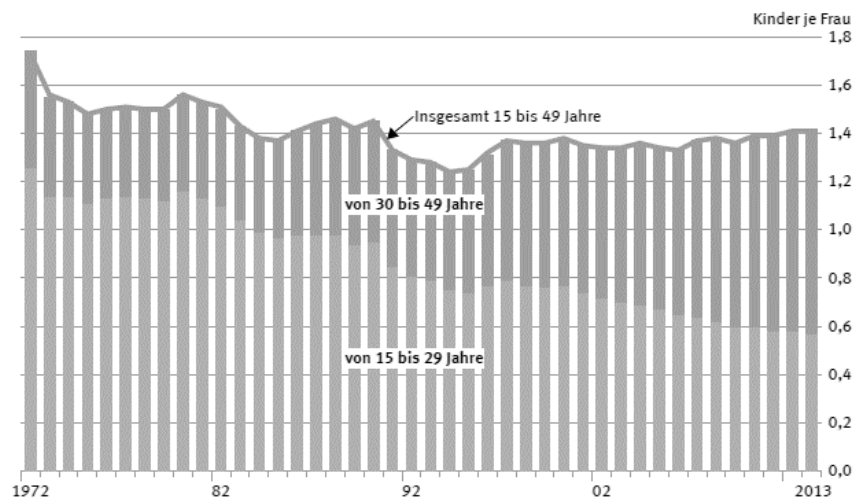
Als weiterer wichtiger Faktor, der zur Alterung der Gesellschaft beiträgt, ist das Absinken der Gesamtfertilitätsrate (engl. total fertility rate, TFR) unter das Bestanderhaltungsniveau. Die Gesamtfertilitätsrate oder zusammengesetzte Fruchtbarkeitsziffer gibt in der Bevölkerungsdemographie eine hochgerechnete Kinderzahl an, die Frauen durchschnittlich zur Welt bringen, während sie sich im gebärfähigen Alter befinden. Wenn das Wanderungssaldo nicht berücksichtigt wird, bleibt eine Bevölkerung konstant oder wächst, wenn die Gesamtfertilitätsrate bei 2,1 oder höher liegt. Über 2 liegt der Wert wegen jener Personen, die schon vor dem Erreichen des gebär- bzw. zeugungsfähigen Alters sterben und sich nicht reproduzieren können. (vgl. HUSA ET AL. 2015: 93f)

Liegt die TFR unter dem Wert von 2,1 ist die Bevölkerung nicht in der Lage ihren „Bestand“ zu erhalten und altert bzw. schrumpft, sofern die Wanderungsbilanz aus Zu- und Abwanderung die sinkende Geburtenrate nicht ausgleichen kann. Für das umlagefinanzierte Pensionssystem bedeutet dies, dass durch die geringere Zahl der Nachkommen weniger für die Finanzierung des Pensionssystems weniger Beitragszahler heranwachsen und die Zahl der Pensionsbezieher im Verhältnis zunimmt. Dadurch wird das Gleichgewicht des Generationenvertrags, der, um fair zu bleiben, ein konstantes Verhältnis von Beitragsleistern und -beziehern voraussetzt, gestört, wenn jüngere Generation höhere Beiträge leisten müssen, als es die Beitragsbezieher während ihrer Erwerbstätigkeit tun mussten. (vgl. TAZI-PREVE et al. 1999: 14f)

Ein Blick auf die zusammengesetzten Fruchtbarkeitsziffern in Österreich (s. Darst. 4) und Deutschland (s. Darst. 5) verrät, dass die Fertilitätsrate in beiden Ländern in den 1960er Jahren unter das Bestanderhaltungsniveau von 2,1 gesunken ist, und seither kein Trend nach oben hin erkennbar ist. Die Fertilitätsraten stagnieren in beiden Ländern seit etwa 30 Jahren um bzw. unterhalb des Wertes 1,5. Die durch die steigende Lebenserwartung ohnehin alternde Gesellschaft wird in demographische Hinsicht damit zusätzlich belastet.



Darstellung 4 Entwicklung der TFR in Österreich. Quelle: Eigene Darstellung nach STATISTIK AUSTRIA (2018d).

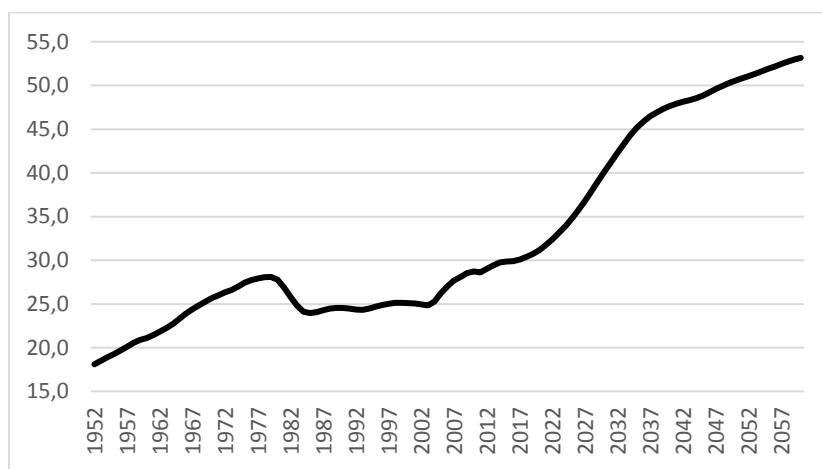


Darstellung 5 Entwicklung der TFR in Deutschland. Quelle: STATISTISCHES BUNDESAMT (2015): 28.

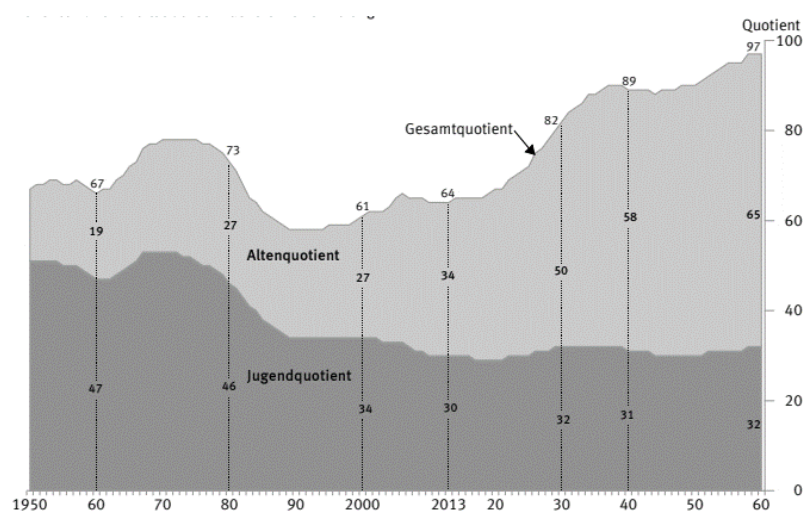
2.2.1.3 Erhöhung des Altenquotienten

Wie sich die beiden zuvor genannten Entwicklungen konkret auf die Bevölkerung ausgewirkt haben, veranschaulicht der Altenquotient. Dieser setzt Personen über 65 Jahre in Verhältnis zu Personen zwischen 20 und 64 Jahren. Je höher der Quotient ist, desto mehr Personen über 65 Jahren leben in einer Gesellschaft. Zwar ist der Altenquotient nicht mit der Belastungsquote im Pensionssystem gleichzusetzen, weil diese Pensionsbeziehern Erwerbstätige gegenüberstellt und dabei nicht die Altersgrenzen herangezogen werden, sondern die Zahl der Personen, die Beiträge an die Pensionsversicherung zahlen, und die Zahl der Personen, die Leistungen aus der Pensionsversicherung beziehen. Dennoch zeigt der Altenquotient, dass die Finanzierung der staatlichen Altersvorsorge in Österreich und Deutschland aus demographischer Sicht schwieriger geworden ist und mit Blick auf die Zukunft noch schwieriger werden könnte. Darst. 6 für Österreich und Darst. 7 für

Deutschland zeigen eine beinahe synchrone Entwicklung des Altenquotienten in beiden Ländern. Bis 1980 stieg der Altenquotient jeweils auf etwa 27 an, was bedeutet, dass auf eine Person über 65 Jahren knapp 4 Personen zwischen 20 und 64 Jahren kamen. Der Altenquotient senkte sich dann in den 1980er Jahren dank der starken Geburtskohorten in den 1960er Jahren und blieb bis in die 2000er Jahre etwa konstant. Ab dann stieg der Altenquotient in den beiden Ländern bis 2013 auf 29 in Österreich und 34 in Deutschland an. Bevölkerungsvorausberechnungen gehen bis 2060 von einer weiteren Zunahme des Altenquotienten aus, wobei die Werte in Deutschland auch in Zukunft höher liegen sollen als in Österreich.



Darstellung 6 Entwicklung des Altenquotienten in Österreich. Quelle: Eigene Darstellung nach STATISTIK AUSTRIA (2018c).

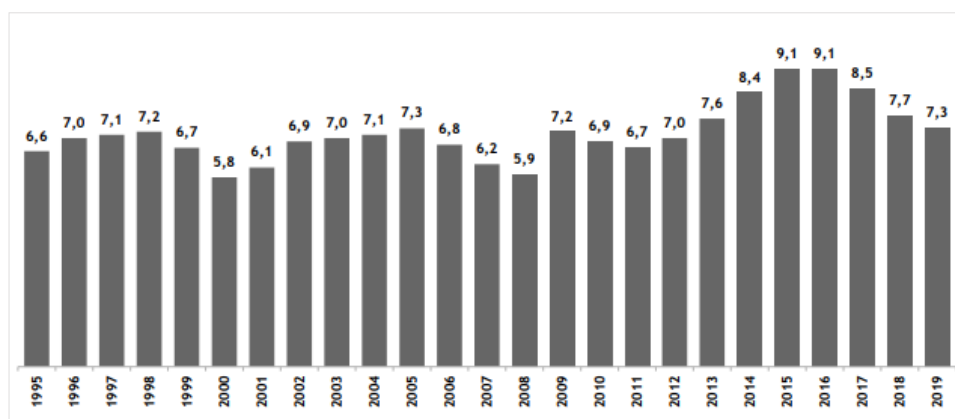


Darstellung 7 Entwicklung des Alten- und Jugendquotienten in Deutschland. Quelle: STATISTISCHES BUNDESAMT (2015): 26.

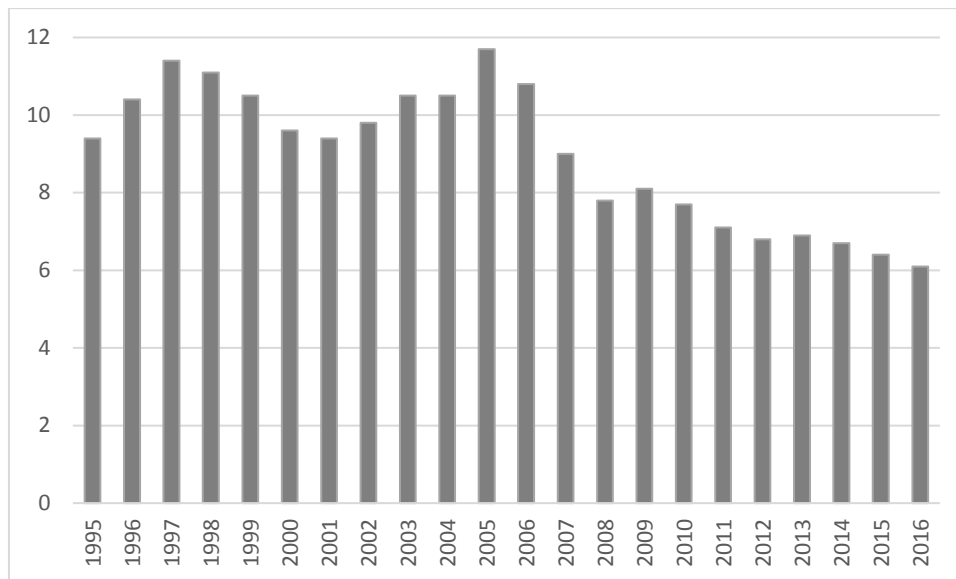
2.2.1.4 Arbeitslosigkeit

Als letzte wichtige Maßzahl und mögliche Belastungszahl der staatlichen Pensionsfinanzierung gilt die Arbeitslosenquote. Diese ist im Gegensatz zu den demographischen Faktoren eine Kennzahl, die zwar seitens des Staates durch die Arbeitsmarktpolitik beeinflusst werden kann, jedoch gleichzeitig von Konjunkturphasen und Wirtschaftslagen abhängig ist. Von den Erwerbstätigen werden durch die Pensionsversicherungsträger in Form von sozialversicherungspflichtigen Steuern Einnahmen lukriert, die für die Pensionsleistungen aufgewendet werden. Je mehr potentiell erwerbstätige Personen von Arbeitslosigkeit betroffen sind, desto geringer ist die Zahl der Beitragszahler in das Umlagesystem der staatlichen Pensionsversicherung. „Zentral ist dabei jedoch unter anderm auch, welcher Anteil der Bevölkerung erwerbstätig, also im ökonomischen Sinne produktiv, sein wird. Denn letztlich stehen nur jene Mittel zur Verteilung und damit für Transferzahlungen wie Pensionszahlungen zur Verfügung, die erwirtschaftet wurden. Es braucht also immer produzierende Erwerbstätige (TEAM STRONACH AKADEMIE 2016: 37).“

Darst. 8 und Darst. 9 und zeigen die Entwicklung der Arbeitslosenquoten in Österreich und Deutschland auf Basis des Arbeitsmarktservice (Österreich) bzw. der Bundesagentur für Arbeit (Deutschland). Während Österreich bis in die Mitte der 2000er Jahre eine niedrigere Arbeitslosenquote verzeichnete, sank diese in Deutschland initiiert durch die tiefgreifenden Arbeitsmarktreformen Anfang der 2000er Jahre bis 2016 auf 6,1%. Zur gleichen Zeit stieg die Quote in Österreich bis 2016 auf 9,1%, befindet sich seitdem aber wieder im Absinken.



Darstellung 8 Entwicklung der Arbeitslosenquote in Österreich. Quelle: WKO (2018: 1) auf Basis des AMS.



Darstellung 9 Entwicklung der Arbeitslosenquote in Deutschland. Quelle: Eigene Darstellung nach BUNDESAGENTUR FÜR ARBEIT (2017: 60).

2.2.2 Reformoptionen umlagefinanzierter Pensionssysteme

Auf Basis der eingeführten demographischen Maßzahlen ist erkennbar, dass auch in Zukunft die Alterung der Gesellschaft in Deutschland und Österreich anhalten wird und die staatliche Altersvorsorge reformiert werden muss oder womöglich sogar Alternativen zu ihr gesucht werden müssen, wenn ihre Finanzierung angesichts der Herausforderungen nicht mehr gesichert werden kann (vgl. MARIN 2013: 142).

MATZNER (vgl. 2003: 2) sieht in Bezug auf seine Finanzierungsformel der umlagefinanzierten Pensionen im Allgemeinen fünf mögliche Größen und daran anschließende Optionen zur Reformierung eines staatlichen Pensionssystems, um die Auszahlungsseite in Hinblick auf eine für das Pensionssystem ungünstige demographische Entwicklung und niedrigere Wachstumsraten wieder ins Gleichgewicht zu den Einnahmen zu bringen.

Zur besseren Veranschaulichung soll dafür die von ihm aufgestellte Finanzierungsformel erneut ins Gedächtnis gerufen werden:

$$b \times E \times Z = S \times P$$

Als **Reformoption 1** kann auf der Einnahmenseite der durchschnittliche Finanzierungssatz (b) der Pensionsversicherung, der aus Steuern und Beiträgen besteht, erhöht werden. Eine Änderung von Beitragssätzen wurde schon regelmäßig als Maßnahme herangezogen. Wenn aber das Wirtschaftswachstum und damit in Verbindung möglicherweise auch Löhne

stagnieren und zusätzlich die Anzahl der Personen, die Beiträge zahlen, sowohl relativ in Form der Belastungsquote oder sogar absolut weniger werden, wird die Gerechtigkeit zwischen den Generationen vernachlässigt und ein Widerstand durch die Beitragszahler wäre zunehmend erwartbar. (vgl. MATZNER 2003: 2)

Als **2. Reformoption** schlägt MATZNER (vgl. ebd.) vor, die Summe aller Einkommen (E) zu steigern, weil bei höheren Einkommen auch bei gleichbleibenden Beitragssätzen (b) die Einnahmen der Pensionsversicherungen ansteigen. Steigende Einkommen setzen aber grundsätzlich ein Wirtschaftswachstum voraus, das zwar als Ziel einer Wirtschaftspolitik definiert werden kann, aber etwa in Vergleich mit Reformoption 1 weniger schnell und nur langfristig umsetzbar zu sein scheint.

Option 3 erhöht die Zahl der Personen (Z), die Beiträge an das Pensionsversicherungssystem einzahlen. Diese Option selbst beinhaltet demographische, arbeitsmarktpolitische und wirtschaftliche Aspekte. Als langfristigste und nicht direkt beeinflussbare Option ist das Anheben der Fertilitätsrate zu nennen. Positive Auswirkungen auf die Finanzierung wären aber erst bemerkbar, wenn jene stärkeren Geburtskohorten als Erwerbstätige am Arbeitsmarkt aktiv werden. Zweitens können in der Beschäftigungspolitik generell aktivierende Maßnahmen gesetzt werden, indem z. B. die Erwerbsquote der Frauen erhöht wird. Im Vergleich zu etwa skandinavischen Ländern weisen Österreich und Deutschland relativ noch immer eine geringe Frauenerwerbsquote auf, wodurch die Zahl der Erwerbstätigen insgesamt noch großes Wachstumspotential besitzt. Weil besonders Frauen häufig in Teilzeitbeschäftigungen tätig sind, ist auch in der Qualität der Frauenbeschäftigung noch eine Steigerung möglich. Drittens kann die Zahl der Erwerbstätigen erhöht werden, indem die Zahl der Arbeitslosen reduziert wird. Damit diese Reduktion jedoch nachhaltig ist, muss damit ein Wirtschaftswachstum einhergehen. (vgl. MATZNER 2003: 2)

Auf der Ausgabenseite der Pensionsfinanzierung setzt **Option 4** an. Sie will die Anzahl der Pensionisten (S) verkleinern oder zumindest deren Zuwachs schmälern. Dies lässt sich durch eine Anhebung des gesetzlichen Pensionsantrittsalters erreichen oder das Verhindern von Möglichkeiten, verfrüht in Pension zu gehen. Angesichts der steigenden Lebenserwartung scheint diese Option sinnvoll. Es muss aber bedacht werden, dass dieser Weg sich gleichzeitig mit Option 3 überlagert. Wenn das Pensionsantrittsalter erhöht wird, bleiben ältere Menschen länger am Arbeitsmarkt aktiv, was wiederum eine Zunahme von Arbeitsplätzen erfordert, wenn die Arbeitslosenquote dabei nicht steigen soll. (vgl. MATZNER 2003: 3)

Als letzte **Option 5** kann auf der Ausgabenseite die durchschnittliche Höhe der Pensionen (P) reduziert werden. Erreicht werden kann dies durch eine Verlängerung des Berechnungszeitraums der Pensionen. Lange Zeit wurde nur die besten Einkommensjahre und im Hinblick auf die gesamte Dauer der Erwerbstätigkeit meist ein relativ kurzer Zeitraum für die Berechnung der Pensionen herangezogen. Wird der Berechnungszeitraum jedoch ausgedehnt, werden mehr bzw. alle Erwerbszeiten und deren potentiell niedrigeren individuellen Einkommen miteinberechnet, woraus geringere Pensionshöhen resultieren. (vgl. ebd.)

Vielfach angestrebt werden die letzten beiden Reformoptionen, also die Verringerung der anspruchsberechtigten Personen und die Reduktion der Pensionsansprüche. Wie aber schon angedeutet, stellt Option 4 eine Herausforderung für den Arbeitsmarkt dar, weil zusätzliche Arbeitsplätze notwendig sind. Auch Option 5 verspricht auf den ersten Blick eine Senkung der Kosten, gleichzeitig muss aber beachtet werden, dass bei einem durchschnittlichen Wirtschaftswachstum von 2% über einen längeren Zeitraum Pensionen selbst nach der Verlängerung des Durchrechnungszeitraums höher liegen als zum Zeitpunkt der Verlängerung, wenn durch das angenommen konstante Wirtschaftswachstum auch die Einkommen steigen. Es darf außerdem nicht vernachlässigt werden, dass eine Kombination aus Reformweg 4 und 5 und der mögliche zusätzliche Reformweg 1 keine Wachstums-Konstellation begünstigen, wenn sie selbst durch niedrigere Einkommen die Nachfrage innerhalb der Volkswirtschaft reduzieren. (vgl. MATZNER 2003: 4)

Als am meisten erstrebenswert für die Finanzierung eines umlagefinanzierten Pensionssystems nennt MATZNER (vgl. 2003: 4f) das Wirtschaftswachstum. Dabei würden sich die Einnahmen durch steigende Einkommen (E) und einen Zuwachs an Arbeitsplätzen und damit Beitragszahlern (Z) erhöhen. In Bezug auf diese Forderung stellt MATZNER jedoch auch klar, dass innerhalb der Europäischen Union ein wachstumspolitischer Alleingang eines Mitgliedsstaats nicht mehr erreicht werden kann. Seit der Einführung der EU-Konvergenzkriterien im Vertrag von Maastricht 1992 und des späteren Stabilitäts- und Wachstumspakts wurden in Aussicht auf die entstehende Eurozone die Leistungsfähigkeiten der jeweiligen nationalen Wirtschaftsräume harmonisiert, indem Preisniveaus, Wechselkurse und Zinssätze in einem bestimmten Spektrum gehalten werden. Die nationalen Notenbanken haben damit weitgehend ihren Handlungsspielraum an die Europäische Zentralbank abgetreten.

Auch wenn dieses Kapitel bisher diesen rein kostentechnischen Aspekt der Altersvorsorge in den Mittelpunkt stellte, muss aber betont werden, dass eine Altersversorgung immer etwas kostet und diese Reduktion bzw. das Stabil halten seiner Kosten nie die zugrundliegenden Ziele der Altersvorsorge zugunsten der Deckung budgetärer Engpässe in den Hintergrund rücken soll. Selbst die Weltbank, eine Institution, die tendenziell staatliche Umlagesysteme als teuer einstuft und den Aufbau anderer kapitalgedeckter Säulen im Vorsorgesystem fordert, stellte 2006 im Zuge einer Presseaussendung klar, dass sie mit ihren Beurteilungen und Reformempfehlungen die Grundaufgabe der Altersvorsorge, nämlich angemessene Einkommen im Alter zur Verfügung zu stellen, vernachlässigt hätte. Offen ist jedoch, wie hoch eine Alterssicherung ausfallen soll und wie die Mittel für sie aufgebracht werden sollen. Trügerisch ist die Meinung, durch eine Leistungsreduktion der staatlichen Vorsorge Kosten reduzieren können, indem private oder betriebliche Vorsorgemodelle gefordert werden. Die Kosten würden dabei nur vom Staat auf die Anleger umgelegt werden. (vgl. STREISSLER 2009: 20f)

2.3 BETRIEBLICHE UND PRIVATE ALTERSVORSORGE

Unter den Begriffen der betrieblichen und privaten Altersvorsorge, die der zweiten und dritten Säule entsprechen und in den letzten Jahren durch die Reduktion staatlicher Pensionsbeiträge an Bedeutung gewonnen haben, sammeln sich

- bei der betrieblichen Vorsorge mehrere Modelle unterschiedlicher Anlageformen, die von Arbeitgebern und in einigen Systemen zusammen mit den Arbeitnehmern bzw. Privatpersonen betrieben werden. Die Attraktivität dieser Modelle liegt oft darin, dass das angelegte Kapital vom Staat gering oder gar nicht besteuert wird oder vom Staat unterstützt wird. Variabel sind auch die Anspruchsrechte der Arbeitnehmer auf das veranlagte Kapital. (vgl. FELBINGER ET AL. 2015: 186)
- bei der privaten Vorsorge eine Summe von Versicherungsprodukten und Bankprodukten, die von Privatpersonen in Anspruch genommen werden, um zu einem meist präzise bestimmten Zeitpunkt, wie etwa dem Pensionsantritt, die erwünschten Zusatzleistungen zu erhalten. (vgl. FELBINGER ET AL. 2014: 101)

Der wesentliche Unterschied der beiden Systeme zur staatlichen Altersvorsorge beruht darauf, dass die zweite und dritte Säule der betrieblichen Altersvorsorge meist auf einem Kapitaldeckungsverfahren basieren. (vgl. TEAM STRONACH AKADEMIE 2016: 94)

„Nach dem Kapitaldeckungsverfahren werden die Anwartschaften auf die künftigen Versicherungsleistungen nach dem versicherungstechnischen Äquivalenzprinzip kalkuliert und entsprechende Versicherungsprämien erhoben. Dadurch entsteht ein Kapitalstock, der für das Versicherungskollektiv die Erwartungswerte der künftigen Versicherungsleistungen deckt. (PIEKENBROCK 2014: 298)“

Der Versicherte baut dabei durch meist monatliche Beitragszahlungen an einen Versicherungsgeber oder eine Bank einen Kapitalstock auf, der bzw. die diesen wiederum meist in der Form eines Fonds veranlagt. Am Ende der Versicherungszeit wird der durch Zinsen angereicherte Betrag ausgezahlt.

Weil die Finanzierung der staatlichen Pensionsversicherung in Österreich und Deutschland nach dem Umlagesystem vor allem durch die gegebenen demographischen Faktoren und deren Prognosen, aber auch durch geringere Wachstumsraten unter Druck geraten sind, ergibt sich in Hinblick auf diese zweite und dritte Säule der Altersvorsorge eine neue Reformoption (s. S. 16): Um ein potentielles Absinken des Pensionsniveaus (Faktor P) zu verhindern, kann die Institutionalisierung und Förderung betrieblicher und privater Vorsorgemodelle von Seiten des Staates eine Alternative bedeuten. Die Implementierung betrieblicher und privater Vorsorgemodelle in das Altersvorsorgekonzept eines Staates, um ein gewisses Pensionsniveau zu erlangen, bedeutet ein Abweichen von der sozialpolitischen Gangart, die in Österreich und Deutschland nach dem Zweiten Weltkrieg kontinuierlich durch einen Leistungsausbau der staatlichen Pensionsvorsorge praktiziert wurde. HINRICHS (vgl. 2017: 368) spricht dabei in Anlehnung an STREECK und THELEN (vgl. 2005: 22-24) vom sogenannten „Layering“, das er eine Art transformativen institutionellen Wandel nennt. Dieses „Übereinanderlegen“ mehrerer anvisierter Veränderungen drückt sich in Bezug auf den Ausbau der betrieblichen und privaten Vorsorge so aus, dass über einen längeren Zeitraum hinweg die Bedeutung des staatlichen finanzierten Umlagesystems relativ reduziert wird, indem die daraus in Aussicht gestellten Pensionsleistungen allmählich reduziert werden. Gleichzeitig soll die Bedeutung der betrieblichen und privaten Vorsorgemodelle ausgebaut werden, indem sie mehr gefördert werden und als wichtiges Instrument im institutionellen Rahmen aufgebaut werden, um Pensionen in einer bestimmten Höhe zu sichern.

Im Zuge dieser Reformoption ist insofern von einem Abbau des Sozialstaats zu sprechen, als die neu hinzugekommen privaten Komponenten in der Einkommenszusammensetzung der älteren Bevölkerungsgruppen die öffentlichen Pensionsleistungen nicht nur ergänzen

sollen, wie sie es möglicherweise bis vor den Reformen in Deutschland der Fall war, sondern die Leistungsdifferenz aus der staatlichen Pensionsversicherung ausgeglichen werden soll. Für diese neuen Komponenten im Pensionskommen sind Finanzinstitute bzw. Finanzmärkte als Hauptakteure und Garanten tätig, der Staat tritt aus seiner aktiven, gestaltenden Rolle zurück und übernimmt nur mehr regulierende und überwachende Funktionen. (vgl. HINRICHS 2017: 368)

Die Annahme, dass ein Ausbau der betrieblichen und privaten Pensionsvorsorge die Leistungsreduktion der staatlichen Vorsorge komplikationslos ausgleichen kann ist trügerisch. Auch wenn der Staat als Akteur in diesen Vorsorgemodellen nur mehr Teile des institutionellen Rahmens vorgibt, sind die kapitalgedeckten Finanzierungsmodellen ähnlichen Belastungen bzw. Problemen ausgesetzt, wie es auch ihr umlagefinanziertes Gegenstück ist. Im folgenden Abschnitt sollen daher die Bedeutung unterschiedlicher Aspekte in Bezug auf die zweite und dritte Säule dargestellt werden.

2.3.1 Abhängigkeit vom und Auswirkung auf das Wirtschaftswachstum

Die Rolle des Wirtschaftswachstums als nachhaltiger Faktor für die Finanzierung des umlagefinanzierten Pensionssystems wurde schon zuvor analysiert. Für kapitalgedeckte Pensionsvorsorgemodelle, zu denen die betriebliche und private Vorsorge gehören, stellt sich die Situation nicht anders dar. Es verhält sich sogar so, dass wirtschaftliche Entwicklungen des Wachstums oder der Rezession stärkere Auswirkungen auf die veranlagten Geldmittel von Pensionsfonds haben als dieselben auf die Umlagefinanzierung. Die Ursache daran liegt vor allem daran, dass die umlagefinanzierten hauptsächlich von Entwicklungen in der Realwirtschaft in Form von der Beschäftigungsquote oder der Lohnentwicklung abhängen. Die kapitalgedeckten Modelle werden zusätzlich auch noch von den Entwicklungen auf den Finanzmärkten und den dort erzielbaren Renditen und Zinsen beeinflusst. (vgl. STREISSLER 2009: 10ff)

Aber auch im Umkehrschluss haben umlagefinanzierte und kapitalgedeckte Systeme unterschiedliche Auswirkungen auf die volkswirtschaftliche Gesamtrechnung: Gerade die Binnennachfrage ist eine wichtige Größe für die wirtschaftliche Entwicklung in Österreich und Deutschland. Umlagefinanzierte Systeme können dabei durch ihre konstanten Leistungen die Kaufkraft aufrechterhalten, während kapitalgedeckte System insofern eine Schwachstelle besitzen, als sie Wirtschaftszyklen tendenziell verstärken und weniger ausgleichend wirken. Sie werfen in günstigen Konjunkturphasen höhere Gewinne ab,

können aber in Rezessionsphasen von Verlusten betroffen sein. Berechtigt erscheint die Hoffnung, dass kapitalgedeckte Systeme durch ihren Veranlagungscharakter die Sparquote anregen können, die für ein langfristiges und nachhaltiges Wirtschaftswachstum von Bedeutung wäre. Ergebnisse aus Schweden oder Spanien haben aber in Bezug darauf gezeigt, dass die Sparquoten in beiden Ländern langfristig nicht auf einem erwünscht hohen Niveau blieben oder sogar mit einer niedrigen Sparquote gekämpft wird. In Österreich, einem Land mit traditionell relativ hoher Sparquote, wäre in Anbetracht dieses Umstands ein Fördern des Sparens in Form des Ausbaus der kapitalgedeckten Pensionsvorsorge nicht unbedingt erstrebenswert, weil zu hohe Sparquoten das Nachfragepotential des Privatkonsums schwächen. (vgl. ebd.; OECD 2016: 20)

Eine wichtige volkswirtschaftliche Kennzahl mit Einfluss auf die Höhe und Kaufkraft von Pensionen ist die konjunkturabhängige Inflationsrate. Während die umlagefinanzierte Pensionsvorsorge in Österreich und Deutschland die Pensionen um die Entwicklung des Preisniveaus anpasst bzw. die Inflation sowohl ausgaben- als auch einnahmenseitig auffängt, entwertet die Inflation in kapitalgedeckten Vorsorgesystemen das veranlagte Vermögen. Verstärkt tritt dies in Kraft, wenn beim Pensionsantritt jährliche Versicherungsleistungen errechnet werden und es danach zu höheren Inflationsraten kommt, als sie bei der Berechnung einkalkuliert wurden. Die Pensionen verlieren damit in der Leistungsphase relativ an Kaufkraft. (vgl. STREISLER 2009: 17)

2.3.2 Volatilität von Finanzanlageprodukten

Für die Renditen unterschiedlicher Finanzanlageprodukte gilt grundsätzlich, dass die möglichen Erträge umso höher sind, je höher das Risiko des Anlageprodukts ist und vice versa. Für die Finanzdienstleister bleibt selbst im Falle eines breiten Anlageportfolios in Produkte mit niedrigem Risiko und entsprechend niedrigen in Aussicht stehenden Renditen und Produkte mit höherem Risiko und höheren Renditechancen ein gewisser Grad an Unsicherheit, ob die Ertragsraten am Ende so hoch liegen, wie sie ursprünglich berechnet wurden. Diese Volatilität birgt zusätzlich das Risiko, dass unsicher ist, wie hoch die Ertragsrate zum genauen Zeitpunkt der Inanspruchnahme liegt. (vgl. STREISLER 2009: 18f)

Hohe Volatilität betrifft aber nicht nur einzelne Produkte per se, sondern auch die Finanzmärkte im Allgemeinen, an denen die Kapitalstöcke veranlagt werden. Das Bestreben und der politische Lobbyismus kapitalgedeckte Pensionsvorsorgemodelle auszubauen, kam besonders in den 1990er Jahren auf, als auf den Aktienmärkten dank günstiger Kurse

überdurchschnittliche Ertragsraten in Aussicht standen. Die kapitalgedeckte Altersvorsorge erlebte dadurch einen Zulauf, der das Volumen der Finanzmärkte weiter anstiegen ließ. Seitdem erlebten Finanzmärkte häufig unter selbstverstärkenden Tendenzen Kurse mit einzelnen abrupten Ausschlägen nach oben oder unten, wodurch langfristige Investitionen, wie Pensionsfonds sie tätigen, unsicherer werden und kontinuierliche Wachstumsphasen ausbleiben. Diese Unsicherheit drückt sich auch beim Anlagezeitpunkt aus, weil mehr auf kurzfristige Kursentwicklung geachtet wird als auf langfristige Entwicklungs- und Investitionsstrategien. Wenn Vermögenswerte aufgrund von ungünstigen Kursentwicklungen reduziert wurden, können abrupte Leistungsanpassungen, also geringere Pensionen, notwendig werden, wenn seitens des Versicherungsgebers kein zusätzliches Kapital zugeschossen wird. (vgl. ebd.)

Während der starken Kursschwankungen auf den Finanzmärkten in den Krisenjahren 2007 und 2008 kam es bei Versicherungsgebern zu hohen Leistungsausfällen: Innerhalb von 18 Monaten wurden auf dem deutschen Aktienmarkt, einem wichtigen Fundament der börsennotierten Alterssicherung, insgesamt von allen dort involvierten Akteuren Verluste von 600 Mrd. Euro erwirtschaftet, was in etwa der Ausgabenseite der deutschen Rentenversicherung im Zeitraum von drei Jahren entspricht. Auch wenn im staatlichen Umlageverfahren durch unterschiedliche Faktoren Anpassungsbedarf auftreten kann, sind diese doch längerfristig kalkulierbar und eher von realwirtschaftlichen Prozessen abhängig. Jedenfalls sind sie geschützt vor Extremfällen mit vollständigem Leistungsausfall von jahrelang angesparten Kapitalstöcken zahlreicher Versicherungsnehmer. (BLÜM 2004: 25f)

Um vor den Schwankungen der Finanzmärkte besser abgesichert zu sein, können auch konservative Sparformen mit geringerem Risiko gewählt werden. Auch wenn dabei niedrige Zinsen weniger Ertrag bringen, könnten sie, so die Überzeugung, bei einem langen Ansparzeitraum durch Zinseszinsen und den langen Zeithorizont von Beginn der Erwerbstätigkeit an den veranlagten Betrag vervielfachen. Damit aus einer solchen konservativen Anlageform das Einkommen in der Pension merklich unterstützt werden kann, bedarf es aber erstens einer hohen monatlichen Sparquote, zweitens einer langen Erwerbsdauer und drittens eines konstant hohen Sparzinssatzes. Für Ersteres braucht es ein Erwerbseinkommen, das eine hohe Sparquote überhaupt ermöglicht, und von Letzterem kann zumindest in der Eurozone derzeit keine Rede sein, seitdem der EZB-Leitzinssatz ab 2007 schrittweise auf 0% abgesenkt und seither nicht mehr erhöht wurde. (vgl. SCHOLZ: 2018)

Auch wenn die Säulen der betrieblichen und privaten Vorsorge von staatlicher Seite gesetzlich unterstützt und gefördert werden, ist es unter solchen Volatilitäten schwierig, mit präzisen Leistungen aus diesen beiden Versicherungen zu kalkulieren, um ein bestimmtes Pensionsniveau zu erreichen. Die erzielbaren Renditen sind in den Versicherungsmodellen stark variierend und selbst in der Leistungsphase unterscheiden sich Leistungsanpassungen potentiell stark. Wenn die staatliche Seite die zweite und dritte Säule in ihr Altersvorsorgemodell einbezieht, kann sie bei den erwarteten zusätzlichen Einkommen aus diesen beiden Säulen daher nur von Durchschnittswerten ausgehen, die in der Realität wohl eine starke Streuung besitzen. (vgl. BLANK ET AL. 2016: 6)

2.3.3 Demographie

Kapitalgedeckte Vorsorgemodelle sind dem Druck einer alternden Bevölkerung, der gerade der staatlichen Vorsorge als Problem angelastet wird, ebenso ausgesetzt. Große Pensionsfonds auf betrieblicher Basis oder betrieben von Finanzdienstleistern für die private Vorsorge vermögen mehr Kapitalrendite zu erwirtschaften, je mehr Kapital ihnen zu Verfügung steht. Solange diese Pensionsfonds durch die neue institutionelle Einbindung im Rahmen eines staatlichen Vorsorgemodells kontinuierlich eine wachsende Zahl an Versicherungsabschlüssen durch Neukunden erleben, mag diese Annahme zutreffen. Problematisch kann es allerdings werden, wenn die Zahl neuer Kunden stagniert oder wegen anhaltend geringeren Geburtenraten sogar absinkt. Wenn deswegen relativ gesehen die Zahl derjenigen, die nach dem Ende ihrer Erwerbstätigkeit Leistungen aus einem Pensionsfonds beziehen, ansteigt, muss der jeweilige Finanzdienstleister über einen längeren Zeitraum hinweg seine Leistungen reduzieren. Gerade für Arbeitgeber können damit in die Betriebsstruktur integrierte Pensionsfonds eine steigende finanzielle Belastung darstellen. (vgl. BLÜM 2004: 25; STREISSLER 2009: 12)

Wenn die demographischen Entwicklungen noch genauer in Betracht gezogen werden, kann den Kapitaldeckungssystemen deswegen nicht eine „Demographieresistenz“ bescheinigt werden. Ein Ansteigen der Lebenserwartung bedeutet erstens versicherungsmathematisch, dass in der Vorausberechnung der Leistungen davon ausgegangen werden muss, dass Leistungen über einen immer länger werdenden Zeitraum ausgeschüttet werden müssen, weswegen diese der Länge des Zeitraums entsprechend geringer ausfallen müssen. Zweitens ist mit Blick auf das Absinken der Fertilitätsrate in den 1960er Jahren in Österreich und Deutschland ein Anstieg derselben nicht zu erwarten. Wenn diese Generation der sogenannten Babyboomer bis 2030 in Pension gegangen sein wird, werden in relativ kurzer

Zeit für die Pensionsfonds viele Auszahlungen fällig werden. Wenn dann dafür viele Pensionsfonds ihre Wertpapiere verkaufen, werden auf den Anleihen- und Aktienmärkten tendenziell sinkende Renditen zu erwarten sein, was sich auch auf die Pensionsleistungen auswirken wird. (vgl. STREISSLER 2009: 12f)

2.3.4 Unsicherheiten durch Akteure

Wie schon erläutert, tritt der Staat bei kapitalgedeckten Systemen in einer regulierenden Funktion in den Hintergrund, während Finanzdienstleister in den Vordergrund treten. Werden diese Finanzdienstleister zu wenig reguliert oder überwacht, kann es passieren, dass sie entweder unwissentlich in Bezug auf die zukünftige wirtschaftliche Entwicklung oder wissentlich auf Basis buchhalterischer Tricks mit überzogenen Renditeerwartungen um Kunden buhlen. So oder so ergeben sich durch zu geringe Beiträge über einen längeren Zeitraum Finanzierungsprobleme für den Finanzdienstleister oder niedrigere Pensionen als ursprünglich in Aussicht versprochen. (vgl. STREISSLER 2009: 16)

Als Unsicherheitsfaktor sind jedoch auch politische Entscheidungen zu nennen, die zu einer Veränderung der Gesetzeslage führen. In Österreich wurde etwa 2003 im Zuge der Diskussion um das Altersvorsorgesystem die Mindestertragsgarantie der Pensionskassen aufgehoben und die Möglichkeit für stärkere Leistungskürzungen eröffnet. Dies geschah gerade zu der Zeit, als die ersten Garantieleistungen schlagend geworden wären. (vgl. STREISSLER 2009: 15)

Ebenfalls ungünstig wirkt sich das Verhalten und fehlende Vorausdenken vieler Erwerbstätigen aus, auch wenn dies nicht per se den Systemen der betrieblichen und privaten Vorsorge angekreidet werden kann: Menschen verhalten sich entgegen den Erwartungen ökonomischer oder politischer Modelle nicht als „homines oeconomici“, indem sie zu wenig vorausschauend agieren und zu wenig oder falsch veranlagen. Die Gründe hierfür können in fehlenden Informationen liegen oder aber auf der Annahme beruhen, dass notfalls jemand gefunden werden kann, der für die Versorgung im Alter einspringt. (vgl. STREISSLER 2009: 17)

2.3.5 Kosten des Systems

Weil sich rein umlagefinanzierte Pensionssysteme durch die Sozialversicherungsbeiträge aus den Einkommen finanzieren, schneiden Länder mit solchen Systemen im Vergleich der Lohnnebenkosten in Bezug auf die Attraktivität für Unternehmen schlechter ab. Wenn diese Beiträge reduziert werden und gleichzeitig betriebliche Vorsorgesysteme ausgebaut werden,

um das Leistungsniveau der Pensionen insgesamt stabil zu halten, senken sich die Lohnnebenkosten in den Statistiken. Für einen Arbeitgeber fallen aber weiterhin Kosten an, die er nicht mehr in Form eines Sozialversicherungsbeitrags tätigt, sondern durch das Anlegen von Betriebspensionen, wofür zusätzlich Verwaltungskosten einberechnet werden müssen. Im Vergleich zu öffentlichen Pensionsversicherungsanstalten schneiden betriebliche Pensionskassen hinsichtlich der Verwaltungskosten schlechter ab. Während z. B. die öffentliche Pensionsversicherung in Österreich 2007 2,1% ihrer Beitragseinnahmen für die Verwaltung aufwendete, lag dieser Wert bei zwei überbetrieblichen Pensionsversicherungen mit 3,6% und 4,2% wesentlich höher, obwohl deren Zahl der Anspruchs- und Leistungsberechtigten im Vergleich zum staatlichen System deutlich niedriger liegt. (vgl. STREISSLER 2009: 21; 24)

Was bei der Einführung kapitalgedeckter Vorsorgemodelle ins staatliche Altersvorsorgekonzept eines Landes beachtet werden muss, ist die Doppelbelastung einer Generation. Selbst wenn die Transformation über einen langen Zeitraum von 40 Jahren langsam eingeführt wird, werden die Erwerbstätigen in diesem Zeitraum doppelt belastet: Einerseits müssen sie weiterhin nach dem Umlageverfahren mit ihren Beiträgen die heutigen Pensionen sichern, weil den Pensionsbezieher während ihrer Erwerbstätigkeit Leistungen aus dem Umlageverfahren zugesichert werden. Gleichzeitig müssen die aktuell Erwerbstätigen selbst ausreichend Beiträge in ihren kapitalgedeckten Vorsorgeprodukten sammeln, um in der Pension über ein ausreichend hohes Einkommen zu verfügen, weil für sie die Leistungen aus dem staatlichen Umlageverfahren schon reduziert sein werden. (vgl. STREISSLER 2009: 24)

2.3.6 Kapitalgedeckte Vorsorge und Armut

Gerade bei der betrieblichen und privaten Vorsorge treten armutsverstärkende Situationen oder zumindest geringere Pensionen bei jenen Personen auf, die zum Beispiel wegen Arbeitslosigkeit oder -unfähigkeit für einen insgesamt längeren Zeitraum nicht erwerbstätig waren. Ihnen steht dadurch eine geringere Zeitspanne zur Verfügung, in der sie durch die betriebliche Vorsorge für ihr Alter vorsorgen könnten. Auch Alleinerziehende mit Unterbrechungen und Reduktion der Erwerbstätigkeit haben tendenziell weniger Spielraum für eine betriebliche oder private Vorsorge. Sparen können schlussendlich nur diejenigen, die über das Geld bzw. das nötige Einkommen verfügen. Erwerbstätigen, die wegen zu niedriger Einkommen von dieser Anlageform ausgeschlossen sind, können damit auch nicht von den möglichen öffentlichen Förderungen profitieren, die sie für ihre Veranlagung

erhalten würden und werden somit doppelt benachteiligt. (vgl. STREISSLER 2009: 17; TEAM STRONACH AKADEMIE 2016: 94)

Auf die Höhe der Pensionseinkommen wirkt sich auch ein weiterer Trend in der betrieblichen Altersvorsorge aus: Weil z. B. in den USA im Zuge der Finanzkrise Betriebspensionsfonds finanziell besonders stark unter Druck geraten sind, rückten Unternehmen zunehmend von einer Pensionszusage in Form einer fixen Leistungszusage ab, da eine bloße Beitragszusage, also die Zusage für das monatliche Veranlagen eines Geldbetrags, die Unternehmensfinanzen im Krisenfall nicht strapaziert und der Betriebspensionsfonds nicht durch Sonderbeiträge durch das Unternehmen gerettet werden muss. Zwar kann auch eine bloße Beitragszusage für Arbeitnehmer bei günstiger Entwicklung der Anlagewerte den erwünschten Teil zum Pensionseinkommen beitragen, die Chancen, dass die Leistungen jedoch wesentlich niedriger sind, sind hoch. Wenn die Reduktion der Pensionsleistung nicht mit Lohnerhöhungen ausgeglichen wird, kommt dieser Trend einer Minderung des Lebens Einkommens gleich. (vgl. STREISSLER 2009: 28)

Auswirkungen auf Armut kann jedoch auch das Vorgehen von den Versicherungsträgern verursachen, indem sie bestimmte Personengruppen systematisch ausschließt oder ihnen nur unter schlechteren Bedingungen eine Versicherung gewährt. In demographischer Hinsicht könnten damit einerseits Frauen betroffen sein, weil deren Lebenserwartung steigt und sie deswegen eine lange Leistungsdauer erwarten könnten. Ebenso ausgeschlossen werden könnten Personen, bei denen durch erhöhtes Invaliditätsrisiko ein frühzeitiger Pensionsantritt plausibel scheint. In den USA aber auch in anderen OECD-Ländern werden häufig auch die Personen von betrieblichen Pensionssystemen ausgeschlossen, deren Anteil und Zahl an der Erwerbsbevölkerung besonders groß ist. (vgl. STREISSLER 2009: 14; 17)

Durch die Finanzierung eines jeweiligen Kapitalstocks durch Einzelpersonen fehlen den privaten Vorsorgemodellen jene Elemente der staatlichen Vorsorge, die auf solidarische Weise Ungleichheiten der Bevölkerung reduzieren will bzw. aus unterschiedlichen Gründen benachteiligte Personengruppen unterstützen will. (vgl. BELABED 2004: 152)

2.4 BEWERTUNG DER SÄULEN

Alle drei Säulen, die institutionell im Rahmen eines staatlichen Altersvorsorgekonzepts Verwendung finden können, haben ihre Schwächen. Während bei der ersten Säule der Staat durch das Einheben von Versicherungsbeiträgen als Akteur im Vordergrund steht, sind bei der zweiten und dritten Säule die Erwerbstätigen als Anleger, die Finanzdienstleister und

indirekt die Finanzmärkte die Protagonisten. Demographie und Wirtschaftslage haben auf unterschiedlichen Wegen großen Einfluss auf beide Modelle. Bei Systemen, bei denen im Wesentlichen die Leistungen aus der staatlichen Umlagefinanzierung das Alterseinkommen sichern, übernimmt der Staat zu einem hohen Teil die Verantwortung. Diese Verantwortung liegt bei den kapitalgedeckten Systemen grundsätzlich beim Individuum, das keine Pflicht hat, zusätzlich für sein Einkommen im Alter vorzusorgen. Welche Bedeutung die drei Säulen jeweils im österreichischen und deutschen Altersvorsorgesystem haben und welche Reformschritte hinsichtlich der demographischen und wirtschaftlichen Herausforderungen gesetzt wurden, zeigen die folgenden beiden Kapitel.

3 DAS ÖSTERREICHISCHE PENSIONSSYSTEM

Die drei Säulen der Altersvorsorge haben in Österreich unterschiedliche Gesetzeslagen und sind sehr unterschiedlich gewichtet. Gemäß der Studie eines internationalen Versicherungsunternehmens kommen 2014 mehr als 80% der Pensionsleistungen aus der ersten Säule der staatlichen Vorsorge. Der Anteil der betrieblichen und privaten Vorsorge nehme zwar zu, sei aber verhältnismäßig zu anderen Staaten sehr gering. (vgl. FELBINGER ET AL. 2014: 99)

3.1 DIE STAATLICHE VORSORGE IN ÖSTERREICH

Die österreichische Pensionsversicherung ist neben der Kranken- und Unfallversicherung ein elementarer Teil der nationalen Bestimmungen zur Sozialversicherung, die laut AVSG⁶ (Allgemeines Sozialversicherungsgesetz) gesetzlich durch eine Pflichtversicherung vorgeschrieben wird. Erwerbstätige sind dabei aufgrund der gesetzlichen Bestimmungen Mitglieder des staatlichen Sozialversicherungssystems. (vgl. SARREITER 2014: 16)

Jahr	Bundesbeitrag (Ausfallhaftung)	
	in Millionen Euro	in % des BIP
2006	4.387	1,6
2007	4.439	1,6
2008	4.904	1,7
2009	5.928	2,1
2010	6.481	2,2
2011	6.603	2,1
2012	7.291	2,3
2013	7.391	2,3
2014	7.715	2,3
2015	7.489	2,2
2016	7.418	2,1

Darstellung 10 Entwicklung des Bundesbeitrages (Ausfallhaftung) an die Pensionsversicherung insgesamt zwischen 2006 und 2016. Quelle: HAUPTVERBAND DER ÖSTERREICHISCHEN SOZIALVERSICHERUNGSTRÄGER 2018: 92.

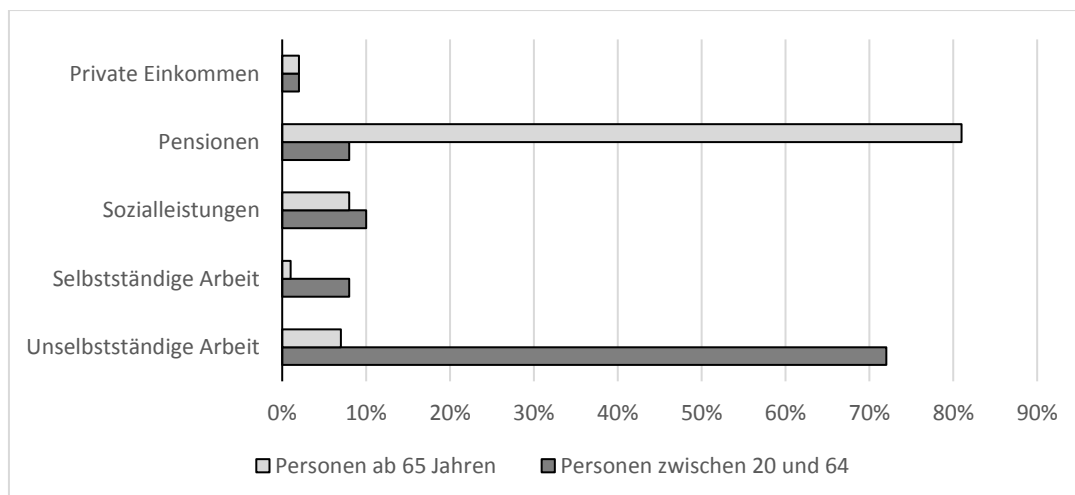
Finanziert werden die Leistungen der Pensionsversicherung zu rund zwei Drittel durch die Beiträge aktiver Erwerbspersonen. Von der jeweiligen Beitragsgrundlage sind 22,8% an die Pensionsversicherung zu entrichten. Bei unselbstständigen Dienstverhältnis übernimmt der Arbeitgeber davon 12,55% und der Arbeitnehmer 10,25%. In der Vergangenheit überstiegen die Aufwendungen der Pensionsversicherungen jedoch jährlich immer die Beiträge der

⁶ Neben dem AVSG gibt es noch andere Sozialversicherungsgesetze wie das GSVG für das Gewerbe, FVSG für Freiberufliche und Selbstständige und das BSVG für Bauern. Auch Notare besitzen ein eigenes Versicherungssystem.

Versicherten, weshalb die jährliche Lücke durch einen Bundeszuschuss gestopft wird. Darst. 10 zeigt die Entwicklung des Bundesbeitrags an die Pensionsversicherung. Der Beitrag ist in absoluten Zahlen im Zeitraum von 2006 bis 2016 um knapp 70% gestiegen. Damit einhergehend erhöhte sich über die Jahre auch der Anteil am BIP. 2016 senkt sich der Bundesbeitrag sowohl absolut als auch relativ im Verhältnis zum BIP.

Die EU-SILC Studie zu Einkommen (s. Darst. 11), Arbeit und Lebensbedingungen aus dem Jahr 2016 offenbart die Bedeutung der Pensionen als Einkommensquelle in Österreich. 81% der Personen über 65 Jahre, also ab dem Zeitpunkt des gesetzlichen Regelpensionsalters, beziehen ihr Einkommen aus Pensionszahlungen. Lediglich 18% der über 64-jährigen finanzieren ihren Lebensunterhalt aus einer anderen Einkommensquelle. In dieser Gruppe sind aber auch jene Personen einberechnet, die ihr Einkommen in Form von staatlichen Sozialleistungen beziehen. Schon bei der erwerbsfähigen Bevölkerung, die die EU-SILC zwischen 20 und 64 Jahren ansetzt, verfügen 8% der Personen ein Einkommen aus einer Pension. Dieser Umstand lässt sich im Wesentlichen auf das effektive Pensionsantrittsalter zurückzuführen, das sich noch nicht an das gesetzliche Pensionsantrittsalter angeglichen hat.

In absoluten Zahlen bezogen in Österreich im Jahr 2016 2.322.497 (Stand 1. Juli) Personen eine oder mehrere Pensionen.⁷ Diese machten 2016 damit 27% der österreichischen Gesamtbevölkerung von rund 8,74 Mio. aus. (vgl. STATISTIK AUSTRIA 2018a)



Darstellung 11 Vergleich der Einkommensquellen in Österreich 2016: Personen im Erwerbsalter und im Pensionsalter. Quelle: eigene Darstellung nach STATISTIK AUSTRIA 2017: 41.

⁷ Diejenigen Personen (insgesamt 323.863, Stand 1. Juli 2016) mit zwei oder mehr Pensionen erhielten überwiegend Witwen- oder Witwerpensionen oder den sogenannten Ruhegenuss. Beide können zusätzlich zu einer Eigenpension bezogen werden.

Daraus zeigt sich, dass die Pensionen für die Sicherung der Einkommen im Alter sehr hohe Bedeutung haben. Hinsichtlich der für die Leistungsbeziehenden negativen Veränderungen im Pensionssystem seit dem Jahr 2000, die in der Folge dargestellt werden, erscheint es realistisch, dass sich die in Darst. 10 gezeigten Prozentsätze in Zukunft verändern werden.

Die Formel und die Bestimmungen für eine Alterspension aus der gesetzlichen Pensionsversicherung nach dem allgemeinen Pensionsgesetz von 2004 lauten wie folgt:

$\text{Pensionseinkommen} = \text{Steigerungsbeitrag} \times \text{Bemessungsgrundlage}$
--

- Das Pensionsantrittsalter liegt für Männer bei 65 Jahren und für Frauen bei 60 Jahren. Bis zum Jahr 2033 sollen die Altersgrenzen allerdings für beide Geschlechter auf 65 Jahre angeglichen werden. (vgl. KNELL ET AL. 2006: 74)
- Für die Bemessungsgrundlage, die sich nach dem Beitragssatz an die Pensionsversicherung aus dem monatlichen Einkommen richtet, wird der Bemessungszeitraum bis 2028 kontinuierlich auf die 480 besten Beitragsmonate bzw. besten 40 Beitragsjahre angehoben. Je höher das Einkommen und der damit versteuerte Beitrag an die Pensionsversicherung ausfällt, desto besser ist dieses Jahr in der Berechnung der Beitragsgrundlage. (vgl. STEFANITS ET AL. 2004: 9).
- Grundsätzlich gilt für jene Personen, die gemäß der Korridorpension vor oder nach dem Erreichen des gesetzlichen Pensionsantrittsalters in Pension gehen, ein Ab- bzw. Zuschlag bei den Pensionszahlungen (ebd.).
- Pro Versicherungsjahr wird für die Pensionsberechnung ein Steigerungsbetrag mit dem Faktor 1,78 gutgeschrieben. Nach 45 Beitragsjahren sollen damit alle erwerbstätig Versicherten beim Pensionsantritt mit 65 Jahren eine Pension erhalten, die maximal 80% (= 45 x 1,78) des durchschnittlichen Lebenseinkommens beträgt. (vgl. KNELL ET AL. 2006: 77, STEFANITS ET AL. 2004: 10)

Um den Wertverlust des Pensionsbeitrags durch die Inflation auszugleichen, wird durch das Sozialministerium zudem jährlich ein Anpassungsfaktor bestimmt, der die Einkommen vergangenen Jahre valorisiert (KNELL ET AL. 2006: 75).

$\text{Pension} = \text{laufende Pension} \times \text{Anpassungsfaktor}$

Zur Berechnung wird dabei die durchschnittliche Erhöhung der Verbraucherpreise in jenen zwölf Kalendermonaten bis zum Juli des Jahres herangezogen, das einem Anpassungsjahr vorangegangen ist. Für das Jahr 2017, für das die Steigerung der Verbraucherpreise von

August 2015 bis Juli 2016 betrachtet wurde, betrug der Anpassungsfaktor 1,008. (vgl. HAUPTVERBAND DER ÖSTERREICHISCHEN SOZIALVERSICHERUNGSTRÄGER 2017: 78)

Eine ähnliche Aufgabe erfüllt die Aufwertungszahl, die die Steigerung der Bruttolöhne in die Summe der bisherigen Beitragsgrundlage einberechnet:

$\text{neue Gesamtgutschrift} = \text{Gesamtgutschrift} \times \text{Aufwertungszahl}$
--

Herangezogen werden dafür die durchschnittlichen Beitragsgrundlagen zweier vorangegangener Jahre. Für 2017 ergab sich dadurch unter Bezug auf die Jahre 2014 und 2015 eine Aufwertungszahl von 1,024. (vgl. HAUPTVERBAND DER ÖSTERREICHISCHEN SOZIALVERSICHERUNGSTRÄGER 2017: 78)

Eine gesetzliche Mindestpension existiert in Österreich nicht. Sollte aber ein Pensionsbezieher wegen langer Unterbrechungen in seiner Erwerbslaufbahn oder zu niedriger Einkommen aus seiner Erwerbstätigkeit laut Pensionsberechnung ein Gesamteinkommen unter dem sogenannten Richtsatz erhalten, kann ihm eine Ausgleichszulage gewährt werden, die die Differenz zwischen Einkommen und Richtsatz ausgleicht. Beim Einkommen werden allerdings nicht nur Leistungen aus der Pensionsversicherung berücksichtigt, sondern auch etwaige andere Einkünfte wie zum Beispiel aus einem Erwerb oder aus Vermietung und Verpachtung. Im Jahr 2017 betrug der Richtsatz für Personen, die weniger als 360 versicherungspflichtige Erwerbsmonate aufweisen können, 889,84 €, bei Personen mit mehr als 360 Monaten bei 1000 € und für Ehepaare 1.334,17 €. Weil diese Beträge unbesteuert bleiben ergeben sich für das ganze Jahr Nettorichtsätze von 11.822 € für Einzelpersonen, 13.286 € im Falle einer Erhöhung und 17.726 € für Paare. (vgl. MAREK 2017: 148f; BLANK und TÜRK 2017b: 328)

Hat eine ältere oder erwerbsgeminderte Person keinen Anspruch auf eine Eigen- oder Hinterbliebenenpension, so steht ihr die bedarfsorientierte Mindestsicherung zur Verfügung, die in den österreichischen Bundesländern aktuell in Höhe und Gesetzeslage unterschiedlich geregelt ist. Andere private Vermögenswerte werden dabei jedoch angerechnet. (vgl. BLANK und TÜRK 2017b: 328)

Inwieweit, diese Leistungen zur Reduktion von Armut beitragen, wird in Kapitel 7.5 untersucht.

3.1.1 Reformen bis 2000

Sämtliche genannte Faktoren erfuhren in den vergangenen Jahrzehnten weitgehende Veränderungen. Im Vordergrund der Vielzahl an Neuerungen sollen jene Veränderungen stehen, die zu den aktuellen Bedingungen einer Alterspension geführt haben.

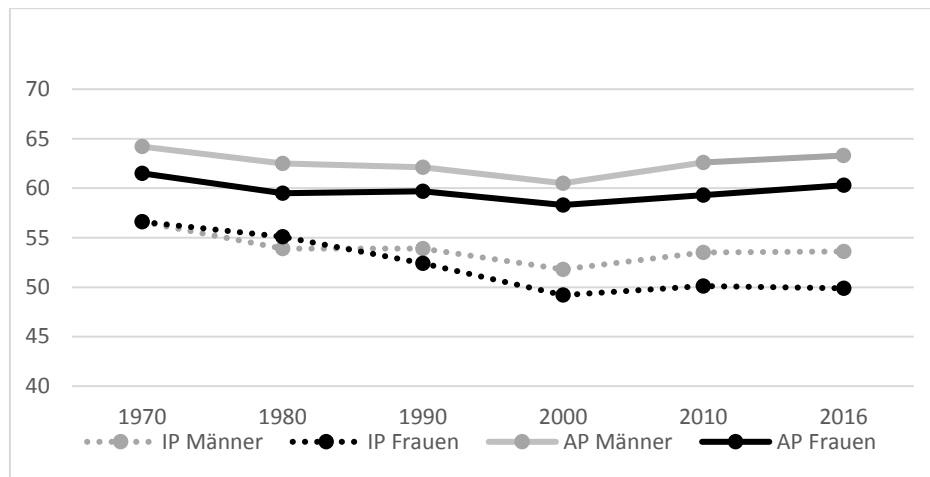
Ab der Unabhängigkeitserklärung der Republik Österreich bis 1984 erfuhr die Pensionsversicherung weitgehende Leistungsverbesserungen. Dazu gehörten unter anderem die Schaffung vorzeitiger Alterspensionen, ein 13. und 14. monatlicher Pensionsbezug, der Ausbau der Invaliditätspensionen und die Schaffung der Witwerpension. (vgl. ZEITLBERGER 2006: 73f)

Mit dem 1. Jänner 1985 trat erstmals eine ASVG-Novelle in Kraft, die den bisher stattgefundenen Ausbau des Leistungsspektrums der Pensionsversicherung beendete und auch im Zuge weiterer Novellen ausgabendämpfende Maßnahmen in den Vordergrund stellte (vgl. ZEITLBERGER 2006: 78).

Wichtige Leistungsver schlechterungen betrafen im Zeitraum bis 1999 die Verlängerung des Bemessungszeitraums, Verschlechterung bei der Anpassung der Pensionen und den Zugangsvoraussetzungen, außerdem wurden erstmals Abschläge bei verfrühtem Pensionseintritt eingeführt und die Steigerungsbeträge verringert.⁸

Trotz dieser ausgabendämpfenden Maßnahmen sahen STEFANITS ET AL. (vgl. 2004: 50) in den Pensionen eine immer größer werdende finanzielle Belastung für das Staatsbudget, das die Pensionsversicherung durch den Bundesbeitrag stützen muss. Gerade die steigende Lebenserwartung (s. Darst. 4), gesunkene Fertilitätsraten (s. Darst. 6) und die damit steigende Belastungsquote für die erwerbstätige Bevölkerung (s. Entwicklung des Altenquotienten Darst. 8) würden eine Lücke aufreißen. Um Pensionen auch weiterhin finanzierbar und gerecht zu halten, seien die bis zu diesem Zeitpunkt durchgeführten Reformen jeweils zu kurzfristig oder auf einmalige Maßnahmen beschränkt gewesen. Vordergründig hätten sie gar nur dem Zweck einer kurzfristigen Konsolidierung des Budgets gedient.

⁸ Eine genaue Auflistung der gesetzlichen Veränderungen findet sich bei ZEITLBERGER 2006: 77-95.



Darstellung 12 Durchschnittsalter der Neuzuerkennungen von Invaliditäts- (IP) und Alterspensionen (AP) 1970-2016. Quelle: eigene Darstellung nach Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger 2017: 71.

3.1.2 Pensionsreform 2000

Mit dem Jahr 2000 erlebte nicht nur die gesetzliche Pensionsversicherung weitere Änderungen, sondern auch politisch erlebte Österreich eine Zäsur. Erstmals seit 1970 konnte die SPÖ nach einer Nationalratswahl nicht den Bundeskanzler stellen. Bis 2007 folgten zwei Kabinette unter dem ÖVP-Bundeskanzler Wolfgang Schüssel, zuerst in der Koalition mit der FPÖ, dann mit dem aus der Freiheitlichen Partei hervorgegangenen BZÖ.

Auch die im Juli 2000 beschlossene Reform diente vorrangig zur Konsolidierung des Budgets. Gleichzeitig wurde jedoch auch eine Kommission eingesetzt, die evaluieren sollte, ob und wie das österreichische Pensionssystem langfristig finanzierbar wäre. Wichtige Maßnahmen waren die folgenden: Die vorzeitige Alterspension, die im Falle geminderter Erwerbstätigkeit gewährt wurde, wurde abgeschafft und gleichzeitig der Zugang zur Invaliditätsperson erleichtert, um soziale Härtefälle zu vermeiden. Über neun Quartale hinweg wurde das Pensionsanspruchsalter um insgesamt 18 Monate für Frauen auf 56,5 Jahre und für Männer auf 61,5 Jahre erhöht. Die Abschläge für das Beziehen einer vorzeitigen Alterspension wurden von 2% auf 3% jährlich gesteigert. Eine über das Pensionsantrittsalter hinaus verbleibende Erwerbstätigkeit wurde allerdings gleichzeitig mit einem vierprozentigen Bonus der Bemessungsgrundlage belohnt. Hinterbliebene, die bis zu diesem Zeitpunkt auf zwischen 40% und 60% des Pensionsbezugs des verstorbenen Ehegatten Anspruch nehmen konnten, erhielten je nach eigenem Pensionsanspruch oder Einkommen aus einer Erwerbstätigkeit zwischen 0% und 60%. (vgl. KNELL ET AL. 2006: 76f)

3.1.3 Pensionsreform 2003

Auch die Pensionsreform aus dem Jahr 2003 bedeutete tiefgreifende Veränderungen in den Variablen der Pensionsberechnung. Für die Ermittlung der Bemessungsgrundlage wurden die besten 15 (bzw. 18 Jahre im Falle einer Frühpensionierung) auf die besten 40 Jahre erhöht. Dieses Maß soll gesetzlich bis 2028 mit einer jährlichen Steigerung von 12 Monaten erreicht werden. Hierzu wurde jedoch auch für Frauen der Durchrechnungszeitraum um 3 Jahre pro Kind gesenkt und die Zeiten der Kindererziehung (von 18) auf 24 Monate als Beitragszeiten gesteigert. Bis 2009 wurde der Steigerungsbetrag schrittweise von 2% auf 1,78% gesenkt, wodurch die 80% betragende maximale Ersatzrate erst nach 45 anstelle der bisherigen 40 Jahre erreicht werden konnte. Ebenfalls wurde beschlossen, dass bis 2017 das gesetzliche Pensionsantrittsalter für Männer auf 65 Jahre und für Frauen auf 60 Jahre erhöht wird. Gegenüber der Reform von 2000, deren Anhebungszeitraum bis Ende 2002 andauerte, bedeutete dies eine Anhebung von 3,5 Jahren. Das Bonus-Malus-System für längeres oder kürzeres Verbleiben in der Erwerbstätigkeit (bis zu diesem Zeitpunkt +4% bzw. -3% pro Jahr) wurde auf 4,2% erhöht und angeglichen. Die vorzeitige Alterspension bei Arbeitslosigkeit und langer Versicherungsdauer wurde abgeschafft, im Gegensatz jedoch die „Hacklerregelungen“ geschaffen. (vgl. KNELL ET AL. 2006: 77, STEFANITS ET AL. 2004: 51)

3.1.4 Pensionsreform 2004

Mit der Reform von 2003 begann eine stärkere Debatte um die Harmonisierung der öffentlich-rechtlichen Pensionsleistungen mit dem Ziel, sowohl Beiträge als auch Leistungen zu vereinheitlichen, die in die Reform von 2004 und den Erlass des Allgemeinen Pensionsgesetzes (APG) mündete (vgl. ZEITLBERGER 2006: 141).

Auch die nicht in der ASVG geregelten Pensionsversicherungen wurden auf einen Beitragssatz von 22,8% angeglichen. Der selbst zu tätige Beitragssatz ist zwar für Bauern und Selbstständige höher als bei Arbeitnehmern, durch eine Ausgleichsleistung des Bundes erreichen aber auch sie den vereinheitlichten Prozentsatz. Neu geprägt wurde die Formel 45/65/80: Nach 45 Beitragsjahren in der Pensionsversicherung werden bei einem Pensionsantritt mit 65 Jahren 80% der Bemessungsgrundlage ausgegeben. Das Bonus-Malus-System wurde in den sogenannten Pensionskorridor umgewandelt, in den im Zeitraum zwischen 62 und 68 Jahren eingetreten werden konnte und mit dem die jährlichen Ab- und Zuschläge von 4,2% hin bis zu maximal 15% Abschlägen und 12,6% Zuschlägen

möglich wurden⁹. Neu eingeführt wurden die schon oben erwähnte Aufwertungszahl in Bezug auf die steigenden Bruttolöhne und der Anpassungsfaktor in Bezug auf die Steigerung der Verbraucherpreise (s. S. 31). Um Transparenz über die bisher erbrachten Beiträge und den eigenen Pensionsanspruch zu gewährleisten, wurde das Pensionskonto eingeführt. (vgl. KNELL ET AL. 2006: 78f)

Durch den Erlass des APG 2004 gibt es zwei Arten der Pensionsberechnung: „Die anzuwendende Berechnungsart hängt davon ab, ob der Versicherte vor dem 1. Jänner 1955 oder ab 1. Jänner 1955 geboren wurde (FELBINGER ET AL. 2014: 38).“ Geburtsjahrgänge 1954 oder älter fallen demnach in das bis 2004 geltende Bemessungsgrundlagensystem, Jahrgänge 1955 und jünger in die Berechnung mit dem Pensionskonto nach dem APG 2004. „Ausschließlich nach dem Pensionskonto wird die Pension aber nur für Personen berechnet, die vor dem 1. Jänner 2005 weniger als 36 Versicherungsmonate erworben haben“ (MAREK 2017: 87). Für all diejenigen, die vor und nach Jahresbeginn 2005 je 36 Versicherungsmonate geleistet haben, wird eine Parallelrechnung beider Systeme angewendet. Detaillierte Ausführungen zu beiden Berechnungsarten finden sich zum Beispiel bei MAREK (2017).

3.2 DIE BETRIEBLICHE VORSORGE IN ÖSTERREICH

Während manche EU-Staaten schon eine starke Durchdringungsgrad der betrieblichen Altersvorsorge in den Kollektivverträgen aufweisen oder, wie in Frankreich und Finnland, eine gesetzliche Verpflichtung gegeben ist, gibt es in Österreich weder eine gesetzliche Verankerung, noch eine breite Basis in den Kollektivverträgen. Während im EU-Durchschnitt rund 60% der Erwerbstätigen in einer betrieblichen Vorsorge erfasst sind, sind es in Österreich lediglich 24%. Um aber die Einkommenslücke zwischen dem Aktivbezug während der Erwerbstätigkeit und dem Pensionsbezug zu reduzieren, seien eine Kombination aus betrieblicher und privater Vorsorge hilfreich. (vgl. FELBINGER ET AL. 2014: 181)

Insgesamt gibt es mit der Direktversicherung, der Pensionskasse und betrieblichen Kollektivversicherung, der Pensionszusage und der Abfertigung Neu vier steuerlich unterschiedlich geförderte Formen der betrieblichen Altersvorsorge. Allen vier Modellen ist

⁹ Die Korridor pension kann aber nur beantragt werden, wenn 37,5 Jahre Beiträge an die Pensionsversicherung bezahlt wurden.

gemeinsam, dass Arbeitnehmer für das veranlagte Kapital in der Ansparphase keine Sozialversicherungsbeiträge, Steuern oder sonstige Abgaben zu tätigen haben. Unterschiede existieren in Bezug auf die Besteuerung in der Phase des Leistungsbezugs. Die Leistungen können völlig steuerfrei sein, zumindest mit einem begünstigten Steuersatz versehen sein oder mit sonstigen Einkommen in der Pension gemeinsam versteuert werden. Am ehesten von einer gesetzlich verpflichtenden zweiten Säule der betrieblichen Altersvorsorge kann bei der 2015/16 eingeführten Abfertigung Neu gesprochen werden. Es ist allerdings dort in bestimmten Situationen einer Dienstvertragsauflösung möglich, das angesparte Kapital schon früher abzuführen, und damit ist die Entscheidung frei, ob es für die Pensionsvorsorge verwendet werden soll. (vgl. FELBINGER ET AL. 2014: 186)

3.3 DIE PRIVATE VORSORGE IN ÖSTERREICH

Wie bei der betrieblichen Altersvorsorge gibt es in Österreich keine gesetzliche Grundlage zu einer privaten Pensionsversicherungspflicht. Sehr wohl gibt es aber unterschiedliche Besteuerungen und Begünstigungen der sogenannten Lebensversicherung¹⁰. (vgl. FELBINGER ET AL. 2014: 139)

Staatlich gefördert wird die mit Anfang 2003 geschaffene prämienbegünstigte Zukunftsvorsorge: Fondsgebundene Lebensversicherungen und Investmentfonds, die staatlich geprüfte Kriterien¹¹ erfüllen müssen und Zukunftsvorsorgeeinrichtungen genannt werden, werden jährlich mit einer staatlichen Prämie zwischen 4,25% und 6,75% des in einem Kalenderjahr eingezahlten Beitrags versehen. Es gibt aber eine sich laufend steigende Obergrenze des maximal geförderten jährlichen Versicherungsbeitrags. (vgl. FELBINGER ET AL. 2014: 144f)

Attraktiv sind diese Zukunftsvorsorgeeinrichtungen außerdem, weil für eingezahlte Beiträge keine Versicherungssteuer eingehoben wird und auch für die aus der Versicherung erzielten Erträge steuerfrei bleiben (vgl. FELBINGER ET AL. 2014: 146f).

Trotz diverser staatlicher Förderungen sowohl in der betrieblichen als auch in der privaten Pensionsversicherung muss gesagt sein, dass die österreichische Altersvorsorge grundsätzlich noch auf der staatlichen Säule beruht. Das politische Vorhaben, die erste Säule

¹⁰ Eine Darstellung der Besteuerung dieser Lebensversicherung findet sich bei FELBINGER ET AL. (2014): 139-144.

¹¹ Zukunftsvorsorgeeinrichtungen müssen einen nach Alter des Versicherungsnehmers flexiblen Anteil der Sparprämie an einer im EWR gelegenen Börse investieren (vgl. FELBINGER ET AL. 2014: 145).

zu reduzieren und die zweite und dritte Säule als komplementäre Elemente in die Altersvorsorge einzuführen, um eine lebensstandarterhaltende Pension zu sichern, wurde wegen breiten Widerstands nicht umgesetzt. (vgl. BLANK ET AL. 2016: 13)

4 DAS DEUTSCHE RENTENSYSTEM

Auch in Deutschland beruht das System der Altersvorsorge noch am stärksten auf der ersten Säule. Durch Reformen in den letzten beiden Jahrzehnten wurden jedoch die zweite und dritte Säule in ihrer Bedeutung aufgewertet und erfahren seitdem ein Wachstum.

4.1 DIE STAATLICHE VORSORGE IN DEUTSCHLAND

Die deutsche Altersvorsorge ist gesetzlich in Buch VI des Sozialgesetzbuches (SGB) als „Gesetzliche Rentenversicherung“ (GRV) verankert. Sie ist grundsätzlich eine Pflichtversicherung.

Ähnlich wie in Österreich wurden in Deutschland Beamte, Angestellte, Arbeiter und andere Berufsgruppen in unterschiedlichen staatlichen Pflichtversicherungssysteme eingeschlossen. Lediglich im Bereich der Selbstständigen gibt es Berufe, die nicht zu einer staatlichen Vorsorge verpflichtet sind. Beamte müssen gar keine Beiträge für ihre Altersversorgung leisten. Ihre Rente ergibt sich steuerfinanziert aus einer lebenslangen Anstellung. (vgl. HINRICHS 2017: 347)

Die Gesetzliche Rentenversicherung (GRV) berechnet den individuellen Leistungsanspruch im Alter nach den versicherungspflichtigen Jahren in einer Beschäftigung und der Höhe des Beschäftigungsentgelts. Dabei werden persönliche Entgeltpunkte (pEP) ermittelt, indem für jedes einzelne Versicherungsjahr der persönliche Verdienst zum durchschnittlichen Bruttoarbeitsentgelt aller Versicherten in Beziehung gesetzt wird. Der jährlich ermittelte pEP liegt dann je nach dem, ob das individuelle Gehalt über oder unter dem Gesamtdurchschnittsgehalt liegt, über oder unter dem Wert 1. Nach oben hin ist der jährlich berechnete pEP durch die Beitragsbemessungsgrenze auf 2,07 Punkte gedeckelt. Die pEP werden dann addiert und um den aktuellen Rentenwert (ARW) multipliziert. Der ARW hat die Funktion, die durch die pEP relative Rentenhöhe eines Versicherten in eine monatliche Rentenleistung umzurechnen. Der ARW selbst wird gewöhnlich jährlich durch eine Formel bestimmt, die die allgemeine Nettolohnentwicklung des Vorjahres berücksichtigt. Für das Jahr 2014 lag der ARW in Westdeutschland bei 28,61 Euro, wodurch sich für Neurentner, deren Einkommen über 45 Jahre hinweg genau dem Durchschnittseinkommen entsprach ($pEP_{\text{gesamt}} = 45$), eine Rentenhöhe von 1.287 Euro ergab.

$\text{Rentenhöhe} = \text{pEP (Summe aller Beitragsjahre)} \times \text{ARW}$
--

Durch die Berücksichtigung der Löhne im ARW ergibt sich eine unmittelbare Lohnbezogenheit des deutschen Rentensystems. Die Berücksichtigung des allgemeinen Lohnniveaus bei der Berechnung des pEP sorgt für einen Umverteilungseffekt, wobei zugleich höhere Versicherungsbeiträge nach dem Äquivalenzprinzip in einer höheren Rentenleitung resultieren. (vgl. HINRICHS 2017: 350f)

Die Höhe des monatlich zu tätigenen Pflichtbeitrags aus einem Erwerbseinkommen an die Rentenversicherung wird durch vier Größen im Beitragssatz definiert und ist in Deutschland variabel definiert:

$b = (R : B) \times (P : W) \times (1 - S)$

Der Beitragssatz (b) ist das Produkt aus erstens dem Verhältnis zwischen Rentenbeziehern (R) und Beitragspflichtigen (B), zweitens aus dem Verhältnis zwischen der durchschnittlichen Rentenhöhe (P) und dem Durchschnittslohn (W) und drittens aus den staatlichen Zuwendungen an die Rentenversicherung (S). Alle drei Faktoren und der Beitragssatz können von Seite des Staates direkt durch Reformen (b, R und B) und Zuschüsse (S) oder indirekt (P und W) beeinflusst werden. In den letzten Jahren zeigte sich der Beitragssatz als flexible Komponente in der Finanzierung der GRV.

Die GRV ist seitens der deutschen Bundesregierung als sicheres Fundament in der Altersvorsorge angedacht. Langfristig soll ein Rentenniveau von 46% durch die GRV gesichert werden, bei einem Beitragssatz von maximal 25%. Um diese beiden Zahlen zu halten, verspricht das deutsche Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BmAS) den sogenannten Demografiezuschuss als budgetäre Zuwendung zur Unterstützung der GRV. Um aber Personen mit einer geringeren Rente aus der GRV vor Altersarmut abzusichern, sei aber dezidiert eine Kombination aller drei Säulen und damit von Leistungen aus der GRV, der betrieblichen und der privaten Altersvorsorge notwendig, die auch staatlich gefördert werden. (vgl. BMAS 2017: 13, 27)

Der Leitspruch der Graphik „Gut abgesichert im Alter: Die Mischung macht’s“ (s. Darst. 13) offenbart die Bedeutung aller drei Säulen in der deutschen Altersvorsorge.



Darstellung 13 Versicherte in den drei Säulen der deutschen Altersvorsorge. Quelle: BMAS 2017: 13.

Als letztes soziales Sicherungssystem steht in Deutschland für die niedrigsten Renten die „Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung“ zur Verfügung. Als Sondervariante der Sozialhilfe ist sie steuerfinanziert, bedarfsgeprüft und rechnet private Vermögen an. Die Leistungen aus dieser Grundsicherung setzen sich aus dem Regelbedarf, den „angemessenen“, variierenden Kosten für Heizung und Unterkunft und etwaigem Mehrbedarf zusammen. (vgl. BLANK und TÜRK 2017b: 328)

Mit 2018 beträgt der Regelbedarf per gesetzlicher Festlegung für Alleinstehende 416 € und je Partnerin oder Partner im Haushalt weitere 374 €. Die Kosten für Unterkunft und Heizung lagen im Dezember 2017 für alle Personen, die eine Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung bezogen, im Schnitt bei 344 € monatlich. Samt Mehrbedarfe betrug damit der durchschnittliche Bruttobedarf Ende 2017 799 €, der Nettobedarf dementsprechend 499 €. (vgl. DESTATIS 2018b)

Inwieweit diese Leistungen zur Reduktion von Armut beitragen, wird in Kapitel 7.5 untersucht.

4.1.1 Reformen bis 1999

Die Komponenten zur Berechnung des Beitragssatzes (s. S. 40) und damit die Grundstruktur des heute in Deutschland geltenden Rentensystems wurde durch vier Reformgesetze gelegt, die unter den beiden Kabinetten SCHRÖDER I und SCHRÖDER II zwischen 1998 und 2005 in einer Koalition von SPD und Bündnis 90/Die Grünen durchgeführt wurden (vgl. BLANK ET

AL. 2016: 3). Im Zuge dieser Reformen wurde endgültig das Ein-Säulen-System durch eine dreiteilige Altersvorsorge ersetzt.

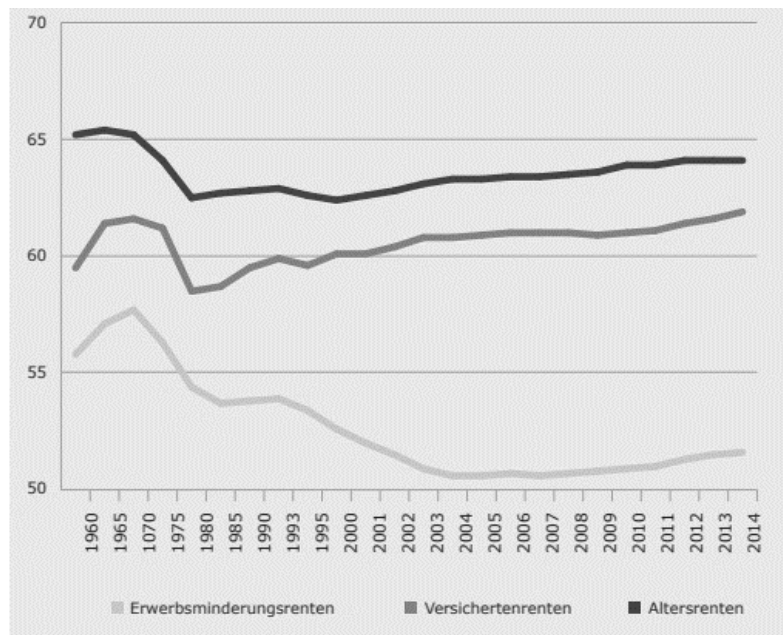
Nachdem schon bis zum Zweiten Weltkrieg Renten geschaffen worden waren, erfuhr das System mit der Reform von 1957 unter Konrad ADENAUER in Westdeutschland eine wesentliche Änderung. Anstelle einer Rente, die bis dahin eher einem kleinen Zuschuss zum Lebensunterhalt darstellte und weit unter der Armutsgrenze gelagert war, wurde die Rente durch diese Reform zu einem Instrument der Fortführung des bislang gewohnten Lebensstandards umfunktioniert. Laufende Renten wurden um durchschnittlich 60% erhöht und an die aktuellen Löhne angepasst. Damit einhergehend führte ADENAUERS Regierung auch das Umlageverfahren ein, das das zuvor verwendete Kapitaldeckungsverfahren ablöste. (vgl. TORP 2015: 79f)

Die Änderung führten zu einer starken Reduktion von Altersarmut, einer Steigerung des Beitragssatzes auf 14%, einer Erhöhung der Bundeszuschüsse an die GRV und vor allem zu einem Ausbau der ersten Säule der Alterssicherung und damit verbunden zu einem Rückgang der bis dahin vor allem schon bei Großunternehmen vorhandenen zweiten Säule der betrieblichen Vorsorge. (vgl. HEINRICHS 2017: 356)

Der Grundgedanke dieser Reform und das System der GRV blieb in der deutschen Nachkriegszeit bis nach der Wiedervereinigung vorherrschend.

1972, kurz vor der ersten Ölpreiskrise 1973 und den damit verbundenen Sparmaßnahmen, erfuhr das System der GRV eine weitere Expansion: Renten für Geringverdiener wurden aufgestuft, als hätten sie zuvor Entgelte von 75% des Durchschnittsverdienstes erarbeitet, und damit die Altersarmut weiter reduziert. Zudem konnten Personen mit 35 Versicherungsjahren schon mit 63 Jahren abschlagsfrei Renten beziehen. Weil im Zuge der Ölpreiskrise 1974 das Ende der Vollbeschäftigung eingeläutet wurde und die Arbeitslosigkeit zunahm, entwickelte sich die zuletzt genannte Änderung zu einem Ausgleichsmittel für die Personalreduktionen. Nach einjähriger Arbeitslosigkeit, wurde es gar möglich, ab dem 60. Lebensjahr in Rente zu gehen. Diese Tendenz des früheren Renteneintritts wurde erst in den 1990er Jahren versucht umzukehren. (vgl. HEINRICHS 2017: 357f)

Der starke Knick im effektiven Renteneintrittsalter zu Beginn der 1970er Jahre wird in Darst. 14 sichtbar. Erst mit den später folgenden Reformen konnte es wieder langsam angehoben werden (vgl. RINDFLEISCH 2015: 4).



Darstellung 14 Entwicklung des effektiven Renteneintrittsalter der westdeutschen Männer nach Rentenart, in Jahren. Quelle: RINDFLEISCH 2015: 4 auf Datenbasis der Deutschen Rentenversicherung Bund.

Veränderungen zielten von nun an stark auf die Ausgabenstabilisierung ab, wodurch die Leistungen der GRV nur mehr stagnierten. Positive Veränderung gab es hingegen noch weiterhin im Bereich der Anrechnung von Kindererziehungs- und Pflegezeiten. (vgl. HEINRICHS 2017: 360)

Mit dem Mauerfall wurden durch das Rentenüberleitungsgesetz die bestehenden Renten der ehemaligen DDR gemäß dem BRD-Rentensystem mit dem Ziel neu berechnet, sie langfristig gänzlich aneinander anzugleichen (vgl. TORP 2015: 361).

Konkret kontraktive Züge offenbarte die Rentenreform von 1992. WISS (2011: 140) charakterisiert sie wie folgt: „Hintergrund der Rentenreform war der kontinuierliche Anstieg von Frühverrentungen sowie ein Anstieg der Arbeitslosigkeit, die zu erhöhten Rentenausgaben führten. Die Regierung war daher bemüht, die Ausgaben zu konsolidieren und den Beitragssatzanstieg zu begrenzen.“

Daraus resultierte die Sparmaßnahme, dass die jährlich berechnete Anpassung der Renten seit 1992 nicht mehr auf Basis der Veränderung der Bruttolöhne, sondern auf Basis der Nettolöhne berechnet wird, wodurch Erhöhungen der Sozialversicherungsbeiträge in einem Jahr direkt niedrigere Renten bedeuteten. Möglichkeiten, ohne Abschläge verfrüht in Rente zu gehen, wurden abgeschafft. Nicht nur der Bund erhöhte seinen Finanzierungsbeitrag (auf beinahe 20% der Ausgaben), sondern auch der Beitragssatz der Versicherten sollte sich bis 2030 auf 26,9% erhöhen. (vgl. HINRICHS 2017: 361f)

Zusätzliche Probleme bereitete die steigende Lebenserwartung der Bevölkerung (s. Darst. 5), die sinkenden Geburtenraten (s. Darst. 7) und damit einhergehend eine immer höhere Belastungsquote (s. Entwicklung des Altenquotienten Darst. 9) für die erwerbstätige Bevölkerung, durch die der Generationenvertrag zunehmend an Fairness einbüßte.

Mit 1997 (Einführung 1999) wurde, noch in Anlehnung an die steigende Lebenserwartung und die damit sich verschlechternde Belastungsquote, der demographische Faktor in der Rentenformel hinzugefügt, der auch bestehende Renten mit langen Laufzeiten absenkte.

4.1.2 Reformen ab 1999

Die von Gerhard SCHRÖDER angeführte Regierung strebte danach, den Beitragssatz (s. S. 40) auf einen fixen Prozentsatz einzupendeln und ihn nicht wie bisher als flexible Größe in der Formel zu belassen. Im Altersvermögens- und Altersvermögensergänzungsgesetz, das 2001 beschlossen wurde, wurde der Beitragssatz für 2020 auf 20% und bis 2030 auf 22% festgelegt. Das Ziel lautete jedoch ein neues abgesenktes Rentenniveau von 64% zu erreichen¹². Außerdem wurde auf Basis einer Bedarfsorientierung eine steuerfinanzierte Grundsicherung für jene Personen eingeführt, die über der Regelaltersgrenze und vollständig erwerbsgemindert lebten. Als wichtigste Neuerung der Reform ist der gesetzliche Aufbau der zusätzlichen Altersvorsorge zu nennen. Weg vom 1957 begründeten Ein-Säulen-Modell wurde mit den „Riester-Renten“, benannt nach dem damaligen Bundesarbeitsminister Walter RIESTER, gemeinsam mit einer Förderung der betrieblichen Vorsorge das Drei-Säulen-Modell eingeführt. Dabei begünstigte der Staat die private Altersvorsorge von bis zu 4% eines Bruttoverdienstes mit steuerfinanzierten Zulagen, sofern ein staatlich zertifiziertes Altersvorsorgeprodukt verwendet wurde. (vgl. HINRICHS 2017: 367f)

Dies charakterisierend resümiert HINRICHS (2017: 368): „Statt wie bisher das ‚Sahnehäubchen‘ zu liefern, sollen sie die schrumpfende Bedeutung der GRV-Rente im Alterseinkommensmix kompensieren.“

Schon 2004 wurde allerdings das Nachhaltigkeitsgesetz, ein Bestandteil der 2003 ausgerufenen „Agenda 2010“, erlassen, welches die in Bezug auf demographische und ökonomische Entwicklungen zu wenig drastische Rentenreform von 2001 ergänzte. Dieses fügte der 2001 neu geschaffenen Rentenanpassungsformel den sogenannten Nachhaltigkeitsfaktor hinzu, der das Verhältnis zwischen Rentnern und Beitragszahlern

¹² Aufgrund einer veränderten Rechenweise wurde ursprünglich der Wert 67% genannt.

einbezieht. Angesichts der demographischen Entwicklung (s. Darst. 11) stellte dies eine zusätzliche Verschlechterung dar, sollte jedoch helfen die 2001 festgesetzten Beitragsobergrenzen einzuhalten. Das Nettostandardrentenniveau sollte damit bis 2020 nicht unter 46% und bis 2030 nicht unter 43% sinken, sodass bis dahin ausreichend Zeit bleibt, um das verminderte Leistungsniveau der GRV mit Leistungen aus der privaten oder betrieblichen Altersvorsorge auszugleichen. (vgl. HINRICHS 2017: 370f)

Mit 2007 wurde dann schließlich unter einer CDU/CSU geführten großen Koalition unter Angela MERKEL das Altersgrenzenanpassungsgesetz erlassen, welches die Regelaltersgrenze bis 2029 auf 67 Jahre anheben sollte. Damit waren die mit 1992 begonnenen Maßnahmen zur Begrenzung der Ausgabensteigerung in der GRV abgeschlossen. (vgl. HINRICHS 2017: 372)

Weil die Einnahmen der GRV in der Folge dank der durchgeführten Reformen stärker gestiegen sind als erwartet, wurde 2014 das wegen seiner Mehrausgaben von 160 Mrd. Euro kontroverielle Leistungsverbesserungsgesetz erlassen, das es bis 2029 wieder ermöglichte nach 45 Versicherungsjahren mit 63 Jahren abschlagsfrei in Rente zu gehen. Zudem wurden unter dem Begriff „Mütterrente“ Kindererziehungszeiten für vor 1992 geborene Kinder auf zwei Jahre ausgeweitet. (vgl. HINRICHS 2017: 375)

4.2 DIE BETRIEBLICHE VORSORGE IN DEUTSCHLAND

Die betriebliche Altersversorgung (bAV) war in Deutschland schon vor dem zweiten Weltkrieg durch Großunternehmen, die für Arbeitnehmer attraktiver werden wollten und beim Rekrutieren Betriebsrenten in Aussicht stellten, verbreitet und ist damit älter als die GRV. Mit der Rentenreform von 2001 erfuhr diese Form eine Trendumkehr, nachdem mit der Reform von 1957 durch den Staat ein umfangreiches Vorsorgesystem geschaffen wurde. Bis zu 4% und höchstens bis zur Beitragsbemessungsgrenze sind Teile des Bruttolohns frei von Steuern und Sozialversicherungsbeiträgen in einen Betriebsrentenplan umwandelbar. (vgl. HINRICHS 2017: 348f)

Weil sich aber durch den Abzug des in der Betriebsrente veranlagten Kapitals das sozialversicherungspflichtige Bruttoeinkommen reduziert, geht als Nebenwirkung mit ihr allerdings einher, dass die individuellen Ansprüche auf eine Rente aus der GRV durch die

Reduktion gesenkt werden¹³. Dies betrifft in der Folge jedoch nicht nur die eigenen Ansprüche, sondern wirkt sich über die das Bruttoarbeitsentgelt einbeziehende Rentenformel auch auf die allgemeine Anpassung des Rentenwerts aller Renten negativ aus. Zuletzt sind auch die Sozialversicherungen selbst betroffen, die durch die Verringerung der Bruttolöhne geringere Einnahmen lukrieren. (vgl. BLANK 2014: 132)

Ende 2012 verfügten insgesamt 50% der Betriebsstätten in der Privatwirtschaft über eine betriebliche Altersvorsorge für ihre Angestellten. Die Betriebsgröße ist für die Verbreitung jedoch entscheidend: Während nur 35% der Betriebe mit 1-4 Angestellten eine Vorsorge eingerichtet haben, steigert sich der Prozentsatz rasch (65% bei Betrieben mit 5-9 Angestellten, 84% bei 10-19 usw.) bis hin zu 97% bei Betrieben mit 50 oder mehr Angestellten. (vgl. KORTMANN und HECKMANN 2012: 30)

Nach WEBER und BECK (vgl. 2015: 60f) zeigt sich jedoch, dass die betriebliche Vorsorge bei niedrig Verdienenden deutlich weniger genutzt wird. Nur 6,2% der Erwerbstätigen mit einem Bruttostundenverdienst von 10,36 Euro nahmen eine Entgeltumwandlung im Rahmen der bAV in Anspruch. Je höher der Stundenverdienst liegt, desto häufiger wird die Option genutzt (22,4% der Personen mit mittleren Stundenverdiensten und 36,4% der Personen mit hohen Stundenlöhnen).

4.3 DIE PRIVATE VORSORGE IN DEUTSCHLAND

Wie zuvor erwähnt, erfuhr die private Altersvorsorge durch die Riesen-Renten 2002 eine gesetzliche Verankerung, die ab 2008 Beiträge in einem staatlich geprüften Altersvorsorgeprodukt von 4% des Bruttoverdienstes mit einer steuerfinanzierten Zulage belohnte. Damit sollte eine Unterstützung bzw. ein Ersatz für die sinkenden Leistungen der umlagefinanzierten GRV geboten werden. (vgl. HEINRICHS 2017: 349)

Gerade die jüngeren Generationen der heute 30 bis 39-Jährigen weisen in der Nutzung der Riester-Rente eine höhere Dynamik auf als die älteren Jahrgänge mit 40 bis 59 Jahren, weil für jüngere Erwerbstätige schon eher die Gewissheit vorherrsche, dass sie in ihrer eigenen Rente später stärker von der Leistungsreduktion der GRV betroffen sein würden (vgl. BODE und WILKE: 226).

¹³ Ob der in der betrieblichen Altersvorsorge angelegte Beitrag für eine Schließung dieser entstandenen Lücke ausreicht, hängt davon ab, wieviel veranlagt wurde und wie sich Zinsen und Renditen auf den Kapitalmärkten entwickeln (s. Kapitel 2.3).

Analog zum Angebot der betrieblichen Vorsorge kamen durchgeführte Studien zu dem Ergebnis, dass Riester-Renten ebenso gerade von Geringverdienern weniger in Anspruch genommen werden als vom Bevölkerungsdurchschnitt (vgl. GEYER 2012: 178). HEINRICHS (2017: 381) begründet diesen Umstand so: „Für gering verdienende Beschäftigte, die eine Rente unterhalb oder in der Nähe der Grundsicherungsleistung zu erwarten haben, ist es nicht rational, aktuell auf Konsummöglichkeiten zu verzichten, wenn die spätere Riester-Rente vollständig bei der Berechnung des Anspruchs auf Grundsicherungsleistungen berücksichtigt wird.“ Gerade diejenigen, die besonders die private Vorsorge zusätzlich zur Absicherung im Alter bräuchten, können nicht damit rechnen, Leistungen aus einer solchen zu beziehen, wenn sie vom Staat eine Grundsicherungsleistung erhalten und eine private Vorsorge dafür miteinberechnet werden würde.

HEINRICHS (vgl. 2017: 381f) fasst außerdem folgende fünf Bereiche zusammen, in denen die Erwartungen der deutschen Bundesregierung nicht der Realität entsprechen:

1. Die Bundesregierung geht in ihren Berechnungen für die Riester-Rente von einer Verzinsung von 4% aus, die seit mehreren Jahren bei anhaltend niedrigen Zinssätzen auf den Kapitalmärkten nicht eintrifft und wohl auch später durch möglicherweise höhere Zinssätze oder Zinseszinsen nicht mehr aufgeholt werden kann (s. Kapitel 2.3.1).
2. Berechnungen gehen davon aus, dass etwa 10% des angelegten Kapitals einer privaten Vorsorge durch Verwaltungsgebühren seitens des privaten Versicherungsgebers vereinnahmt werden. Tatsächlich variieren diese Gebühren jedoch unter den Anbietern, wodurch dieser Annahmewert selten erreicht wird (s. Kapitel 2.3.5).
3. Weil durch die Reduzierung der Steuern an die GRV für Privatpersonen weniger Steuerlast anfällt, erwartet die Bundesregierung, dass dieses Ersparnis vollständig in die private Altersvorsorge investiert wird. Wieviele Beschäftigte dieser Erwartung tatsächlich nachkommen, ist unbekannt.
4. Um die Reduzierung der GRV-Leistung abzufedern, müssten 45 Jahre lang ohne Erwerbsunterbrechung Einzahlungen an eine private Vorsorgeeinrichtung getätigt werden. Abgesehen vom Thema durchgehender Erwerbstätigkeit, unterzeichnen die wenigsten Personen unmittelbar beim Einstieg in die Erwerbstätigkeit einen Vertrag für private Altersvorsorge und entsprechen damit nicht der Erwartung.

5. Entgegen der Erwartung der Regierung werden die Leistungen der Riester-Rente bei der Auszahlung nicht jährlich verlässlich angepasst, wie es bei der GRV passiert, wodurch das Versorgungsniveau dieser Säule beim Rentenbezug relativ sinkt.

5 VERGLEICH DER ALTERSVORSORGESYSTEME

Österreich und Deutschland haben in den Jahrzehnten des Wirtschaftsaufschwungs nach dem Zweiten Weltkrieg Altersvorsorgesysteme aufgebaut, die einander sehr ähnelten. Durch einen kontinuierlichen Leistungsausbau der staatlichen Umlagefinanzierung wurden in beiden Ländern Einkommen in der Pension abgesichert. Die Finanzierung beider Systeme wurde jedoch jeweils durch eine ungünstige demographische Entwicklung durch Ansteigen der Lebenserwartung und Senken der Geburtenrate teurer. Beginnend mit ersten Leistungsverlechterungen in den 1990er Jahren in Deutschland, aber besonders nach den Reformen beider Länder in den frühen 2000er Jahren nahmen die Entwicklung unterschiedliche Pfade. Basierend auf ähnlichen Ausgangslagen und Begründungen wurden tiefgreifende Reformen beider Alterssicherungssysteme durchgeführt, um die öffentlichen Ausgaben für die Altersvorsorgesysteme in Zaum zu halten. Die Leistungen der ersten Säule der öffentlichen Vorsorge, die gemäß dem Äquivalenzprinzip direkt proportional zu den Einkommen aus dem Erwerbsleben stehen, sind noch immer die Basis beider Systeme. Die Einschnitte in das Leistungsspektrum fanden jedoch in Österreich viel weniger drastisch statt als in Deutschland. Breiter Widerstand regte sich in Österreich gegen den Versuch, die Bedeutung der betrieblichen und privaten Vorsorge für die Pension auszuweiten, dafür wurden die Systeme der verschiedenen Sozialversicherungsgruppen teilweise harmonisiert. Weil in Deutschland eine solche Angleichung bisher nicht stattgefunden hat, aber die zweite und dritte Säule mit staatlicher Förderung stark ausgebaut wurden, nahmen die beiden Staaten doch gegensätzliche Entwicklungen. (vgl. BLANK ET AL. 2016: 13)

Worin unterscheiden sich nun die Grundvoraussetzungen der beiden Systeme und wo ähneln sie einander?

- Beide Länder berechnen eine 45-jährige Erwerbstätigkeit in ihrer Pensionsformel ein, um eine Standardleistung aus der staatlichen Vorsorge zu erhalten.
- Die Bruttoersatzrate wird in beiden Staaten bei einer dem Durchschnitt entsprechenden Erwerbstätigkeit und Beiträgen an die Pensionsversicherung sehr unterschiedlich angesetzt. Österreich kalkuliert in seiner Pensionsformel mit 80% (s. S. 31), Deutschland bis 2030 mit 46% (s. S. 40) aus der staatlichen Vorsorge. Aus diesem Umstand offenbart sich die unterschiedliche Gewichtung der drei Säulen der Altersvorsorge. Während Österreich mit 80% noch eine gute Versorgungslage von

staatlicher Seite verspricht und damit nicht den Eindruck vermittelt, dass eine zusätzliche Vorsorge im betrieblichen oder privaten Bereich notwendig wäre, senden die 46% der deutschen GRV ein klares Signal in Richtung zusätzlicher Vorsorge aus den beiden weiteren Säulen.

- Der Pflichtbeitrag an das staatliche Versorgungssystem, der in beiden Ländern geteilt von Arbeitnehmern und Arbeitgebern bezahlt wird, ist in Deutschland als Variable gehalten, die durch viele dynamische Komponenten in ihrer Berechnung regelmäßig Änderungen unterliegt. Besonders die Belastungsquote und die Entwicklung der Durchschnittslöhne sind zu nennen. In Österreich hingegen ist der Pflichtbeitrag an das Pensionssystem seit langer Zeit auf einer Höhe von 22,8%. In Deutschland beträgt der Pflichtbeitrag aktuell 18,7%, wird bis 2030 aber auf 22% und bis 2045 auf max. 25% angehoben.
- Die Altersgrenze für den Bezug einer Alterspension wird in Deutschland von aktuell 65 Jahren stufenweise auf 67 Jahre für Geburtsjahrgänge ab 1964 angehoben. In Österreich liegt das Eintrittsalter für Männer bei 65 Jahren, für Frauen wird es, beginnend mit 2024, auch auf 65 Jahre angehoben.

Hinsichtlich der Bruttoersatzraten, die die beiden Länder tatsächlich abseits der politischen Vorgabe erreichen und die eine erste Antwort geben könnten, divergieren die Ergebnisse:

Laut der jährlichen OECD-Studie zu den Pensionen ihrer Mitgliedsstaaten liegt in Österreich die Bruttoersatzrate der Pensionen höher als in Deutschland. Während in Österreich die staatliche Vorsorge eine Bruttoersatzrate von 78,4% sicherstellt, liegt der Wert in Deutschland mit 38,2% wesentlich niedriger. Durch zusätzliche Leistungen aus der privaten und betrieblichen Vorsorge erreicht das deutsche Rentensystem insgesamt eine Rate von 50,9%. Weil es in Österreich keine gesetzliche Verankerung der beiden zusätzlichen Säulen gibt, liefert die OECD hierzu in Österreich keine Daten. (vgl. OECD 2017a: 103)

Das niedrige OECD-Ergebnis Deutschlands begründen BLANK ET AL. (vgl. 2016: 13) mit der Berechnungsart der Organisation. Das Ergebnis beziehe für einen idealtypischen Standardarbeitnehmer schon jetzt alle Rechtsveränderungen so ein, als wären sie schon voll in Kraft.

Zu einem anderen Ergebnis kommt der „Ageing Report“ der Europäischen Kommission aus dem Jahr 2015. Dort wird für die Prognosen die Alterung der Bevölkerung als bedeutender Faktor miteinberechnet. Für das Jahr 2013 errechnete sie in Deutschland eine

Bruttoersatzrate von 42,5% und in Österreich 51,0%. Laut Prognose soll die Rate in beiden Ländern bis 2060 auf 35,5% und 44,7% absinken. (vgl. EK 2015: 54; 255)

Eine Wertung, welcher der beiden gewählten Reformwege, als „richtig“ oder „besser“ bezeichnet werden könnte, soll an dieser Stelle allerdings ausbleiben. Vielmehr erscheint es sinnvoll, zu analysieren, welche Auswirkungen die Reformen auf die Höhe der Pensionen hatten. Von dieser Frage ausgehend wird nun in der Folge analysiert, inwieweit die Pensionssysteme in der Lage sind, eine Absicherung gegen Altersarmut zu bieten. Die Grundlage für die Beantwortung dieser Frage bieten Zahlen und Studien zu Einkommensstatistiken der nicht mehr erwerbstätigen Bevölkerung.

6 DEFINITION VON ARMUT

Bevor diese Arbeit die Auswirkungen der Reformen auf Einkommen und Armutszahlen aufgreift, muss vorab noch geklärt werden, welche Armutsdefinition bzw. -grenze Personen und Bevölkerungsgruppen ab einer bestimmten Schwelle als „arm“ identifiziert. Erst dann kann bestimmt werden, wie viele Personen von Armut bedroht oder betroffen sind. Auch wenn Armutsdefinitionen unterschiedlich gesetzt werden können und zu dementsprechend variablen Ergebnissen führen, bieten sie den Vorteil, dass nicht nur unterschiedliche Bevölkerungsgruppen verglichen werden können, sondern, sofern es die herangezogenen Daten erlauben, auch Länder miteinander verglichen werden können. Wissenschaft und Forschung haben in der Beantwortung dieser Frage ein breites Spektrum an Konzepten, Perspektiven und Methoden entwickelt und unterschiedlich die Entwicklung und die Ausbreitung des Phänomens aufgegriffen. Die Politik hingegen wählt einen pragmatischen Zugang zu dem Thema und richtet ihr Interesse besonders auf die Effektivität gesetzter Maßnahmen in Bezug auf die Verminderung des Armutsrisikos. Referenzwerte als Orientierungspunkte sind jedoch für Wissenschaft und Politik notwendig, auch wenn sie letztendlich auf Basis eines Werturteils getroffen werden, auf dem Armutsprofile konstruiert werden. (vgl. EIFFE 2012: 31)

Am Beginn der Armutsforschung wurden vor allem monetäre Schwellen zur Messung von Armut herangezogen, weil das Einkommen als Grundlage für Wohlergehen und Glück interpretiert wurde. Dabei stand vor allem das Einkommenswachstum als Wohlstandsverbesserung im Vordergrund (vgl. TOWNSEND 1979: 74). Jegliche nicht einkommensbezogenen Aspekte wurden für die Armutsdefinition ignoriert. Erst später wurden Ansätze entwickelt, die sich vom bloßen ökonomischen Nutzen und der Nicht-Erfüllung der wichtigsten physischen Grundbedürfnisse wegbewegten. Diese neueren Theorien ergänzten in ihren Konzepten die Einkommenshöhe um den sozialen Kontext. Dieser wird besonders durch die Verhaltensweisen und grundlegenden Normvorstellungen einer Gesellschaft gebildet und bezieht damit auch immaterielle Güter mit ein. (vgl. EIFFE 2012: 32f)

6.1 ARMUTSKONZEPTE

Ohne der Vielfalt der Forschungsansätze gerecht werden zu wollen, sollen nach EIFFE (vgl. 2012: 34-48) drei unterschiedliche Typen von Armutsdefinitionen vorgestellt werden. Ebd. findet sich auch ein Überblick über Basisliteratur und Ursprünge der drei Ansätze:

6.1.1 Ansätze des sozialen Konsenses

Diese Definition (vgl. EIFFE 2012: 40ff) beruht nicht auf einem Expertenurteil, sondern es wird versucht, die Meinung der Gesellschaft zu messen, welcher Einkommensstandard für ein Leben außerhalb der Armutsgefahr notwendig ist. Ob eine Pension in einer bestimmten Höhe Armut verhindert, hängt also davon ab, wie eine Gesellschaft Armut wahrnimmt oder empfindet und vor allem welche Wertvorstellungen sie besitzt. Der gesellschaftliche Hintergrund bestimmt eine Grenze, ab der gefühlsmäßig zu wenig zur Verfügung steht, um diesen subjektiven Lebensunterhalt zu sichern. Erst auf Basis dieses Konsenses der Mehrheitsmeinung wird ein Einkommen bemessen, das ausreicht, um die im Konsens eingeschlossenen Bedürfnisse zu stillen. Problematisch an dieser Vorgangsweise ist allerdings, dass Menschen mit niedrigeren Einkommen im Vergleich zu höheren Einkommensgruppen möglicherweise anderen Bedürfnissen Wichtigkeit zuweisen: „Der Ansatz scheitert, wenn die Praxis der Armen nicht mit den Prioritäten, die von der Mehrheit vorgeschrieben werden, übereinstimmt“ (EIFFE 2012: 42)

6.1.2 Budgetstandards und Warenkörbe

Budgetstandardansätze definieren ein „objektives“ (absolutes) Minimum. Arm ist also, wer weniger als dieses Minimum besitzt. Die Armutsschwelle nach diesem Ansatz wird auf Basis der Kosten eines bestimmten Warenkorbs aus unterschiedlichen Bereichen festgelegt. Als wesentlicher Unterschied wird dieser Warenkorb jedoch nicht von der Gesellschaft, sondern „von oben herab“ von einem Expertenteam definiert. Als grundlegende Bedürfnisse befinden sich in Warenkörben üblicherweise Nahrungsmittel, Miete, Heizkosten und unterschiedliche häusliche und andere Aufwendungen. Um diese Bedürfnisse befriedigen zu können, ist ein gewisses Einkommen notwendig, das in der Folge als Armutsschwelle definiert ist. Weil eine fixe Summe für Notwendiges aufgebracht werden muss und das gesellschaftliche Meinungsbild nicht einbezogen wird, spricht man von einer „absoluten“ Armutsdefinition. Über die genaue Zusammensetzung dieses Warenkorbs herrscht jedoch nicht immer Einstimmigkeit, weswegen diese Armutsgrenzen einer Willkürlichkeit unterliegen können. Zudem werden individuelle Geschmäcker und Präferenzen nicht berücksichtigt. Problematisch ist außerdem ein alleiniger Bezug des Warenkorbes auf rein physische Güter. Von „primärer Armut“ wird daher gesprochen, wenn ein Einkommen nicht ausreicht, um für den im Warenkorb definierten materiellen Lebensunterhalt zu sorgen. „Sekundäre Armut“ geht darüber jedoch hinaus, indem bei ihr zwar ein ausreichend hohes

Einkommen für die physischen Grundbedürfnisse vorhanden ist, dieses aber so knapp bemessen ist, dass es dennoch zu sozialer Isolation führt. (vgl. EIFFE 2012: 36ff)

6.1.3 Deprivationsansätze / objektive Ansätze

Vom rein finanziellen Blickwinkel schweifen Deprivationsansätze ab. Die soziale Teilhabe ist der Mittelpunkt der Konzepte. Armut bedeutet hier, zu wenig zu haben, um in angemessener Form am Leben in der Gesellschaft teilhaben zu können und kein Verhalten an den Tag legen können, das von der Gesellschaft als normal eingestuft wird. Dadurch wird Armut nach diesen Ansätzen nur in Relation zur jeweiligen Gesellschaft bestimmt, die bestimmte soziale oder Freizeitaktivitäten, Standards in der Ernährung oder Gewohnheiten als üblich anerkennt. (vgl. EIFFE 2012: 43f)

6.2 EUROPA 2020-STRATEGIE

Aus den unterschiedlichen Vorgangsweisen der genannten Ansätze würden für die Fragestellung des folgenden Kapitels jeweils unterschiedliche Ergebnisse resultieren, die umfassendere Aussagen zu Armut erlauben würden. Zur Vereinfachung wird im Zuge der Untersuchungen dieser Arbeit jedoch die Armutsgefährdungsquote herangezogen, die von der Europäischen Union bestimmt wurde:

Diese hat im Zuge seiner 2010 beschlossenen Europa 2020-Strategie für die EU-Mitgliedsstaaten nachhaltiges, intelligentes und integratives Wachstum als Ziel gesetzt. Dabei soll die soziale Eingliederung besonders gefördert werden, indem Armut vermindert wird. Das Ziel dafür lautet, über den Zeitraum von 10 Jahren europaweit zumindest 20 Mio. Menschen aus Armutsgefährdungslagen zu führen.

Die angestrebte Zielgruppe ausgrenzungs- oder armutsgefährdeter Personen definiert die EU mit folgenden drei Eigenschaften:

1. Personen, die über ein äquivalisiertes Haushaltseinkommen verfügen, das unterhalb einer vorgegebenen Armutsgefährdungsschwelle von 60% des Gesamteinkommensmedian liegt. Der Nettoeinkommensmedian teilt die Nettoeinkommen der Haushalte eines Landes in zwei Hälften. 50% der Haushalte besitzen ein Nettoeinkommen, das über dem Median liegt, 50% haben weniger zur Verfügung als der Median. Als arm gelten Personen, die in Haushalten leben, die ein äquivalisiertes Haushaltseinkommen von 60% des Medians nicht erreichen.

Die Äquivalisierung berechnet zusätzlich mit ein, welche Ersparnisse sich für einen Mehrpersonenhaushalt durch zum Beispiel die gemeinsame Haushaltsführung ergeben. Ebenso benötigt ein Kind in einem Haushalt weniger finanzielle Ressourcen als Erwachsene. Dank der sogenannten Skaleneffekte geht man also davon aus, dass das zusätzlich notwendige Budget für eine weitere Person in einem Haushalt nicht dem entspricht, was eine Person allein in einem Haushalt benötigen würden. Würde eine Person 1000€ zur Erhaltung ihres Lebensstandards benötigen, würden drei Personen also nicht insgesamt 3000 € benötigen. (vgl. EIFFE 2012: 128)

Der Äquivalenzwert, der für jede weitere Person in einem Haushalt einberechnet wird, wird von Organisationen unterschiedlich festgelegt. Auch hier werden im Zuge dieser Arbeit die von der EU festgelegten Werte herangezogen, die sich ihrerseits nach der OECD richten. Für die erste erwachsene Person wird ein Konsumäquivalent von 1 berechnet. Jede weitere erwachsene Person wird mit 0,5 und jedes weitere Kind bis 14 Jahre mit 0,3 einkalkuliert. (vgl. STATISTIK AUSTRIA 2018: 9f)

2. Personen, die von erheblicher materieller Deprivation betroffen sind. Erhebliche materielle Deprivation drückt sich so aus, dass auf betroffene Haushalte zumindest vier von neun Aussagen in Bezug auf die Nichtleistbarkeit bestimmter Güter oder Bedürfnisse zutreffen.

Der Haushalt kann es sich nicht leisten:

- „Regelmäßige Zahlungen in den letzten 12 Monaten rechtzeitig zu begleichen (Miete, Betriebskosten, Kreditrückzahlungen, Wohnnebenkosten, Gebühren für Wasser-, Müllabfuhr und Kanal, sonstige Rückzahlungsverpflichtungen)
- Unterwartete Ausgaben bis zu 1.160€ zu finanzieren
- Die Wohnung angemessen warm zu halten
- Jeden zweiten Tag Fleisch, Fisch (oder entsprechende vegetarische Speisen) zu essen
- Einmal im Jahr auf Urlaub zu fahren
- Einen PKW
- Eine Waschmaschine
- Ein Fernsehgerät
- Ein Telefon oder Handy“

(STATISTIK AUSTRIA 2018: 24)

3. Als dritte Gruppe sind Personen definiert, die in einem Haushalt leben, der sehr geringe Erwerbsintensität aufweist oder über gar kein Erwerbseinkommen verfügt. Dabei werden aber nur Personen bis 59 Jahre herangezogen, die mit anderen Personen zwischen 18 und 59 Jahren im Haushalt zusammenleben, die über den ganzen Jahresverlauf maximal 20% der möglichen Erwerbszeit gearbeitet haben. Weil Pensionisten in dieser Gruppe durch die Altersgrenze ausgeschlossen werden, wird dieses Ziel als Perspektive in der weiteren Betrachtung dieser Arbeit keine Relevanz haben.

6.3 HÖHE DER ARMUTSGEFÄHRDUNGSSCHWELLEN

Wie oben dargestellt, legt die EU die Armutsgefährdungsschwelle eines Haushalts äquivalisiert mit der Zahl der Personen im Haushalt bei 60% der gesamten Medianeinkommens fest. Darst. 15 zeigt die Armutsgefährdungsschwellen in Deutschland und Österreich 2016 auf Basis der Indikatoren der EU. Mit einem Monatswert von 1.185 € lag die Armutsgefährdungsschwelle für einen Einpersonenhaushalt um 121 € höher als in Deutschland (1.064 €). In Österreich ist folglich ein höheres Einkommen notwendig, um über der von der EU definierten Armutsschwelle zu leben. Die Werte für größere Haushalte steigen gemäß dem Gewichtungsfaktor für Erwachsene und Kinder weiter an.

Haushaltstyp	Gewichtungsfaktor nach EU-Skala	Jahreswert (in EUR) 2016		Monatswert (in EUR) 2016	
		Deutschland	Österreich	Deutschland	Österreich
Einpersonenhaushalt	1	12.765	14.217	1.064	1.185
1 Erwachsener + 1 Kind	1,3	16.595	18.482	1.383	1.540
2 Erwachsene	1,5	19.148	21.326	1.596	1.777
2 Erwachsene + 1 Kind	1,8	22.977	25.591	1.915	2.133
2 Erwachsene + 2 Kinder	2,1	26.807	29.855	2.234	2.488
2 Erwachsene + 3 Kinder	2,4	30.636	34.121	2.553	2.843

Darstellung 15 Armutsgefährdungsschwelle nach Haushalten 2016. Quelle: eigene Darstellung nach Statistik Austria 2018: 10, EU-SILC, ilc_li01.

Zur Erhebung von Armutsgefährdungsquoten erhebt die EU seit 2008 unionsweit Daten in den EU-SILC. Die EU-SILC (European Union – Statistics on Income and Living Conditions) ist eine von der EU herausgegebene Statistik zu Einkommen und Lebensbedingungen. Sie erlauben Aussagen über Armutsgefährdung auf Basis von Haushaltseinkommen, unter anderem gestaffelt nach Alter, Erwerbstätigkeit, Sozialleistungen oder Bildungshintergrund. Diese werden jährlich durch persönliche oder

telefonische Erhebung auf Basis einer Längs- und Querschnitterhebung¹⁴ ermittelt und legen ihren Fokus auf Gesundheit, Beschäftigung, Wohnen, Einkommen und finanzielle Lage. In Österreich werden sie von der Statistik Austria publiziert, in Deutschland führt das statistische Bundesamt Deutschland die Daten auch unter dem Titel „Leben in Europa“ an. (vgl. EIFFE 2012: 49)

Zwar wurden in Deutschland und Österreich schon vor 2008 Daten im Rahmen der EU-SILC erhoben. Weil aber in Österreich 2008 in der Befragung ein Zeitreihenbruch stattfand, der zu starken Veränderungen in den Ergebnissen führte, ist ein Vergleich in einem früheren Zeitraum nicht aussagekräftig.

¹⁴ Eine Längsschnitterhebung erfasst Wandlungsprozesse, indem dieselbe Studie in zeitlichen Abständen mehrmals durchgeführt wird, während die Querschnitterhebung einmal Daten sammelt. Eine Kombination aus beiden Erhebungsarten bedeutet, dass ein bestimmter Anteil der Stichproben eines Jahres auch im Folgejahr befragt werden. Bei EU-SILC werden rund drei Viertel der Haushalte im folgenden Jahr erneut befragt. (vgl. STATISTIK AUSTRIA 2017: 9)

7 ALTERSARMUT IN ÖSTERREICH UND DEUTSCHLAND

Welches Land besitzt nun eine Altersvorsorge, die besser vor Armut schützt? Auf der Grundlage der in Kapitel 1 eingeführten Armutsgefährdungsschwelle der EU soll mithilfe von Daten aus den EU-SILC darauf eine Antwort gefunden werden.

7.1 DATEN ZU PENSIONEN IN DEN EU-SILC

Vorab müssen noch knapp Rahmenbedingungen in Bezug auf die Erhebung von Personen mit Pensionsbezug erläutert werden. Die Daten beziehen nur jene Personen mit einem Pensionsbezug ein, die in einem Privathaushalt leben. Dementsprechend sind alle jene Personen, die in Pflegeanstalten oder Altersheimen leben, von den Daten ausgeschlossen. Im Referenzjahr verstorbene Personen werden von EU-SILC hingegen noch miteinberechnet, weswegen sich auch hier Unterschiede zu nationalen Datenerhebungen ergeben können. (vgl. EIFFE 2012: 50)

Neben den Einkommen aus einer Pension, die im Zug dieser Arbeit auf Basis der EU-SILC Daten zur Messung der Armutsgefährdungsschwelle herangezogen werden, sind auch noch weitere spezielle Einkommensbestandteile zu beachten, die in der EU-Erhebung unterschiedliche Rollen einnehmen (vgl. EIFFE 2012: 120f, 128):

- Imputierte Mieten werden nicht als Komponente zum Haushaltseinkommen hinzugefügt. Diese Mieten repräsentieren einen Schätzwert, der den Einkommensvorteil jener Personen messen soll, die entweder mietfrei (bzw. stark vergünstigt) oder als Eigentümer in ihrer Unterkunft leben, gegenüber der Personengruppe, die zu einem marktüblichen Mietpreis wohnen. Damit sind etwaige Anschaffungskosten oder noch laufende Kosten für Kredite ebenso nicht inkludiert.
- Im Gegensatz zu den imputierten Mieten erachtet die europäische Gemeinschaftsstatistik Pflegegeld sehr wohl als Einkommen im Rahmen einer Sozialleistung, obwohl dieses hohe Pflegeaufwendungen ausgleichen soll und grundsätzlich nicht dazu dient den Lebensstandard zu erhöhen.
- Nicht berücksichtigt werden in der Erhebung zudem Einkommen aus privaten Pensionen, die unter den drei hier erwähnten Komponenten am seltensten zu einem Haushaltseinkommen beitragen, aber, falls eine private Pension vorhanden ist, durchschnittlich höhere Beträge zu einem Einkommen beisteuern als Pflege und imputierte Mieten.

7.2 MEDIANEINKOMMEN NACH BEVÖLKERUNGSGRUPPEN

Einleitend für den Vergleich der beiden Altersvorsorgesysteme stellt Darst. 16 die medianen Einkommen der Personen über 65 Jahre dem medianen Äquivalenznettoeinkommen der Gesamtbevölkerung gegenüber. Es zeigt sich, dass die Mediane beider Länder jeweils unterhalb des Medians der Gesamtbevölkerung liegen. 2008 erreichten die Mediane 90 und 89% des Gesamtmedian. Zwischen 2008 und 2016 stieg der Gesamtmedian in Deutschland um knapp 3.000 € oder 16% und in Österreich um knapp 4.300 € oder 22%. Während aber der Einkommensmedian älterer Personen in Deutschland um nur 13% zunahm und damit weniger als der Gesamtmedian, stieg der Altenmedian in Österreich im gleichen Zeitraum um 33%. Diese Entwicklung spiegelt auch das Verhältnis der Einkommensmediane der älteren Personen zur Gesamtbevölkerung im Zeitfenster wider. 2016 betrug das Verhältnis in Österreich 98%. In Deutschland hingegen stagnierte das Verhältnis lange um 91%. 2016 sank es auf 88% herab.

	Medianes Äquivalenzgesamt-nettoeinkommen in Euro		Medianes Einkommen 65+ in Euro		Verhältnis in %	
	Deutschland	Österreich	Deutschland	Österreich	Deutschland	Österreich
2008	18.309	19.413	16.498	17.351	90	89
2009	18.586	20.469	16.804	18.466	90	90
2010	18.797	21.058	17.167	19.269	91	92
2011	19.043	21.463	17.611	19.978	92	93
2012	19.595	21.807	17.729	20.596	90	94
2013	19.582	22.073	17.904	21.141	91	96
2014	19.733	23.211	18.181	22.424	92	97
2015	20.668	23.260	18.609	22.839	90	98
2016	21.275	23.694	18.669	23.126	88	98

Darstellung 16 Verhältnis des medianen Einkommens von Personen über 65 Jahren zum medianen Äquivalenzgesamtnettoeinkommen. Quelle: Eigene Darstellung nach Eurostat 2018, EU-SILC, ilc_di03.

Die Entwicklung des Medians der Gesamtnettoeinkommen ist von vielen unterschiedlichen Faktoren abhängig. Als wichtigster noch nicht einberechneter Faktor ist die Entwicklung des Preisniveaus im Endverbrauch zu nennen, weswegen die abgebildeten Werte den „nominellen“ Einkommensmedian darstellen.

Auf Basis der Faktoren in der deutschen Rentenberechnung bestätigt sich in den abgebildeten Zahlen aber der stärkere Bezug der Leistungen des deutschen Rentensystems auf das landesweite Durchschnittslohniveau, als das in Österreich gegeben ist. Mit einer Steigerung von 16% in 8 Jahren beim Gesamtmedian und einer 13%-Steigerung bei den Einkommen älterer Personen weisen beide eine sehr ähnliche Entwicklung auf. In Österreich unterscheiden sich diese Werte mit 22 und 33% sehr deutlich, wodurch die schwächere Einberechnung der Gesamteinkommen in der österreichischen Pensionsberechnung bestätigt

scheint. Auffällig ist das anwachsende Verhältnis der beiden Mediane in Österreich auf 98% 2016. Sollte sich dieser Trend fortsetzen, könnte der Einkommensmedian älterer Personen bald höher liegen als jener der Gesamtbevölkerung.

7.3 MEDIANEINKOMMEN VOR UND NACH PENSIONEN UND SOZIALLEISTUNGEN

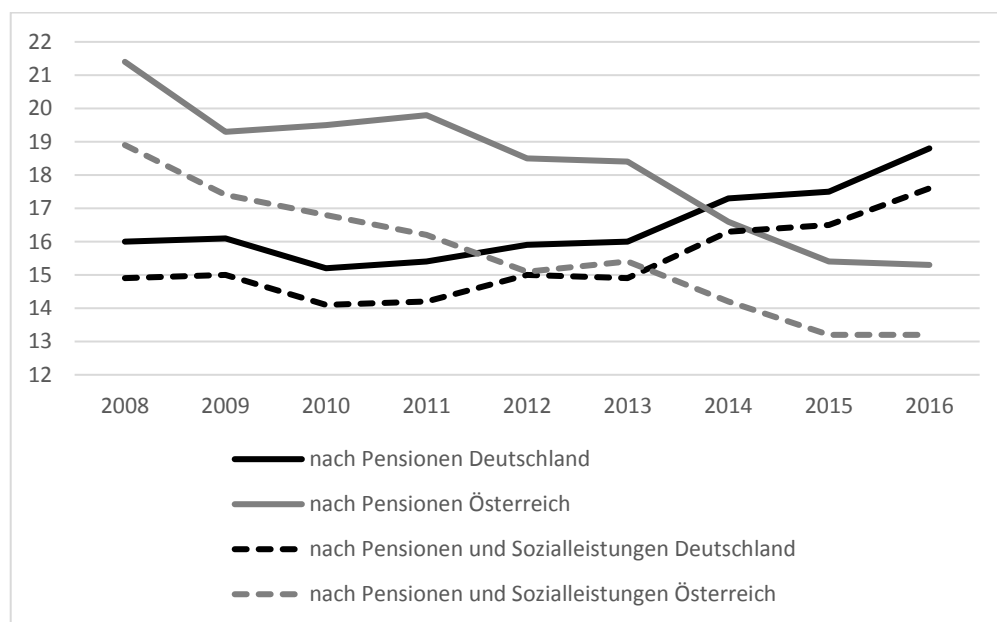
Was bedeuten die oben abgebildeten Medianeinkommen aber für die Armutsgefährdung älterer Personen? Wie bedeutsam sind die staatlichen Altersvorsorgesysteme als Schutz vor Armut? In Deutschland hätten 2016 93,8% (s. Darst. 17) und in Österreich 89,1% der über 65-Jährigen vor dem Erhalt ihrer staatlichen Alterspension oder anderen Sozialleistungen in Armut gelebt. Ungefähr jede zehnte Person über 65 Jahren verfügte über eine Einkommensquelle, die ihr schon vor dem Bezug einer Pension ein Leben über der Armutsschwelle ermöglicht hätte. Der Anteil der gefährdeten Personen liegt in Deutschland im untersuchten Zeitraum etwa 4-6% höher als in Österreich. Eine Entwicklung nach oben oder unten ist in beiden Ländern nicht erkennbar. Die Werte schwankten jeweils im Bereich von 1,2%. Die Werte sind aber nur bedingt aussagekräftig, weil die hier angeführten Quoten Pensionen und Sozialleistungen exkludieren, die Einkommen aber trotzdem zum Median des Äquivalenzeinkommens inklusive Pensionen und Sozialleistungen in Verhältnis gesetzt werden. Auch wenn die Daten einer tieferen Aussagekraft entbehren, zeigen sie, wie abhängig ältere Personen momentan von der staatlichen Pensionsvorsorge sind.

	Deutschland	Österreich
2008	93,8	87,9
2009	93,7	89,8
2010	94	88,9
2011	94,1	88,8
2012	93,9	88,8
2013	93,9	89,6
2014	94,2	88,6
2015	94,2	89,2
2016	93,8	89,1

Darstellung 17 Armutsgefährdungsquote der über 65-Jährigen vor Pensionen und Sozialleistungen. Quelle: Eigene Darstellung nach Eurostat 2018, EU-SILC, ilc_li10.

Nach der Einberechnung von Alterspensionen und Sozialleistungen verändern sich die Werte der Armutsgefährdung stark und lassen erstmals einen Hinweis auf die Beantwortung der Forschungsfrage dieses Kapitels zu: Darst. 18 zeigt die Armutsgefährdungsquote der über 65-Jährigen in Deutschland und Österreich nach dem Bezug einer Alterspension und

nach dem Bezug einer Alterspension und möglicher Sozialleistungen¹⁵. Erwartungsgemäß sind die Quoten in beiden Ländern nach zusätzlicher Einberechnung der Sozialleistungen niedriger. Auffällig ist jedoch die gleichmäßige Entwicklung der beiden Kurven in Deutschland. Die Einberechnung der Sozialleistungen bewirkt in Deutschland im gesamten Erhebungszeitraum eine Senkung der Armutsgefährdung um etwa 1%. Die Differenz liegt in Österreich zwischen 2 und 3%, was darauf hindeutet, dass Sozialleistungen für ältere Personen in Österreich eher armutsreduzierend wirken als in Deutschland. Viel wichtiger ist aber die Dynamik der vier Kurven insgesamt. Nachdem Österreich 2008 mit Quoten von 21,4 bzw. 18,9% eine höhere Gefährdung aufgewiesen hatte als Deutschland (16 und 14,9%), nahmen die Länder eine divergente Entwicklung: Der Trend führte in Österreich bis 2016 zu einer Reduktion der Quoten auf 15,3 und 13,2%, also einem Minus von etwa 6% gegenüber 2008 bei beiden Kurven. Deutschland im Gegenteil erlebte, abgesehen von einem Jahr, eine kontinuierliche Steigerung auf 18,8 bzw. 17,6%. Dies bedeutet zwar eine verhältnismäßig geringere Veränderung als in Österreich, jedoch ein Plus von 2,8 und 2,7%.



Darstellung 18 Armutsgefährdungsquote der über 65-Jährigen nach Pensionen und Sozialleistungen. Quelle: Eigene Darstellung nach Eurostat 2018, EU-SILC, ilc_li10 und ilc_li02.

In Bezug auf die Frage, welches System der Altersvorsorge besser gegen Altersarmut schützt, trägt die obige Darstellung allerdings. Wenn in Österreich die Sozialleistungen die Armutsquote stärker senken als in Deutschland, ist das ein Ergebnis von einem breiteren

¹⁵ Als Sozialleistungen definiert die EU-SILC Leistungen der öffentlichen Hand: Arbeitslosenleistungen, Gesundheitsleistungen, Familienleistungen, Bildungsleistungen, Wohnbeihilfen und Sozialhilfe (vgl. STATISTIK AUSTRIA 2018: 14).

Angebot und niederschwelligeren Zugang zu den in der Erhebung einbezogenen Sozialleistungen in Österreich insgesamt. Die Zurechnung von Pflegegeldern in die Einkommen stellt dazu ebenso einen bedeutenden Faktor dar. Auf Basis dieser Erkenntnis sollen zunächst folgende beiden Fragen geklärt werden:

1. Wie viele Beitragsjahre und welche Einkommenshöhe sind in Österreich und Deutschland vonnöten, um eine Pension aus der staatlichen Vorsorge zu erhalten, die vor der von der EU vorgegebenen Armutsschwelle schützt?
2. Inwieweit wirken Sozialleistungen, die explizit an Personen mit zu niedrigem Pensionen ausgeschüttet werden, armutsreduzierend und wie häufig werden sie bezogen?

7.4 PENSIONSBEZÜGE ÜBER DER ARMUTSGEFÄHRDUNGSGRENZE

Die in der deutschen und österreichischen Pensionsberechnung getroffenen Idealannahmen bezüglich Erwerbsjahren und Einkommenshöhe können nicht für alle Personen zutreffen. Durch die starke Äquivalenzorientierung beider System wirken sich jegliche Unterbrechungen in der Erwerbstätigkeit oder Zeiten niedriger Einkommen proportional zu den Pensionshöhen aus. Arbeitslosigkeit, Zeiten der Kindererziehung, (unentgeltliche) Pflege von Angehörigen oder längere Zeiten geringer Erwerbstätigkeit bewirken, dass für das jeweils betroffene Jahr keine oder sehr geringe Leistungen für die individuelle Pensionsberechnung herangezogen werden. Sie können nur durch entsprechend längeres Verbleiben in der Erwerbstätigkeit oder höhere Einkommen später ausgeglichen werden. (vgl. BLANK und TÜRK 2017a: 286; KISTLER und TRISCHLER 2014: 186)

BLANK und TÜRK (vgl. 2017a: 287) (s. Darst. 19) berechnen daher auf Basis der Armutsgrenzen von 2015 durch Zurechnung der verpflichteten Sozialversicherungsbeiträge die erforderlichen Bruttopensionshöhen für beide Länder, die auf der Höhe der Armutsgrenze liegen. Ähnlich wie bei den Medianeinkommen in Darst. 16 zeigen sich für Deutschland jeweils niedrigere Werte als in Österreich.

2015 (in €)	Armutsgrenze (Jahr)	Armutsgrenze (Monat)	erforderliche Bruttopension (Jahr)	erforderliche Bruttopension (Monat)
Deutschland	12.401	1.033,42	13.817	1.151,42
Österreich	13.956	1.163,00	14.706	1.225,50

Darstellung 19 Armutsgrenzen und erforderliche Bruttopensionen. Quelle: Eigene Darstellung nach Blank und Türk 2017a: 287.

Um nun zu errechnen, welche Einkommenshöhe und wie viele Beitragsjahre für eine Pension über der Armutsgefährdungsquote notwendig wären, berechnen sie auf Basis des Bruttoersatzraten der beiden Länder weiter:

Für **Deutschland** erwarten BLANK und TÜRK (vgl. 2017a: 287) 2016 ein erreichbares Bruttorentenniveau von **44,4%** des Durchschnittseinkommens nach 45 Beitragsjahren mit abschlagsfreien Renteneintritt und Lohnbezügen in der Höhe eines Durchschnittseinkommens. Bei 45 Beitragsjahren mit jährlichem Durchschnittseinkommen, würde damit der Rentenanspruch pro Jahr um **0,9867%**¹⁶ anwachsen. Dieser momentan jährlich zuwachsende Rentenanspruch soll aber wegen der gesetzlich eingeführten Leistungsreduktionen im deutschen Rentensystem laut OECD (vgl. 2015: 139) sinken. Für eine Person, die mit 20 Jahren in die Erwerbstätigkeit einsteigt, soll mit gleichem regelmäßigen und durchschnittlichen Erwerbsverlauf künftig nur mehr ein Bruttorentenniveau von **37,5%** erreichbar sein, was einem jährlichen Anspruch von **0,8333%** entsprechen würde.

In **Österreich** werden gemäß dem Pensionskontorecht jährlich 1,78% des Bruttojahreseinkommens als Pensionsanspruch bei Pensionsantritt zum Regelalter gutgeschrieben. Weil aber im Jahr des Pensionsantritts keine Gutschrift mehr auf das Konto erfolgt, berechnet die OECD (vgl. 2015: 139) nach 45 Beitragsjahren mit einem Durchschnittseinkommen ohne Abschläge 78,1% als Bruttorentenniveau, wodurch ein knapp reduzierter jährlicher Zuwachs von **1,7356%** ergibt. (vgl. BLANK und TÜRK 2017a: 287)

Anhand dieser Prozentwerte ergeben sich für „Standardpensionisten“ in den beiden Ländern unterschiedliche Voraussetzungen, wie lange sie arbeiten müssen oder wie hoch ihr Einkommen nach den gesetzlich vorgeschriebenen 45 Beitragsjahren sein muss, um eine Pension zu erhalten, die über der Armutsgefährdungsschwelle liegt (s. Darst. 20). In **Deutschland** ergibt sich in beiden oben genannten Szenarien eine deutlich schlechtere Situation als in Österreich. Bei einem Durchschnittseinkommen (DEK) müssten in Deutschland bei der gegenwärtigen jährlichen Gutschrift von 0,9867% 40,6 Jahre für eine Rente über der Armutsschwelle gearbeitet werden. Gemäß der Prognose der OECD soll sich diese Zahl auf 48 Beitragsjahre steigern. Personen, die nur 75% des DEK verfügen, müssten laut OECD unerreichbare 64,1 Jahre arbeiten, um eine Armut verhindernde Rente zu

¹⁶ $44,4 : 45 = 0,9867$.

erhalten. Ähnlich verhalten sich die Werte, wenn der gesetzlich angestrebte Zeitraum von 45 Erwerbsjahren betrachtet wird. Bei 45 Beitragsjahren bräuchte man aktuell ein Einkommen in Höhe von 90,2% des DEK. Sollte man jedoch aufgrund von Erwerbsunterbrechungen beim Renteneintrittsalter nur 35 Beitragsjahre erworben haben, wäre bereits ein Monatsentgelt von 115,9% des DEK vonnöten. Nach Voraussage der OECD steigern sich diese Werte auf 106,8% des DEK bei 45 Jahren und 137,3% bei 35 Jahren. Die Situation in **Österreich** erscheint in dieser Hinsicht wesentlich positiver. Bei einem DEK wäre schon nach 26 Beitragsjahren eine Pension beziehbar, die vor Armut schützt. Selbst bei Einkommen von 75% des DEK sind nur 34,7 Beitragsjahre notwendig und damit 10 Jahre weniger, als die gesetzliche Pensionsversicherung für eine abschlagsfreie Pension überhaupt vorsieht. (vgl. BLANK und TÜRK 2017a: 288)

	Deutsche Rentenvers.		Österreichische Pensionsvers.
	Pensionsantritt 2016	BerufseinsteigerInnen (20 Jahre)	Pensionskonto (GBJG ab 1955)
Jährlicher Pensionsanspruch in % des Einkommens	0,9867%	0,8333%	1,7356%
Für eine Pension zum Regelpensionsalter (abschlagsfrei) in der Höhe der Armutsgefährdungsgrenze braucht es:			
bei einem Durchschnittseinkommen (DEK)	40,6 Beitragsjahre	48,0 Beitragsjahre	26,0 Beitragsjahre
bei 75% des DEK	54,1 Beitragsjahre	64,1 Beitragsjahre	34,7 Beitragsjahre
bei 45 Beitragsjahren	90,2 % des DEK	106,8 % des DEK	57,9 % des DEK
bei 35 Beitragsjahren	115,9 % des DEK	137,3 % des DEK	74,4 % des DEK

Darstellung 20 Erforderliches Durchschnittseinkommen und Beitragsjahre für Pensionen über der Armutsgefährdungsschwelle. Quelle: BLANK und TÜRK 2017a: 288.

Dank des höheren Leistungsniveaus sichert die österreichische Altersvorsorge eine Pension wesentlich früher und auch auf Basis niedrigerer Einkommen über der von der EU verwendeten Armutsgefährdungsquote. Auch Personen mit niedrigerem Einkommen oder Erwerbsunterbrechungen sind in Österreich eher abgesichert als in Deutschland. Gerade bei längeren oder häufigen Erwerbsunterbrechungen ist in der Regel das Einkommen im Zuge einer Neuanstellung niedriger als bei Personen gleichen Alters, die schon länger einer gleichbleibenden Erwerbsart nachgehen. Hinsichtlich ihrer Armutsgefahr in der Pension ergibt sich für solche Personen wegen des Äquivalenzprinzips ein Teufelskreis, der in Deutschland negativere finanzielle Aussichten mit sich bringt als in Österreich.

7.5 WIRKUNG SOZIALER SICHERUNGSSYSTEME IM ALTER

Inwieweit werden nun Personen, die unterhalb der Armutsgrenze leben, von sozialen Sicherungssystem erfasst? In den jeweiligen Abschnitten (s. S. 32 für Österreich, S. 41 für

Deutschland) wurden bereits die Gesetzeslage und Höhe der Ausgleichszulagen bzw. Mindestsicherung beider Länder skizziert.

Stellt man den durchschnittlichen Bruttobedarf der deutschen „Grundsicherung im Falle von Alter und Erwerbsminderung“ in Höhe von 799 € bzw. den Nettobedarf von 499 € dem österreichischen Ausgleichszulagenrichtsatz von 889 € gegenüber, der im Leistungsfall steuerfrei bleibt, zeigt sich in Österreich auch hier ein besseres Leistungsniveau und ein soziales Sicherungssystem, das früher zu arbeiten beginnt als in Deutschland.

Dieser Umstand wirkt sich auf die Zahl der Bezieher der Leistungen aus: Im Dezember 2016 wurden in Österreich 211.000 Ausgleichszulagen bezogen. Davon 39.000 an Personen mit Invaliditätspension, 101.000 mit Alterspension und 61.000 mit Hinterbliebenenpension (vgl. HÖSVT 2017: 109, Tabelle 3.16). Eine Geldleistung aus der bedarfsorientierten Mindestsicherung bezogen mit 1.1.2017 etwas mehr als 16.000 Frauen über 60 bzw. Männer über 65 Jahren (vgl. PRATSCHER 2017: 24). Das bedeutet, dass nur knapp 6,1% der 1,66 Mio. Personen, die im Dezember 2016 eine Alterspension bezogen haben, und 23,6% der Personen mit Invaliditätspension, zusätzlich eine Ausgleichszulage erhielten¹⁷.

In Deutschland bezogen Ende Dezember 2016 hingegen nur 525.595 Personen eine Grundsicherung im Alter. Von diesen Personen bezogen 404.836 zur Grundsicherung auch eine Altersrente. Von 15,74 Mio. Altersrentenbeziehern erhielten also nur 2,6% zusätzlich eine Grundsicherung. Von den 1,28 Mio. Empfängern einer Rente wegen Erwerbsminderung erhielten 187.485 Personen und damit 14,7% eine Grundsicherung bei Erwerbsminderung (vgl. DRV 2017: 274f).

Das frühere Einsetzen des österreichischen Ausgleichszulagenrichtsatzes und die zusätzliche Mindestsicherung sichern relativ mehr Menschen ab, als dies in Deutschland der Fall ist. Um nun die zweite vorhin gestellte Frage (s. S. 62) zu beantworten, kann anhand der soeben berechneten Werte festgestellt werden, dass in beiden Ländern die Armutsgefährdungsquote höher liegt als die Anzahl der Personen, die Leistungen aus einem Grundsicherungssystem erhalten bzw. in Anspruch nehmen (s. Darst. 21).

¹⁷ Eigene Berechnung auf Basis der Zahlen von HÖSVT 2018: 66.

Personen in 1.000	von Armut betroffene Personen 65+ ¹	Personen mit zusätzlicher Sozialleistung ²
Deutschland	2.284	713 ³
Österreich	238	117 ⁴

Darstellung 21 Armutsgefährdungsquote und Sozialleistungen im Alter. Eigene Darstellung.

1. Quelle: Eurostat 2018, EU-SILC, ilc_pnp1.

2. Gemeint ist in Deutschland die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung und in Österreich die Ausgleichszulage und die bedarfsorientierte Mindestsicherung.

3. Bezieher einer Mindestsicherung im Alter + Bezieher einer Grundsicherung bei Erwerbsminderung bei glztg. Bezug einer Rente wegen Erwerbsminderung.

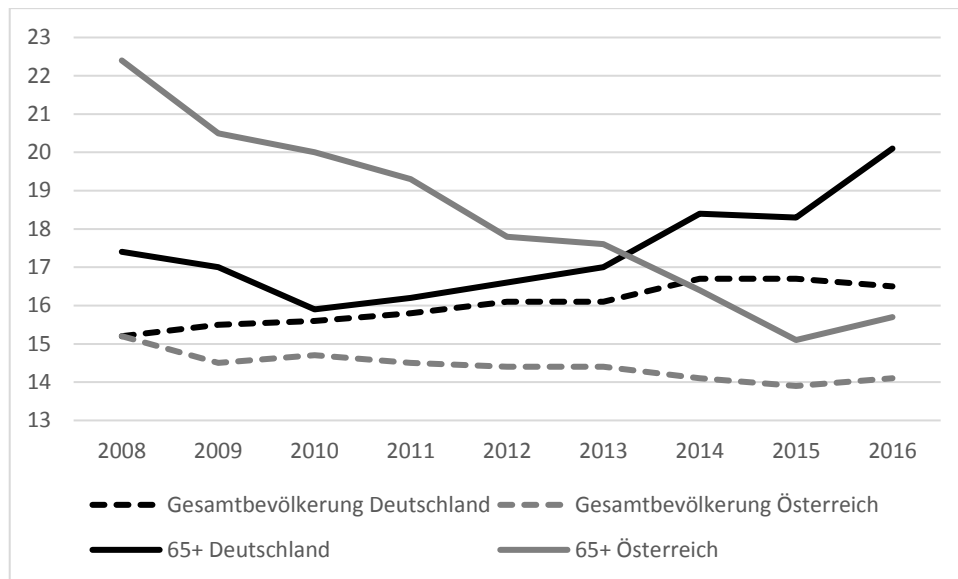
4. Ausgleichszulagen für Alterspensionen + Personen mit bedarfsorientierter Mindestsicherung (hier sind Frauen über 60 inkl., die in Spalte 2 bei Personen 65+ nicht berücksichtigt sind)

Der Grund dafür liegt in der wesentlich höher angesetzten Armutsgefährdungsquote (2016: 1.064 € in Deutschland, 1.185 € in Österreich, s. S.56) als die gesetzlichen Zugangsbedingungen zu den beiden Mindestsicherungssystemen. Die sozialen Sicherungssysteme wirken in beiden Ländern gemäß der Armutsgefährdungsdefinition der EU nicht armutsreduzierend. Dennoch fällt die relative Differenz zwischen Personen mit Zusatzleistungen und allen armutsgefährdeten Personen in Österreich geringer aus als in Deutschland. (vgl. BLANK und TÜRK 2017b: 330)

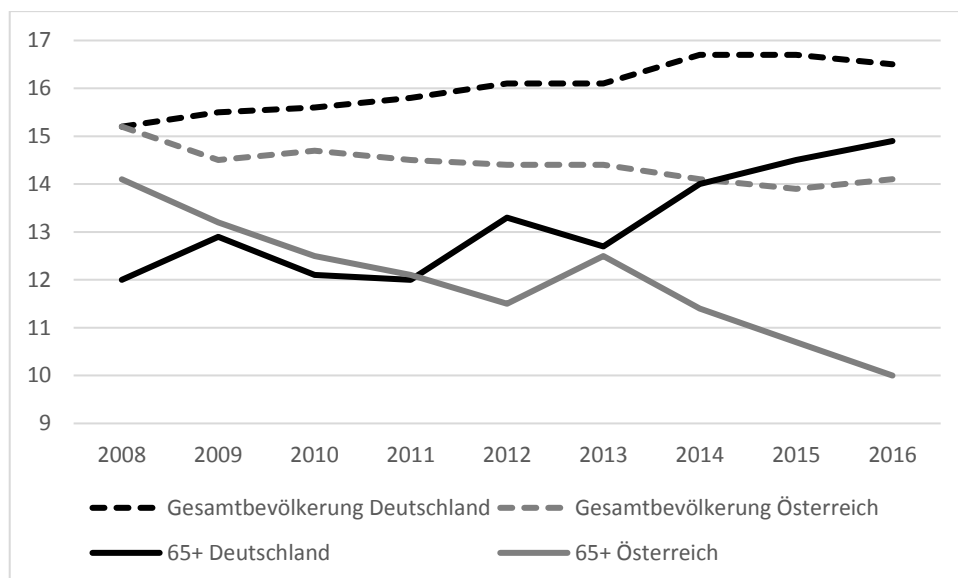
7.6 ARMUTSGEFÄHRDUNGSQUOTEN ÄLTERER PERSONEN IM VERGLEICH

Bisher wurden zum Vergleich der beiden Altersvorsorgesysteme hinsichtlich ihrer Fähigkeit Armut zu vermeiden Medianeinkommen, die Bedeutung der Pensionen für das Einkommen im Alter, Erwerbsdauer und -höhe für eine Pension über der Armutsgefährdungsgrenze und die Erreichbarkeit und Wirkung sozialer Sicherungssysteme in den beiden Ländern gegenübergestellt. Vor allem in den letzten beiden Bereichen der sozialen Sicherungssysteme und der benötigten Versicherungszeiten schneidet Österreich besser ab als Deutschland. Zum Abschluss dieses Kapitels werden für die abschließende Analyse und zur Beantwortung der Leitfrage dieser Arbeit die Armutsgefährdungsquoten älterer Personen in beiden Ländern differenziert nach Altersgruppen und Geschlecht dargestellt.

Aus Darst. 22 und 23 zeigt sich, dass im Erhebungsjahr 2008 die Armutsgefährdungsquote der Gesamtbevölkerung beider Länder mit 15,2% identisch war. Die Quoten der jeweiligen Gesamtbevölkerung entwickelten sich aber in der Folge auseinander. Im Jahr 2016 lag die Quote in Deutschland bei 16,5% und in Österreich bei 14,1%. Im Vergleich zum Basisjahr entwickelten sich die Prozentsätze beider Länder um etwas mehr als ein Prozent nach oben bzw. unten. Auffällig ist, dass im Basisjahr die Armutsgefährdungsquote älterer Personen bei Männern und Frauen in Österreich höher lag als in Deutschland (22,4 zu 17,4% bei den



Darstellung 22 Armutsgefährdungsquoten der über 65-jährigen Frauen. Quelle: Eigene Darstellung nach Eurostat 2018, EU-SILC, ilc_li02.



Darstellung 23 Armutsgefährdungsquoten der über 65-jährigen Männer. Quelle: Eigene Darstellung nach Eurostat 2018, EU-SILC, ilc_li02.

Frauen und 14,1 zu 12% bei den Männern). In Österreich senkten sich allerdings die Quoten beider Geschlechter bis auf ein Jahr kontinuierlich. Die Armutsgefährdung sank bei Frauen dabei im betrachteten Zeitraum um 6,7% auf 15,7% deutlich stärker als bei den Männern um 4,1% auf etwa 10%. Ähnlich der Entwicklung der Armutsgefährdungsquote der Gesamtbevölkerung zeigt sich in Deutschland eine zu Österreich konträre Entwicklung: Im Ausgangsjahr 2008 wies Deutschland bei Frauen über 65 Jahren mit 17,4% eine merklich geringere Gefährdungsquote auf als Österreich mit 22,4%. Auch deutsche Männer über 65 Lebensjahren waren um 2,1% weniger gefährdet als ihre österreichischen Altersgenossen. Aber sowohl die Quote der Männer, als auch der Frauen entwickelte sich trotz zwei bis drei

Reduktionsjahren im Trend positiv. Die Gefährdungsquote stieg für Frauen um 2,7% auf 20,1% und bei den Männern um 2,9% auf 14,9%.

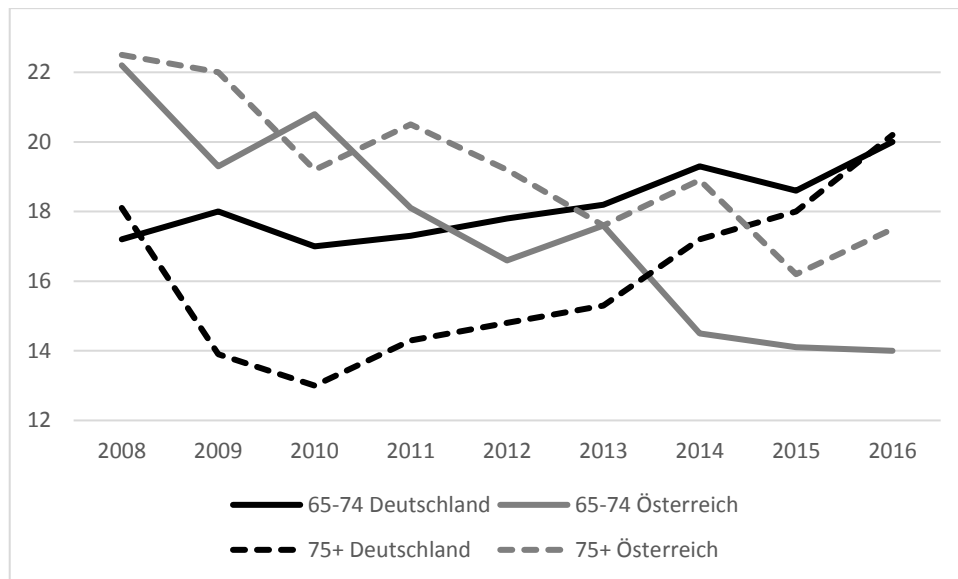
Generell sind Frauen in beiden Ländern eher von Armut betroffen als Männer. Gleichzeitig zeigten die Armutsgefährdungsquoten älterer Frauen in beiden Ländern eine deutlich dynamischere Entwicklung als die der Männer.

Im nächsten Schritt ist es interessant zu differenzieren, wie jüngere Kohorten, die allmählich nach Austritt aus der Erwerbstätigkeit Leistungen der Altersvorsorge bezogen, die Armutsgefährdungsquoten verändert haben. Darst. 24 und 25 stellen daher die Armutsgefährdungsquoten älterer Männer und Frauen zwischen 65 und 74 Jahren und diejenige der Männer und Frauen über 75 Jahren dar.

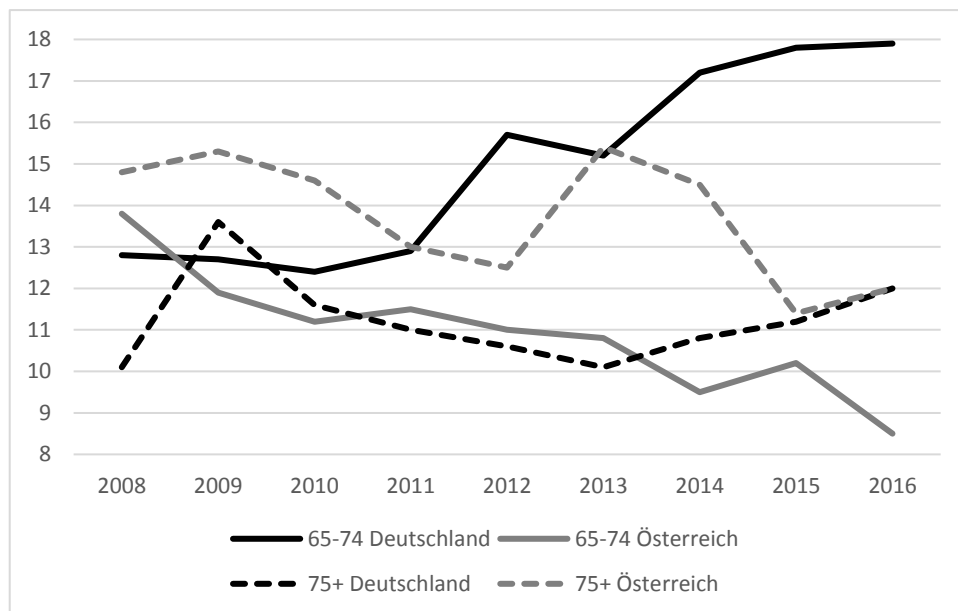
In Österreich weisen die Quoten beider Geschlechter einen Trend nach unten auf. Auch wenn die Entwicklung stärkeren Schwankungen unterliegt und mehrere deutliche Anstiege in einzelnen Jahren auszumachen sind, zeigen die aktuellsten Erhebungswerte aus dem Jahr 2016 eine Reduktion gegenüber dem Ausgangsjahr 2008. Die Reduktion ist bei den Frauen erneut größer als bei den Männern. Die jüngeren Geburtskohorten weisen bei beiden Geschlechtern im Alter zwischen 65 und 74 Jahren eine geringere Armutsgefährdung auf als ältere Jahrgänge.

Die Altersquoten in Deutschland zeigen hingegen eine andere Situation: Bei den Männern bewegte sich die Gefährdungsquote bei den über 75-Jährigen abgesehen vom Erhebungsjahr 2009 ohne deutlichen Trend zwischen 10 und 12%. Die jüngeren Männer zwischen 65 und 74 Jahren erlebten jedoch im betrachteten Zeitraum eine Zunahme der Armutsgefährdungsquote von 12,8 auf 17,9%.

KISTLER und TRISCHLER (vgl. 2014: 186f) resümieren in Bezug darauf aus ihrer Analyse der Entwicklung persönlicher Entgeltpunkte, dass jüngere Rentnergenerationen von den jüngsten Reformen, aber auch anderen Entwicklungen auf dem Arbeitsmarkt eher betroffen sein dürften als ältere Rentner. Nicht nur die Höhe der Leistungsansprüche insgesamt sei zurückgegangen, sondern auch die Ansprüche des Quartils mit den niedrigsten Leistungsansprüchen aus der GRV sei überproportional gesunken.



Darstellung 24 Armutsgefährdungsquoten älterer Frauen differenziert nach Alter. Quelle: Eigene Darstellung nach Eurostat 2018, EU-SILC, ilc_li02.



Darstellung 25 Armutsgefährdungsquoten älterer Männer differenziert nach Alter. Quelle: Eigene Darstellung nach Eurostat 2018, EU-SILC, ilc_li02.

BLANK und TÜRK (vgl. 2017b: 332) ziehen daraus den Schluss, dass die Statistiken einen Hinweis geben, dass jüngere Rentner mit erstmaligen Rentenansprüchen sich durchschnittlich geringere Ansprüche erarbeitet haben, als es frühere Geburtskohorten getan haben. In Anbetracht zukünftig notwendiger längerer Erwerbszeiten oder höherer Einkommen, um eine Rente über der Armutsgefährdungsquote zu beziehen (s. S. 64), könnte die Armutsgefährdung älterer Personen in Zukunft in Deutschland noch weiter steigen.

Bei den Frauen zeigt sich in Deutschland im Vergleich zu den Männern ein weniger eindeutiges Bild. Die Anfangs- und Endwerte der Frauen zwischen 65 und 74 Jahren (von

17,2 auf 20,0%) und der über 75-Jährigen (von 18,1 auf 20,2%) stehen in einem ähnlichen Verhältnis zueinander. Während die Quote der 65- bis 74-Jährigen, abgesehen von zwei Reduktionsjahren, eine sehr konstante Entwicklung durchmachte, sank die Gefährdungsquote der über 75-Jährigen 2010 auf 13% ab, um dann kontinuierlich bis 2016 wieder um über sieben Prozentpunkte anzusteigen. Auch wenn die Quoten der Frauen sich insgesamt auf einem höheren Niveau bewegen als die Quoten der gleichaltrigen Männer, ist die Armutsgefährdungsquoten älterer Frauen, vor allem derjenigen zwischen 65 und 74 Jahren, weniger stark gestiegen als die der Männer.

Laut BLANK und TÜRK (vgl. 2017b: 332) ist dies möglicherweise durch den Umstand erklärbar, dass Frauen jüngerer Kohorten zunehmend höhere Erwerbsquoten aufweisen und mehr Erwerbsjahre gesammelt haben als frühere Kohorten.

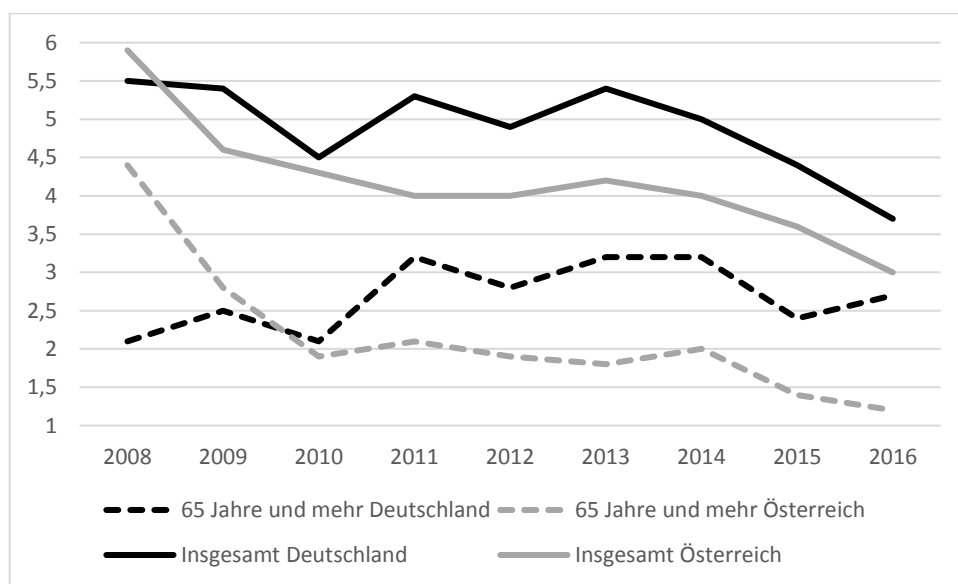
7.7 ERHEBLICHE MATERIELLE DEPRIVATION

Während bisher lediglich die Armutsgefährdung im Bereich der EU-Armutsgefährdungsschwelle von 60% des Medianeinkommens untersucht wurde und Österreich dort im Vergleich zu Deutschland eine günstigere Entwicklung vorweisen kann, soll nun eine weitere Eigenschaft der Personen mit Armutsgefährdung nach EU-Definition betrachtet werden: Wie hat sich die Betroffenheit von erheblicher materieller Deprivation in der Erhebung der EU-SILC in beiden Ländern entwickelt? Wie in Kapitel 6.2 beschrieben, gelten jene Haushalte als erheblich materiell depriviert, auf die vier von neun Aussagen über die Leistbarkeit von Gütern und die Möglichkeit Bedürfnisse zu stillen nicht zutreffen.

Die neun in dieser Gruppe angeführten Güter und Bedürfnisse haben innerhalb der gesamten Europäischen Union, aber auch innerhalb der unterschiedlichen Altersgruppen, unterschiedliche Bedeutung. Deswegen scheint es sinnvoll, nicht nur die Entwicklung der erheblichen materiellen Deprivation zu untersuchen, sondern jeweils auch einen Blick auf die darin zusammengefassten Güter und Bedürfnisse zu werfen. Um zusätzlich veranschaulichen zu können, ob ältere Personen bei einzelnen Gütern oder Bedürfnissen besonders unter einem Mangel leiden, wird auch ein Blick auf die Mangelquote der Gesamtbevölkerung notwendig sein. (vgl. EIFFE 2012: 83)

Darst. 26 zeigt nun die Entwicklung der erheblichen materiellen Deprivation in Österreich und Deutschland seit 2008. Dabei zeigt sich insgesamt ein ähnliches Bild wie bei der Entwicklung der Armutsgefährdungsquote von 60% des Medianeinkommens. Auffällig ist, dass die Quote der Gesamtbevölkerung in beiden Ländern über den gesamten betrachteten

Zeitverlauf über der Deprivationsquote der über 65-Jährigen liegt. In Österreich ist sowohl bei der Gesamtbevölkerung, als auch bei älteren Personen ein klarer Trend nach unten erkennbar. Beide Quoten senkten sich kontinuierlich in beinahe synchronen Schritten von 5,9% auf 3% (Gesamtbevölkerung) und von 4,4% auf 1,2% (über 65 Jahre). Anders verhält sich die Situation in Deutschland. 2008 lag die Deprivationsquote der Gesamtbevölkerung etwas unter der Quote Österreichs. Wesentlich niedriger war jedoch die Gefährdung älterer Personen (2,1% in Deutschland zu 4,4% in Österreich). Die Quote der Gesamtbevölkerung bewegte sich dann bis 2013 auf und ab. Erst zwischen 2013 und 2016 senkte sich die Quote mehrere Jahre in Folge. Auch wenn insgesamt ein leichter Trend nach unten erkennbar ist, waren in Deutschland 2016 mit 3,7% insgesamt mehr Personen gefährdet als in Österreich. Die Gefährdungsquote der älteren Personen weist in Deutschland jedoch im Gegensatz zur Entwicklung der Gesamtbevölkerung einen leichten Trend nach oben auf, weist aber ebenso Schwankungen auf.



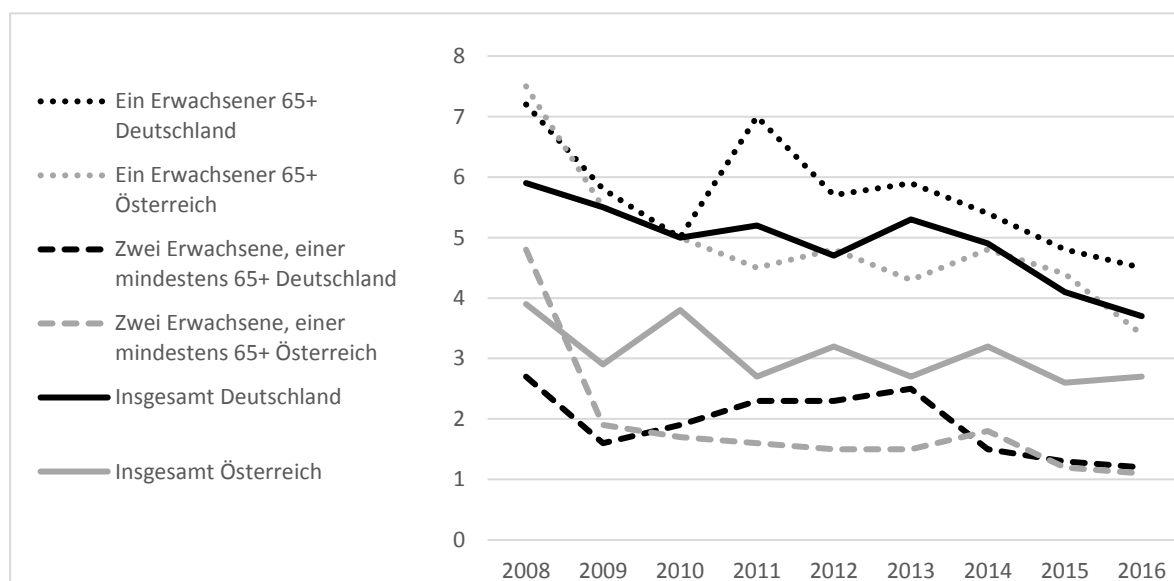
Darstellung 26 Materielle Deprivation nach EU-Kriterien. Quelle: Eigene Darstellung nach Eurostat 2018, EU-SILC, ilc_sip8.

Vergleicht man nun diesen Indikator der EU-Armutsgefährdung mit der Messung der Armutsschwelle in Bezug auf die 60% des Medianeinkommens (s. Darst. 22 und 23), zeigen sich doch sehr unterschiedliche Ergebnisse. Die Gefährdungsquote der Gesamtbevölkerung liegt bei Bezugnahme auf die Medianeinkommen (2016 16,5% in Deutschland und 14,1% in Österreich) in beiden Ländern um mehr als 10% höher als bei der Deprivationsberechnung. Die Entwicklung beider Indikatoren ist in Österreich ähnlich, in Deutschland weist sie Unterschiede auf: Die Armutsgefährdung älterer Personen nahm bei beiden Indikatoren leicht zu, die Gefährdungsquote der Gesamtbevölkerung in Bezug auf

das Medianeinkommen ebenso, in Bezug auf die Deprivation nahm sie im Trend leicht ab, obwohl sie stark schwankte.

Im Bereich welcher Güter und Dienstleistungen sind ältere Österreicher und Deutsche nun erheblich finanziell depriviert? Für die Analyse dieser Frage werden die Ergebnisse nicht wie bisher auf Basis des Alters, sondern auf Basis der Haushaltszusammensetzung dargestellt, weil die Leistbarkeit einiger Güter oder Dienstleistungen auch stark von der Personenanzahl abhängt. Dafür werden neben der Darstellung der Mangelercheinungen der Gesamtbevölkerung, die Ergebnisse in zwei weitere Haushaltsgruppen aufgeschlüsselt: Gezeigt werden erstens Einpersonenhaushalte im Alter von 65 Jahren oder mehr und zweitens Haushalte mit zwei Personen, von denen mindestens eine über 65 Jahre alt ist. Da besonders im hohen Alter der Anteil der Einpersonenhaushalte aufgrund von Verwitwung zunimmt, wovon besonders Frauen betroffen sind, sind dort höhere Deprivationswerte zu erwarten, weil die Pensionen von Frauen aufgrund kürzerer Erwerbszeiten und niedrigerer Erwerbseinkommen niedriger ausfallen.

Darst. 27 zeigt nun die Quote der Haushalte, denen es finanziell nicht möglich ist, ihre Unterkunft angemessen warm zu halten. Abgesehen von den Zweipersonenhaushalten sind die Quoten in Österreich niedriger als in Deutschland. Wie erwartet sind die Quoten der Einpersonenhaushalte bei den über 65-Jährigen deutlich höher als bei Zweipersonenhaushalten. Insgesamt ist aber bei allen dargestellten Quoten im betrachteten Zeitraum ein Trend nach unten erkennbar. Vergleicht man die Quoten der Haushalte mit älteren Personen zur Gesamtquote, zeigt sich bei diesem Merkmal keine besondere

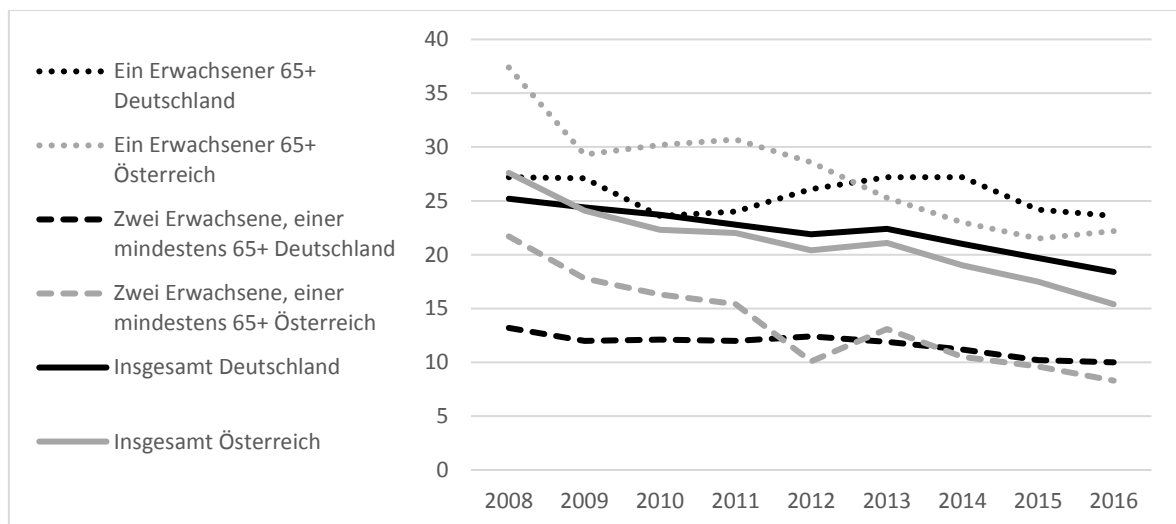


Darstellung 27 Finanzielle Unfähigkeit der Haushalte, die Unterkunft angemessen warm zu halten. Quelle: Eigene Darstellung nach Eurostat 2018, EU-SILC, ilc_mdes01.

Ausprägung durch das Alter. Dass die Quote bei Einpersonenhaushalten etwas höher liegt als in der Gesamtbevölkerung, ist erwartbar (vgl. EIFFE 2012: 86).

Vergleicht man die Quote der Personen, die ihre Unterkunft nicht ausreichend warmhalten können, mit der Quote der Personen, die von erheblicher materieller Deprivation betroffen sind, ist die Gesamtbevölkerung jeweils in sehr ähnlichem Ausmaß betroffen.

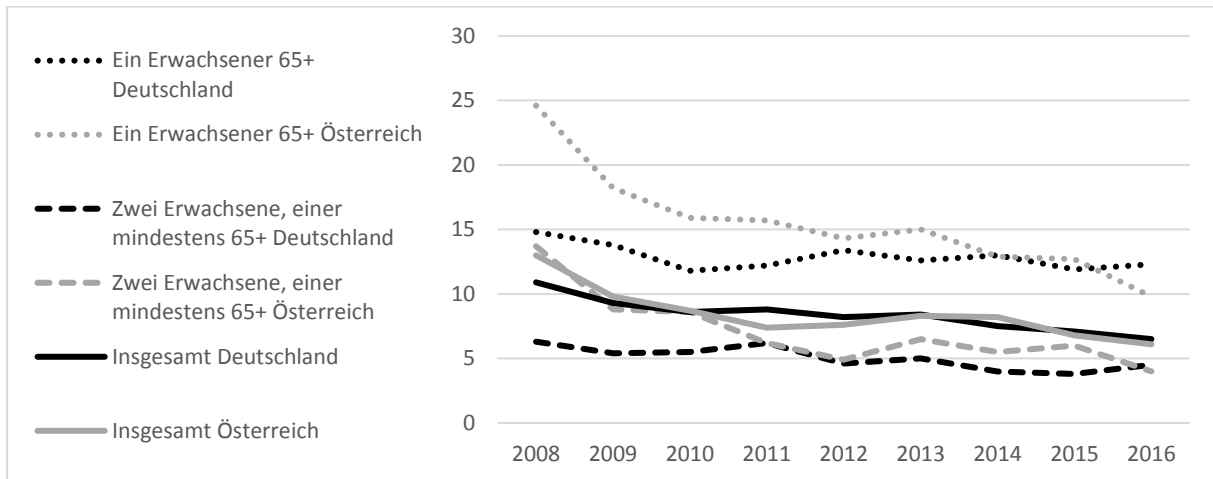
Für das Zustandekommen des EU-Deprivationsmaßes trägt das finanzielle Unvermögen, jährlich zumindest eine Woche in den Urlaub fahren zu können, mehr bei, was mit dem damit verbundenen höheren finanziellen Aufwand (s. Darst. 28) erklärbar ist. Sowohl im Vergleich zum Warmhalten der Unterkunft, als auch im Vergleich zur erheblichen Deprivation insgesamt, können sich einen einwöchigen Urlaub deutlich weniger Personen leisten. Besonders Einpersonenhaushalte bei den über 65-Jährigen sind davon betroffen. Nachdem die Werte im Ausgangsjahr 2008 in Österreich jeweils höher waren als in Deutschland, entwickelte sich die Situation jedoch positiv. Nur mehr 22,2% der Einpersonenhaushalte und 8,3% der Zweipersonenhaushalte hatten nicht die Möglichkeit, eine Urlaubsreise durchzuführen. Deutschland hingegen, das mit besseren Werten gestartet ist, zeigt bei beiden Haushaltsgruppen nur eine leichte Veränderung nach unten auf. Auch wenn damit nur ein schwacher positiver Trend erkennbar ist, lagen 2016 die Werte aber nur jeweils knapp über den gleichen Bezugsgruppen in Österreich.



Darstellung 28 Finanzielle Unfähigkeit der Haushalte, sich jährlich eine einwöchige Urlaubsreise zu leisten. Quelle: Eigene Darstellung nach Eurostat 2018, EU-SILC, ilc_mdcs02.

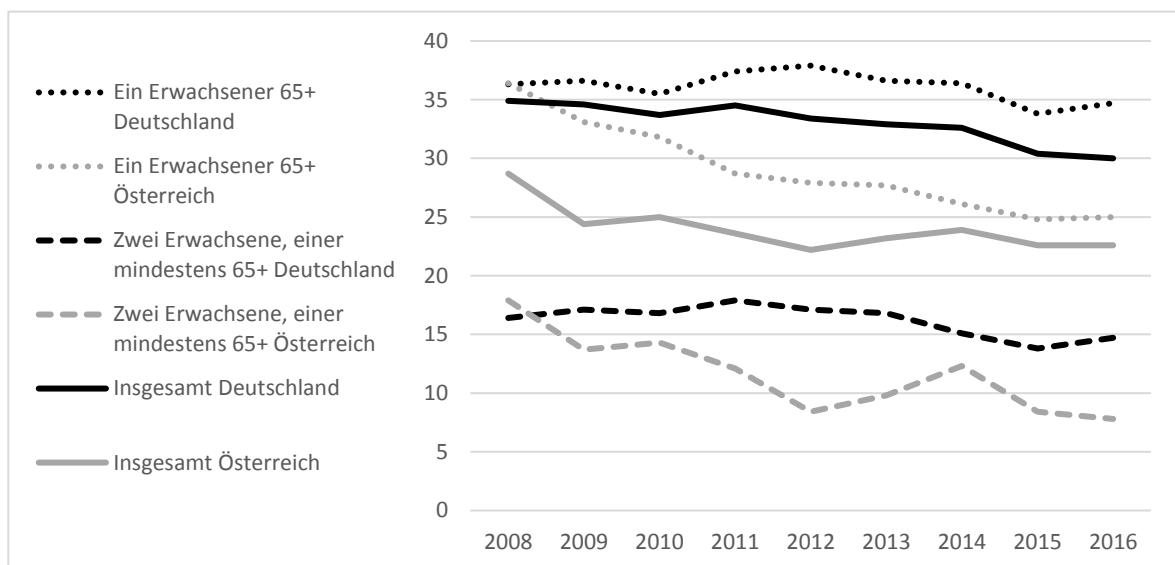
Relativ ähnlich, aber auf niedrigerem Niveau zeigt sich die Deprivation im Bereich Ernährung (s. Darst. 29). Auch hier waren in Österreich anfangs jeweils mehr Haushalte als in Deutschland davon betroffen, nicht jeden zweiten Tag eine Mahlzeit mit Fisch, Geflügel,

Fleisch oder einem entsprechenden vegetarischen Ersatz aus finanziellen Gründen zu sich zu nehmen. Bis 2016 entwickelte sich die Situation aber in Österreich so gut, dass sämtliche Quoten niedriger lagen als in Deutschland, wo erneut nur eine sehr geringfügige Verbesserung über den Zeitraum erkennbar ist. Zum Entstehen erheblicher, materieller Deprivation trägt dieser Faktor durchaus bei.



Darstellung 29 Finanzielle Einschränkung der Haushalte in Bezug auf die Ernährung. Quelle: Eigene Darstellung nach Eurostat 2018, EU-SILC, ilc_mdcs03.

Im Verhältnis zu der aggregierten finanziellen Deprivation ist die Quote der Haushalte hoch, die unerwartete Ausgaben nicht abdecken können (s. Darst. 30). Die Quoten in Deutschland lagen nach ähnlichen Ausgangswerten 2016 dabei jeweils deutlich über den österreichischen und können bei Haushalten mit älteren Personen keine merkbare Verbesserung vorweisen.

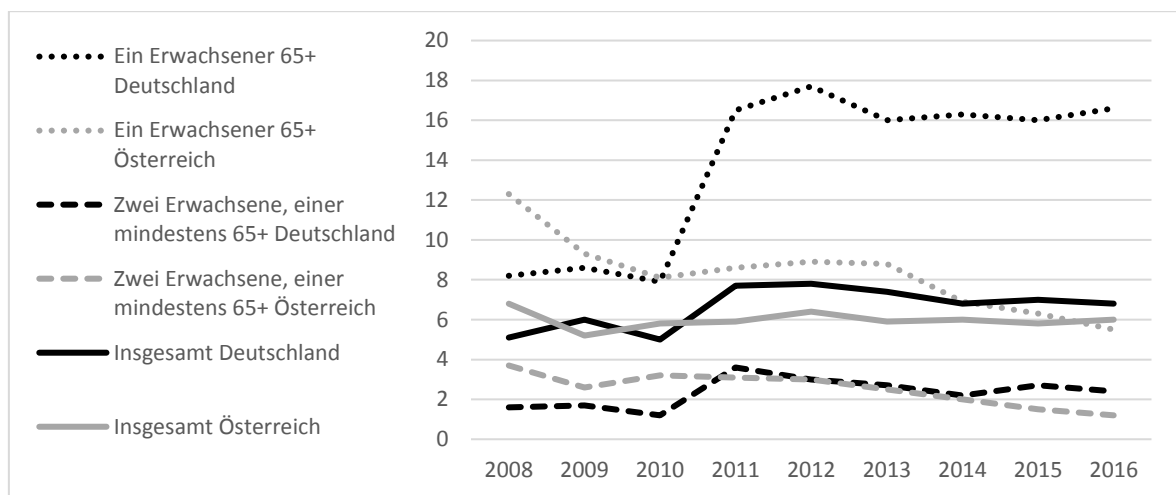


Darstellung 30 Finanzielle Unfähigkeit der Haushalte, unerwartet ausfallende Aufgaben zu bestreiten. Quelle: Eigene Darstellung nach Eurostat 2018, EU-SILC, ilc_mdcs04.

Der Unterschied zwischen Ein- und Zweipersonenhaushalten ist bei dieser Maßzahl

besonders hoch. 2016 unterschieden sich die Quoten in Österreich um 17,8% und in Deutschland um 20%. Weitere Auffälligkeiten oder bisher nicht beobachtete Entwicklungen lassen sich jedoch nicht feststellen.

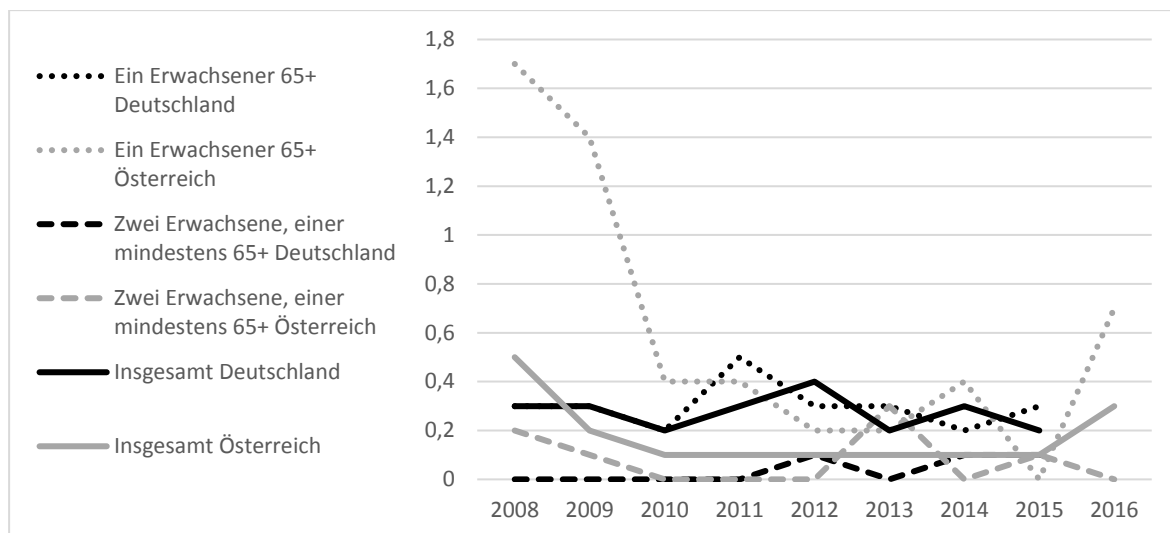
Der letzte für Zustandekommen erheblicher materieller Deprivation wirklich relevante Faktor ist die finanzielle Einschränkung, sich kein Auto leisten zu können (s. Darst. 31). Auf den ersten Blick auffällig und nicht erklärbar ist das abrupte Ansteigen der Quote bei den Einpersonenhaushalten in Deutschland von 2010 auf 2011 um 8,4% und zusätzlich das stabile Verbleiben auf dem Niveau, während die Schwankungen aller anderen Quoten sehr gering ausfallen. Abgesehen davon ist die Nicht-Leistbarkeit eines Autos für ältere Personen in Zweipersonenhaushalten 2016 mit 1,2% in Österreich und 2,4% in Deutschland nur ein geringes Problem.



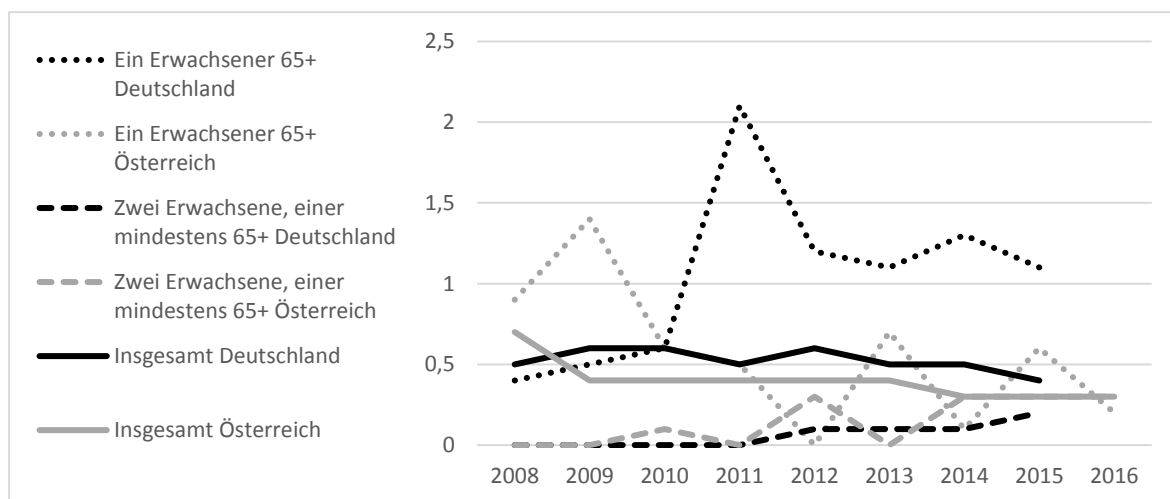
Darstellung 31 Haushalte, die sich kein Auto leisten können. Quelle: Eigene Darstellung nach Eurostat 2018, EU-SILC, ilc_mddu05.

Aus den bisherigen Darstellungen ergeben sich insgesamt fünf Bereiche materieller Deprivation, die wesentlich zum Entstehen erheblicher materieller Deprivation beitragen, bei denen eine Einschränkung in vier der neun Indikatoren gegeben sein muss. In der Folge soll kurz gezeigt werden, dass die langlebigen Gebrauchsgüter Waschmaschine, Telefon und Fernseher für die Haushalte in Österreich und Deutschland zu einem überwiegenden Großteil leistbar sind:

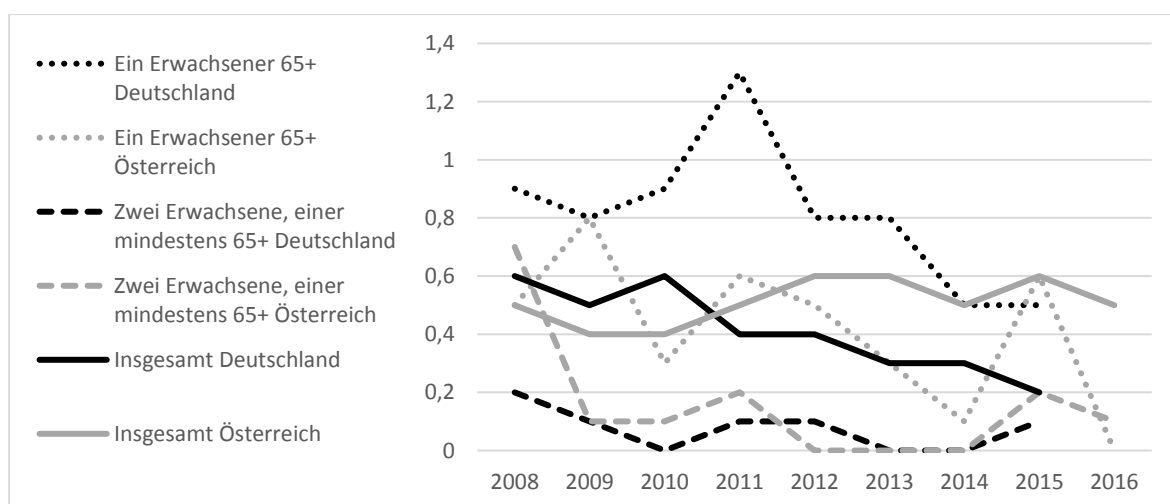
Die Quoten für die Nicht-Leistbarkeit eines Telefons (s. Darst. 32), einer Waschmaschine (s. Darst. 33) und eines Fernsehers (s. Darst. 34) pendeln in beiden Ländern bei der Gesamtbevölkerung aber auch bei Haushalten mit älteren Personen unter 1%. Es gibt nur wenige Ausschläge darüber. Zum Entstehen der erheblichen materiellen Deprivation tragen diese Güter kaum bei. Sie zeigen, dass sie in beiden Ländern zum Lebensstandard geworden



Darstellung 32 Haushalte, die sich kein Telefon leisten können. Quelle: Eigene Darstellung nach Eurostat 2018, EU-SILC, ilc_mddu01.

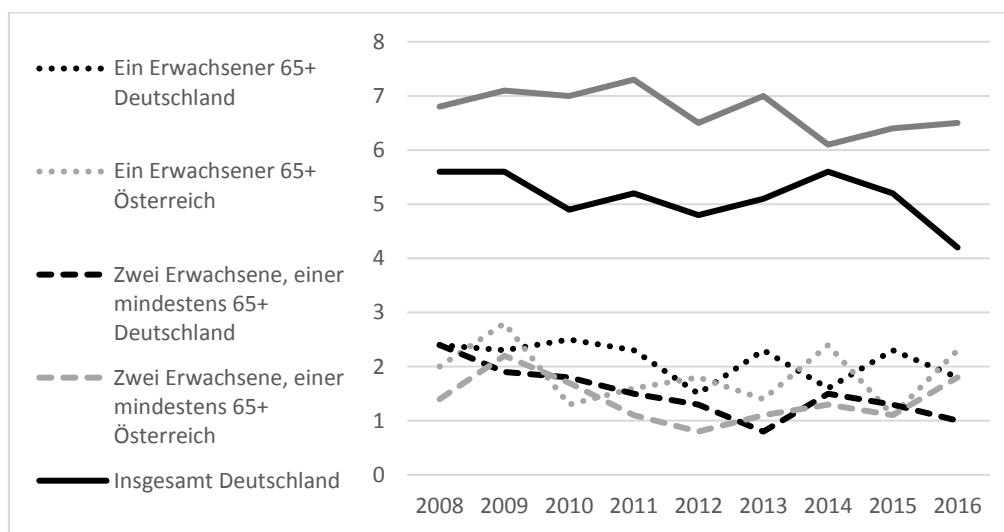


Darstellung 33 Haushalte, die sich keine Waschmaschine leisten können. Quelle: Eigene Darstellung nach Eurostat 2018, EU-SILC, ilc_mddu04.



Darstellung 34 Haushalte, die sich keinen Fernseher leisten können. Quelle: Eigene Darstellung nach Eurostat 2018, EU-SILC, ilc_mddu02.

sind. Der letzte in der EU-Definition zur materiellen Deprivation enthaltene Faktor sind Zahlungsrückstände bei Krediten, der Miete oder anderen Versorgungsdienstleistungen. Wie die Quoten für die Gesamtbevölkerung zeigen (s. Darst. 35), hat der Indikator in Deutschland und Österreich Bedeutung. Für Haushalte mit älteren Personen, unabhängig ob alleine oder zu zweit, zeigt sich in diesem Bereich nur ein sehr geringes Deprivationsausmaß. Die Werte für beide Haushaltstypen in beiden Ländern im Bereich zwischen knapp 1% und knapp 3% und liegen damit deutlich unter dem Wert der Gesamtbevölkerung. Erklärbar ist dies, dass ältere Menschen kaum mehr von Kreditrückzahlungen betroffen sind und möglicherweise in Eigenheimen wohnen (vgl. EIFFE 2012: 86).



Darstellung 35 Zahlungsrückstände von Haushalten. Quelle: Eigene Darstellung nach Eurostat 2018, EU-SILC, ilc_mdcs05.

Welche Erkenntnisse ergeben sich nun aus den Daten zur materiellen Deprivation für Forschungsfrage dieses Kapitels? Nachdem schon zuvor anhand der Darstellung der Armutsquote älterer Menschen in Bezug auf die Medianeinkommen aufgezeigt wurde, dass die Armutsgefährdung nach dieser EU-Definition in Deutschland leicht zugenommen hat, während sie in Österreich abgesunken ist, unterstützen die Ergebnisse zur erheblichen materiellen Deprivation (s. Darst. 26) die gewonnenen Erkenntnisse. Die Deprivation nach den neun EU-Kriterien ist demnach in Österreich ebenso abgesunken, während sie in Deutschland bei älteren Menschen gestiegen ist. Dass die deutschen Reformen des Altersvorsorgesystems mehr armutsgefährdend wirken als die österreichischen Reformen, kann dieses zweite Armutseigenschaft positiv belegen. Anhand der Ergebnisse bei Gebrauchsgütern wie Fernseher, Handy oder Waschmaschine, zu denen die Daten für Vergleiche innerhalb der gesamten EU Attraktivität besitzen, zeigt sich aber, dass für die Messung erheblicher materieller Deprivation in Österreich und Deutschland allein andere

Güter oder Dienstleistungen besser geeignet sein könnten, um Unterschiede zwischen den beiden Ländern klarer darzustellen.

8 CONCLUSIO

8.1 GEGENWÄRTIGE POLITISCHE DISKUSSION UND AUSBLICK

In Österreich begann 2017 nach einem Jahrzehnt mehrerer Kabinette einer „Großen Koalition“ aus SPÖ und ÖVP ein ÖVP-FPÖ Kabinett unter der Führung von Bundeskanzler KURZ seine Arbeit. Bis in den Frühsommer 2018 wurden schon in mehreren Bereichen der Sozialpolitik Änderungen durchgesetzt oder Reformen von der Sozialversicherung oder den Krankenkassen diskutiert. Das Pensionssystem hingegen stand bisher noch nicht im Mittelpunkt der politischen Debatte. Im Frühjahr 2018 wurde lediglich eine Erhöhung der Ausgleichszulage für geringe Pensionen bei 40-jähriger Erwerbstätigkeit beschlossen. Weil die Auflagen für diese erhöhte Ausgleichszulage wegen der Einberechnung des Einkommens des Partners und zusätzlicher Einkommen schwer zu erfüllen sind, sind von dieser Änderung lediglich 10.000 Einzelpersonen und 30.000 Paare begünstigt, womit der Reform in Bezug auf ihre Reichweite geringe Bedeutung zuzuschreiben ist. Diskutiert wurde weiters eine Kürzung von hohen Sonderpensionen im halbstaatlichen und staatlichen Bereich, zu der aber noch kein Gesetzesentwurf vorliegt und wovon ebenso nur eine relativ geringe Anzahl an Personen betroffen sein könnte. Eine tiefgreifende Reform der Pensionen scheint jedenfalls nicht in Aussicht. (vgl. FRITZL 2018)

Dass Änderungen im Bereich der Pensionen nicht zu erwarten sind, bekräftigt auch die veröffentlichte Budgetabrechnung des österreichischen Finanzministeriums aus dem Dezember 2017. Die Berechnungen ergaben, dass die staatlichen Ausgaben für das Pensionssystem nicht nur niedriger ausfielen, als ursprünglich prognostiziert worden war, sondern die Aufwendungen auch im Vergleich zum Vorjahr gesunken sind. Der Grund dafür liegt wohl in der verbesserten Wirtschaftslage durch eine Zunahme von Beitragszahlern auf Basis einer Reduktion der Arbeitslosenrate. (vgl. JOHN 2018)

Von internationaler Seite attestiert die OECD dem österreichischen Pensionssystem, wie schon zuvor erwähnt, relativ hohe Ersatzraten für alle Level von Einkommen und zudem eine für den OECD-Schnitt niedrige Quote der Armutsgefährdung im Alter. Als verbesserungswürdig nennt die OECD in Österreich vor allem das faktische Pensionsantrittsalter, das noch immer deutlich unter dem gesetzlich vorgeschriebenen Alter liegt, wodurch sich Pensionsansprüche reduzieren würden. Besonders in diesem Bereich, ältere Personen länger in der Erwerbstätigkeit zu halten, funktioniert die Umsetzung gesetzlicher Vorgaben schlechter als in vielen anderen Ländern, auch wenn mittlerweile

schon viele Möglichkeiten für einen vorzeitigen Pensionsantritt beseitigt wurden. Eine Verbesserungsmöglichkeit liege außerdem darin, das Arbeitspotential physisch oder psychisch eingeschränkter Personen besser zu nutzen. (vgl. OECD 2017b: 14; 40; 130).

Ähnlich lautet die Bewertung der EUROPÄISCHEN KOMMISSION (vgl. 2018a: 3f): Zwar liegen die Ausgaben für das staatliche Pensionssystem über dem Durchschnitt der EU-Staaten, bis 2070 sollen sie aber trotz der ungünstigen demographischen Entwicklung nur in geringem Ausmaß ansteigen. Die Kritikpunkte konzentrieren sich wie bei der OECD besonders auf das Pensionsantrittsalter, das besonders bei Frauen real und auch gesetzlich zu niedrig liegt. Das Angleichen des Pensionsalters für Frauen beginne mit 2024 erst zu spät und könnte schon früher eingeleitet werden.

Während in Österreich also die politische Diskussion um die Pensionen in der neuen Regierung bis 2018 relativ ruhig verlaufen ist bzw. kaum vorhanden war, sind die Renten in Deutschland ein bedeutendes Thema für das 2018 neu ins Amt getretene CDU/CSU-SPD Kabinett MERKEL IV. Nachdem die jüngsten Leistungsverbesserungen¹⁸ wegen ihrer hohen Kosten vor allem hinsichtlich der ungünstigen Demographieprognosen auf Kritik gestoßen waren, wurde mit Anfang Juni 2018 eine Rentenkommission eingesetzt, die bis 2020 einen Plan für die Sicherung der gesetzlichen Renten ab 2025 vorlegen sollte. Das Ziel sei unter anderem einen verlässlichen Generationenvertrag vorzulegen, weil unter Beibehaltung der aktuellen Gesetzeslage beim kommenden Renteneintritt der sogenannten Babyboomer-Generation weder der anvisierte maximale Beitrag an die Rentenversicherung noch das von der Politik angestrebte Rentenniveau für finanzierbar gehalten wird. Die Frage, welches Rentenniveau finanzierbar sei und finanziert werden will, und die Möglichkeit, dass sich für die jüngeren Generationen die Rentenformel noch weiter verschlechtern könnten, sorgte bereits zu Beginn der Kommissionsarbeit für Meinungsverschiedenheit zwischen dem deutschen Gewerkschaftsbund und den Vertretern der politischen Parteien. Es wird sich weisen, ob die Bedeutung kapitalgedeckter Vorsorgesysteme für das Rentenniveau weiter ausgebaut wird, obwohl die Unsicherheit der Finanzmärkte, zu geringe Renditen aus den veranlagten Vermögen und die fehlende Absicherung gegen Armut dagegensprächen. (vgl. ROSSBACH 2018; SCHOLZ 2018)

¹⁸ Konkret gemeint sind damit die „Mütterrenten“, die die Anrechnung von Kindererziehungszeiten ausweitete, und die Möglichkeit, bis 2029 nach 45 Versicherungsjahren wieder mit 63 Jahren verfrüht in Rente gehen zu können (s. Kapitel 4.1.2)

Damit zeichnet sich ab, dass in naher Zukunft weitere Reformen auf das deutsche System der Altersvorsorge zukommen. Sowohl die OECD als auch die Europäische Kommission attestieren dem deutschen Rentensystem ein relativ geringes Leistungsniveau und beim aktuellen Stand der Gesetzgebung eine starke Zunahme der öffentlichen Rentenausgaben um 2,5% des BIP bis 2070. Auch die Anhebung des Rentenalters auf 67 Jahre bis 2029 reiche als Anpassung nicht aus. Die OECD schlägt für die Meisterung des fortschreitenden demographischen Wandels folgende Reformen vor: Das Aufschieben des Renteneintritts soll durch eine Anhebung des Zuschlags für den Verbleib in der Erwerbstätigkeit besser belohnt werden, um das Rentenalter noch weiter anzuheben. In Verbindung damit soll auch die Besteuerung einer längeren Erwerbstätigkeit und Zusatzverdiensten während des Bezugs einer Altersrente für Arbeitnehmer und -geber steuerlich attraktiver gestaltet werden. Außerdem ist die betriebliche Vorsorge zwar von Seiten des Staates zum Erreichen eines bestimmten Rentenniveaus vorgesehen, es gibt aber noch zu wenig Abschlüsse von Betriebspensionen, weil die Entscheidung noch aktiv getroffen werden muss und sich mit 2013 nur etwa die Hälfte der Arbeitnehmer dieses Umstands bewusst waren. Die OECD empfiehlt daher eine automatische Mitgliedschaft von Arbeitnehmern in einer betrieblichen Vorsorge mit einer Austrittsoption, um so den Durchdringungsgrad dieser Anlageform zu erhöhen. Weil die zunehmende Alterung und das Ansteigen der Lebenserwartung die Finanzierbarkeit belasten wird, soll außerdem das Rentenalter flexibel gehalten werden, indem es an den Anstieg der Lebenserwartung gekoppelt wird. (vgl. OECD 2016: 11; 29; 45)

Die Europäische Kommission sah 2018 dank der sehr guten Wirtschaftslage und den daraus erzielten Überschüssen eine momentan stabile Finanzierungslage in Deutschland. Dies soll aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass die Bevölkerungsalterung in Zukunft große Probleme für die Finanzierung des Rentensystems bereiten wird. Im EU-Vergleich sollen die zusätzlichen Kosten für das Rentensystem unter allen Mitgliedsstaaten in Deutschland am stärksten ansteigen. Zudem sieht die EK durch das Absinken des Rentenniveaus und das Zunehmen von atypischen Beschäftigungsverhältnissen und Erwerbsunterbrechen die Gefahr, dass die Altersarmut ansteigen könnte. (vgl. EK 2018b: 6)

Die tiefgreifenden Veränderungen in Deutschland in Begleitung einer teilweisen Entstaatlichung werden vor allem von Kritikern in den Kontext des deutschen Regierungsprogramms „Agenda 2010“ gesetzt, das BUTTERWEGGE (vgl. 2016: 173) als eine Anpassung der deutschen Politik an den neoliberalen Mainstream bezeichnet. Im Zuge

dieser Agenda mit dem Motto „Mut zum Frieden und Mut zur Veränderung“ seien Eigenverantwortung und Anreize zur Selbstständigkeit ausgebaut worden. Zu diesem Regierungsprogramm gab SCHRÖDER 2003 im Bundestag die Erklärung ab, dass wegen der Wachstumsschwäche in Deutschland die Lohnnebenkosten zu weit angestiegen seien und diese für Arbeitnehmer zu einer Belastung geworden seien, die nicht mehr tragbar sei. Auch für die Arbeitgeber wirken diese als Hindernis zur Schaffung weiterer Arbeitsplätze. Um Beschäftigung und Wachstum zu fördern, seien neue Rahmenbedingungen notwendig, indem Staatsleistungen gekürzt werden und die Eigenverantwortung und Eigenleistung aller erhöht werden müssen. Beiträge dazu müssten Arbeitnehmer, Arbeitgeber, Freiberufler und Rentner beisteuern. Die einschneidendste Reform dieses politischen Paradigmas war die Einführung der Hartz IV-Gesetze, die eine neue Regelung des Arbeitslosengeldes und der Sozialhilfe bedeutete, die darauf abzielte, vor allem Langzeitarbeitslose wieder als Beschäftigte in den Arbeitsmarkt zu integrieren. Diese und andere Reformen der Agenda 2010, zu denen auch die Reform des Rentensystems gezählt wird, seien ein politischer Paradigmenwechsel gewesen weg von einem Sozialversicherungsstaat hin zu einem Fürsorgestaat. Dieser solle sich aber nur noch um die ärmsten Personen, wenn überhaupt. Charakteristisch für alle Reformen sei jedenfalls die Beseitigung des Lebensstandardsicherungsprinzips in weiten Versicherungszweigen. (vgl. BUTTERWEGGE 2016: 177f)

8.2 ZUSAMMENFASSUNG DER ERGEBNISSE

Schon nach der Darstellung der Reformen in den beiden Ländern konnte der Eindruck gewonnen werden, dass die aktuellen und zukünftigen Leistungen der deutschen staatlichen Altersvorsorge weit stärker eingeschränkt und reduziert wurden, als dies in Österreich geschehen ist bzw. bis zum vollen Inkrafttreten der Reformen geschehen wird. Die Implementierung der betrieblichen und privaten Vorsorge in Deutschland stellt in Deutschland eine große Umstellung dar. Vor allem bei geringeren Einkommen oder längeren oder häufigen Erwerbsunterbrechungen wird es in Deutschland praktisch unmöglich sein eine Rente zu beziehen, die über der Armutsgefährdungsgrenze liegt (s. S. 64). Das staatliche Pensionssystem in Österreich scheint in dieser Hinsicht auch in Zukunft eine verlässlichere Basis für eine Alterspension über der Armutsgrenze zu sein.

Der Blick auf die Armutsgefährdungsquoten gibt eine klare Antwort darauf, welches System der Altersvorsorge weniger armutsgefährdend wirkt. Laut den Daten aus den EU-SILC lag die Armutsgefährdungsquote älterer Personen in Österreich 2007 höher als in Deutschland.

Bis zu den jüngsten Daten aus dem Jahr 2015, die im Folgejahr erhoben wurden, stiegen die Armutsgefährdungsquoten in Deutschland an, während sie in Österreich im gleichen Zeitraum gesunken sind. Weil in beiden Systemen keine Leistungsverbesserungen der Systeme in Aussicht stehen, ist anzunehmen, dass sich der aufgezeigte Trend fortsetzen wird. Auch die Ergebnisse der EU-SILC Daten zur erheblichen materiellen Deprivation zeigen ein ähnliches Bild (s. S. 71). Auch wenn nicht alle darin beinhalteten Faktoren bedeutende Ergebnisse liefern, veranschaulichen alle neun zusammengefassten Faktoren, dass die Entwicklung des Anteils der Personen, die von erheblicher materieller Deprivation betroffen sind, in Deutschland einen Trend nach oben zeigt, während der Trend in Österreich nach unten geht.

Die Hypothese dieser Arbeit, dass durch die Veränderungen des deutschen Rentensystems mehr Personen von Armut betroffen sind und zukünftig sein werden als in Österreich, kann auf Basis der Indikatoren Armutsgefährdungsquote nach den Medianeinkommen und der erheblichen materiellen Deprivation verifiziert werden. An mehreren Stellen im Verlauf dieser Arbeit wurde jedoch auch klar, dass die Armutsgefährdungsquote abseits politischer Reformen noch von weiteren Faktoren beeinflusst wird, die hier angeführt werden sollen:

Auch der Arbeitsmarkt erlebte in der Vergangenheit Veränderungen: Einerseits ist in der jüngsten Vergangenheit die Erwerbsbeteiligung von Frauen deutlich gestiegen, andererseits wuchs gleichzeitig der Anteil von Frauen, die in einem atypischen oder prekären Beschäftigungsverhältnis wie Teilzeit- oder geringfügige Beschäftigung, Niedriglohn, Leiharbeit oder Befristung stehen. Zunehmend seien auch Männer von diesem Trend betroffen. Solche Beschäftigungsverhältnisse träten gehäuft in Erwerbsein- und Erwerbsausstiegsphasen ein, von denen Frauen besonders betroffen wären. (vgl. KISTLER und TRISCHLER 2014: 173)

Wenn aber in Bezug auf eine zunehmende Alterung der Bevölkerung die Unfinanzierbarkeit staatlicher Vorsorgesysteme moniert wird, liegen gerade in diesen brüchigen Erwerbsbiographien und atypischen Beschäftigungsverhältnissen, die selbst zu erhöhter Armutsgefährdung beitragen, noch große Potentiale. Durch eine effizientere Einbindung von Arbeitskräften in den Arbeitsmarkt könnten für den Staat höhere Versicherungsbeiträge lukriert werden, die die demographische Alterung ein wenig abfedern könnten. (vgl. HORN und ZWIENER 2018)

Nicht außer Acht gelassen werden darf neben der Entwicklung der Armutsgefährdungsgrenzen die parallele Entwicklung der Preisniveaus auf Basis der Inflation in den beiden Ländern. Wird die nominelle Armutsgefährdungsquote um die Inflation bereinigt, zeigt sich in Deutschland zwischen 2007 und 2013 sogar ein reales Sinken der Armutsgefährdungsgrenzen, während die Anzahl der von Armut gefährdeten Personen im Alter aber gleichzeitig zunahm, wie in den vorigen Seiten dargestellt wurde. Österreich erlebte im gleichen Zeitraum eine Steigerung der realen Armutsgefährdungsgrenze und verzeichnete dennoch ein Absinken der nationalen Armutsgefährdungsquote. (vgl. BLANK und TÜRK 2017b: 333).

Debatten um eine Finanzierungsfrage des staatlichen Altersvorsorgesystems werden wohl, wie sie es in der Vergangenheit zu tun pflegten, auch weiterhin in regelmäßigen Abstand die politische Meinungslandschaft beschäftigen. Studien internationaler Versicherungs- und Finanzdienstleistungsunternehmen, die wohl auch zu einem großen Teil aus Eigeninteresse staatlichen Vorsorgesystemen eine geringe Leistungsstabilität und -effektivität prognostizieren, werden dazu ihren Teil beitragen.

Aus politischer Perspektive meint HINRICHS (vgl. 2015: 368), die Reformen des deutschen Altersvorsorgesystems betreffend, dass die Leistungsreduktion des deutschen Rentensystems nicht so einfach mit einer Entstaatlichung oder (Teil-)Privatisierung gleichgesetzt werden kann. Momentan ist der fiskalische Auswand, den die GRV oder die bedarfsorientierte Grundsicherung fordert, nicht niedriger als vor den Reformen. Weil aber nach den Reformen die private Vorsorge das Alterseinkommen nicht mehr nur ergänzt, sondern die nicht mehr ausreichende Rentenleistung des Staates ausgleichen soll, sieht er die sogenannten „Wohlfahrtsmärkte“ in der Finanzwelt in einer neuen Rolle, die gewissermaßen den Sozialstaat als Garant in der Alterssicherung ablösen. Die Aufgabe des Staats sei im Zuge dieses Transformationsprozesses diese Wohlfahrtsmärkte, die im Fall der Altersvorsorge eine feste Einkommensstütze bieten sollen, laufend zu regulieren und zu kontrollieren.

Auch wenn argumentiert werden kann, dass die Reformen der GRV aus einer finanziellen Überlegung heraus notwendig waren, um weiter steigende Kosten einzudämmen, ist es fraglich, ob nicht gerade eben diese Sparmaßnahme und die damit verbundene Leistungsreduktion dazu geführt haben, dass mehr Personen von der neu geschaffenen bedarfsorientierten Grundsicherung betroffen sein werden. Je mehr Personen Leistungen aus dieser Grundsicherung beziehen, desto mehr reduziert sich der Einsparungseffekt aus der

Leistungsreduktion der GRV. Der Aufbau der zweiten und dritten Säule der Altersvorsorge als Stütze, die die Leistungsminderung der GRV kompensieren soll, ist allerdings für jene Personen schwieriger, die niedrige Einkommen erwirtschaften. Gerade sie laufen Gefahr im Alter eine Rente zu beziehen, die unter der Armutsgefährdungsgrenze der EU liegt. Gerade in Deutschland deuten sich weitere Reformen an, die die Finanzierung des Rentensystems sicherstellen sollen. Auf Basis der Ergebnisse dieser Arbeit und den Problemen, die aus den Reformen in den 2000er Jahren resultierten, gilt auch weiterhin folgendes Zitat von MATZNER (2009: 4): „Defizitäre Umlagesysteme sind jedenfalls, das wird noch viel zu wenig beachtet, weniger konjunkturabhängig und zudem leichter zu sanieren als kapitalgedeckte private Pensionssysteme. Sie sind deshalb auch bei alternder Bevölkerung sicherer“.

Private und betriebliche Personen sind stark von den individuellen Vorsorgemöglichkeiten abhängig, wodurch weniger die Sparbereitschaft als die Sparfähigkeit im Vordergrund steht. Schlussendlich ist die Höhe der einzelnen Pensionen „... ein Spiegelbild der vormalige [sic!] Position der Älteren auf dem Arbeitsmarkt und in der Hierarchie der Erwerbseinkommen (BÄCKER 2014: 24f).“ Wenn am Arbeitsmarkt ein Mindestlohn eingeführt wird, der selbst gerade über der Armutsgefährdungsgrenze liegt, muss davon ausgegangen werden, dass dieser Mindestlohn in einem beitragsfinanzierten Pensionssystem auch nur Pensionen erzeugt, die wenn überhaupt nur um Mindestbedarfsgrenzen schwanken (vgl. SCHOLZ 2018).

BÄCKER (vgl. 2014: 24) sieht daher eine Kooperation von Renten- und Arbeitsmarktpolitik als notwendig an, um die Wirkung und Effektivität der Rentenpolitik zu erhöhen, weil sie alleine nicht in der Lage sei, Unstimmigkeiten am Arbeitsmarkt später wieder abzufedern oder auszugleichen.

9 LITERATURVERZEICHNIS

AGENDA AUSTRIA (Hrsg.) (2014): Österreich Pensionssystem international im hinteren Mittelfeld; online 13.10.2014, <https://www.agenda-austria.at/oesterreichs-pensionssystem-international-im-hinteren-mittelfeld/> (02.11.2017)

APG – Allgemeines Pensionsgesetz (2004): BGBl. I 2004/142

BÄCKER G. (2014): Niedrigrenten, Arbeitsmarkt und Rentenversicherung – Erfordernis einer integrierten Ursachenanalyse und Reformstrategie. – In: KISTLER E. und TRISCHLER F. (Hrsg.): Reformen auf dem Arbeitsmarkt und in der Alterssicherung – Folgen für die Einkunftslage im Alter. – Düsseldorf, 23-82.

BAKER D. und DEBAYANI K. (2003): World Bank Involvement in the Privatisation of public pension systems in developing and transition countries. Background Paper produced by the International Confederation of Free Trade Unions (ICFTU). – N.N.

BELABED E. (2004): Sozialer Zusammenhalt am Beispiel der Pensionen – Zwei Gesellschaftsmodelle im Wettbewerb. – In: ZUKUNFTSFORUM ÖSTERREICH (Hrsg.): Generationenkonflikt – Generationenharmonie. Sozialer Zusammenhalt zur Sicherung der Zukunft. – Wien, 147-171.

BLANK F. (2014): Die betriebliche Altersversorgung durch Entgeltumwandlung – Regulierung, Verbreitung und verteilungspolitische Aspekte. – In: Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung 83 (3), 129-142.

BLANK F., LOGEAY C., TÜRK E., WÖSS J. und ZWIENER R. (2016): Alterssicherung in Deutschland und Österreich: Vom Nachbarn lernen? – In: WSI-Report 27 (1).

BLANK F. und TÜRK E. (2017a): Internationales: Niedrigrenten, Mindestsicherung und Armutsgefährdung Älterer. Ein Vergleich zwischen Österreich und Deutschland (Teil 1). – In: Soziale Sicherheit (7-8), 286-289.

BLANK F. und TÜRK E. (2017b): Internationales: Niedrigrenten, Mindestsicherung und Armutsgefährdung Älterer. Ein Vergleich zwischen Österreich und Deutschland (Teil 2). – In: Soziale Sicherheit (9), 328-334.

BLÜM N. (2004): Der Generationenvertrag. – In: Rechtsgeschichte – Legal History. Zeitschrift des Max-Planck-Instituts für europäische Rechtsgeschichte (5), 21-28.

BMAS – BUNDESMINISTERIUM FÜR ARBEIT UND SOZIALES (2017): Wir machen Deutschland zusammen stark. Das Gesamtkonzept zur Alterssicherung. – Berlin.

BODE I. und WILKE F. (2014): Private Vorsorge als Illusion. Rationalitätsprobleme des neuen deutschen Rentenmodells. – Frankfurt.

BUTTERWEGGE C. (2016⁴): Armut in einem reichen Land: wie das Problem verharmlost und verdrängt wird. – Frankfurt am Main.

CREMER H. und PESTIEAU P. (2003): Social insurance competition between Bismarck and Beveridge. – In: Journal of Urban Economics 54 (1), 181-196.

DRV – DEUTSCHE RENTENVERSICHERUNG BUND (2017): Rentenversicherung in Zeitreihen. Ausgabe 2017. – Berlin.

EDERER O. (2009): Herausforderung der Überalterung für die private Pensionsversicherung. – In: Karl B. und Poier K. (Hrsg.): Alter und soziale Gerechtigkeit. – Graz. (= Schriftenreihe des Dr.-Karl-Kummer-Instituts 6), 169-174.

EIFFE F. (2012): Soziale Lage älterer Menschen in Österreich. – Wien.

EK – EUROPÄISCHE KOMMISSION (2004): Weißbuch zu Dienstleistungen von allgemeinem Interesse. Mitteilungen der Kommission an das europäische Parlament, den Rat, den europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und Ausschuss der Regionen KOM (2004) 375 endgültig. – Brüssel.

EK – EUROPÄISCHE KOMMISSION (2010): Green Paper towards adequate, sustainable and safe European pension systems. KOM (2004) 374 – Brüssel.

EK – EUROPÄISCHE KOMMISSION (2015): The 2015 Ageing Report. Economic and budgetary projections for the 28-EU Member States (2013-2060). – Brüssel. (= European Economy 3).

EK – EUROPÄISCHE KOMMISSION (2018a): Empfehlung für eine Empfehlung des Rates zum Nationalen Reformprogramm Österreichs 2018 mit einer Stellungnahme des Rates zum Stabilitätsprogramm Österreichs 2018. KOM (2018) 419. – Brüssel.

EK – EUROPÄISCHE KOMMISSION (2018b): Empfehlung für eine Empfehlung des Rates zum Nationalen Reformprogramm Deutschlands 2018 mit einer Stellungnahme des Rates zum Stabilitätsprogramm Deutschlands 2018. KOM (2018) 405. – Brüssel.

FELBINGER R., MAREK E., PFEFFER B. und BRUCKNER M. (2014³): Der Pensionsleitfaden: ein Weg durch den Dschungel der Vorsorgeprodukte. – Wien.

FORSTHOFF E. (1938): Die Verwaltung als Leistungsträger. – Stuttgart. – Zitiert nach: KERSTEN J. (2008): Mindestgewährleistungen im Infrastrukturrecht. – In: Informationen zur Raumentwicklung 1/2, 1-15.

FRITZL M. (2018): Wer von der Mindestpension profitiert; online 20.04.2018, <https://diepresse.com/home/innenpolitik/5408938/Wer-von-der-Mindestpension-profitiert#> (11.06.2018).

GEYER J. (2012): Rieser-Rente und Niedrigeinkommen – Was sagen die Dateien? – In: Vierteljahreshefte Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung 81 (2), 165-180.

HORN G., ZWIENER R. (2018): Warum die Angst vor einer demografischen Monsterwelle übertrieben ist; online 08.05.2018, <https://makronom.de/rente-demografischer-wandel-warum-die-angst-vor-einer-demografischen-monsterwelle-uebertrieben-ist-26399> (15.05.2018).

HÖSVT - HAUPTVERBAND DER ÖSTERREICHISCHEN SOZIALVERSICHERUNGSTRÄGER (Hrsg.) (2017): Handbuch der österreichischen Sozialversicherung 2017. – Wien.

HÖSVT - HAUPTVERBAND DER ÖSTERREICHISCHEN SOZIALVERSICHERUNGSTRÄGER (Hrsg.) (2018): Die österreichische Sozialversicherung in Zahlen. 40. Ausgabe: März 2018. – Wien.

HINRICHS K. (2017): Alterssicherungspolitik. – In: REITER R. (Hrsg.): Sozialpolitik aus politikfeldanalytischer Perspektive. Eine Einführung. – Wiesbaden, 341-395.

HUSA K., WISBAUER A. UND WOHLSCHLÄGL H. (2015): Grundzüge der Bevölkerungsgeographie. Lehrbehelf zur Lehrveranstaltung. – Wien.

JOHN G. (2018): Ausgaben für Pensionen stark gesunken; online 05.02.2018, <https://derstandard.at/2000073623682/Ausgaben-fuer-Pensionen-stark-gesunken> (11.06.2018).

KERSTEN J. (2005): Die Entwicklung des Konzepts der Daseinsvorsorge im Werk von Ernst Forsthoff. – In: Der Staat 44 (4), 543-569.

KISTLER E. und TRISCHLER F. (2014): „Gute Erwerbsbiographie“ – Der Wandel der Arbeitswelt als Risikofaktor für die Alterssicherung. – In: KISTLER E. und TRISCHLER F. (Hrsg.): Reformen auf dem Arbeitsmarkt und in der Alterssicherung – Folgen für die Einkunftslage im Alter. – Düsseldorf, 171-202.

KNELL M., KÖHLER-TÖGLHOFER W. und PRAMMER D. (2006): Jüngste Pensionsreformen in Österreich und ihre Auswirkungen auf fiskalische Nachhaltigkeit und Pensionsleistungen. – In: Geldpolitik und Wirtschaft (2), 72-100.

KORTMANN K. und HECKMANN J. (2012): Situation und Entwicklung der betrieblichen Altersversorgung in Privatwirtschaft und öffentlichem Dienst (BAV 2011). Endbericht. Forschungsbericht 429. – Berlin.

MACHOLD I. (2010): Regionale Ungleichheit in der Daseinsvorsorge: Konzepte und Leitbilder. – Wien.

MATZNER E. (2003): Einmaleins der Pensionsfinanzierung. Warum die Reformen keinen nachhaltigen Erfolg versprechen. Unveröffentlichtes Manuskript.

MAREK E. (2017): Die Pensionen ab dem Jahr 2017. – Wien.

MARIN B. (2013): Österreich 2050: Pension der Zukunft. – In: RAT FÜR FORSCHUNG UND TECHNOLOGIEENTWICKLUNG (Hrsg.): Österreich 2050. Fit für die Zukunft. – Wien, 140-152.

- OECD (2015): Pensions at a Glance 2015. OECD and G20 Indicators. – Paris.
- OECD (2016): OECD-Wirtschaftsberichte: Deutschland 2016. – Paris, http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-deu-2016-de.
- OECD (2017a): Pensions at a Glance 2017. OECD and G20 Indicators. – Paris.
- OECD (2017b): OECD Economic Surveys, Austria 2017. – Paris, http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-aut-2017-en.
- PIEKENBROCK D. (2014¹²): Gabler Kompakt-Lexikon Wirtschaft: 4500 Begriffe nachschlagen, verstehen, anwenden. – Wiesbaden.
- POPP R. (2015): Österreich 2033. Zukunft – Made in Austria. Antworten auf 166 Zukunftsfragen. – Zürich.
- PRATSCHER K. (2017): Bedarfsorientierte Mindestsicherung der Bundesländer im Jahr 2016. – Wien.
- RINDFLEISCH E. (2015): Länger arbeiten, flexibel in Rente. Rahmenbedingungen für eine längere Erwerbstätigkeit. – Berlin. (= Analysen & Argumente. Konrad-Adenauer-Stiftung. 186).
- ROSSBACH H. (2018): Eine Kommission für die Rente; online 03.05.2018, <http://www.sueddeutsche.de/wirtschaft/sozialpolitik-eine-kommission-fuer-die-rente-1.3965849> (11.06.2018).
- QUEST K. (1998): Der überforderte Generationenvertrag: Rentenpolitik auf dem Prüfstand. – Landsberg am Lech.
- SARREITER T. (2014): Auswirkungen von Pensionsreformen auf altersspezifische Arbeitslosenquoten: der Fall Österreich. – Diplomarbeit, Universität Wien, Wien.
- SCHOLZ W. (2018): Nichts Neues vom Geldspeicher; online 07.06.2018, <https://makroskop.eu/2018/06/nichts-neues-vom-geldspeicher/> (11.06.2018).
- SCHRAMMEL W. und WINDISCH-GRAETZ M. (2018²): Europäisches Arbeits- und Sozialrecht. – Wien.
- SEGALLA P. (2006): Kommunale Daseinsvorsorge: Strukturen kommunaler Versorgungsleistungen im Rechtsvergleich. – Wien.
- STATISTIK AUSTRIA (2017): Tabellenband EU-SILC 2016. Einkommen, Armut und Lebensbedingungen. – Wien.
- STATISTIK AUSTRIA (2018): Tabellenband EU-SILC 2017. Einkommen, Armut und Lebensbedingungen. – Wien.

STEFANITS H., KÖNIGSREITER K., FREITAG R. und HÖRMANN A. (2004): Pensionsversicherung. – In: BUNDESMINISTERIUM FÜR SOZIALE SICHERHEIT, GENERATIONEN UND KONSUMENTENSCHUTZ (Hrsg.): Bericht über die soziale Lage 2003-2004. Ressourcenaktivität und Analysen. – Wien, 27-56.

STREECK W. und THELEN K. (2005): Introduction: institutional change in advanced political economies. – In: STREECK W. und THELEN K. (Hrsg.): Beyond continuity: institutional change in advanced political economies. – Oxford, 1-39.

STREISSLER A. (2009) Finanzkrise. Private Pensionssysteme auf dem Prüfstand. – In: Der Öffentliche Sektor. Forschungsmemoranden 35 (4), 3-33.

TAZI-PREVE I., KYTIR J., LEBHART G. UND MÜNZ R. (1999): Bevölkerung in Österreich. Demographische Trends, politische Rahmenbedingungen, entwicklungspolitische Aspekte. – Wien. (= Schriften des Instituts für Demographie der österreichischen Akademie der Wissenschaften 12).

TEAM STRONACH AKADEMIE (HRSG.) (2016): Wie sicher sind unsere Pensionen? Das österreichische Pensionssystem: Status quo, Ausblick und Handlungsempfehlungen. – Wien. (= Studienreihe der Team Stronach Akademie 3).

TORP C. (2015): Gerechtigkeit im Wohlfahrtsstaat: Alter und Alterssicherung in Deutschland und Großbritannien von 1945 bis heute. – Göttingen.

TOWNSEND P. (1979): Poverty in the United Kingdom. A Survey of Household Resources and Standards of Living. – London.

TÜRK E. und MUM D. (2015): Mercer Pensionsstudie: Und ewig grüßt das Murmeltier; online 20.10.2015, <https://blog.arbeit-wirtschaft.at/mercer-pensionsstudie-und-ewig-gruesst-das-murmeltier/> (02.11.2017)

VAN DE KAA, D. (1987): Europe's second demographic transition. – In: The Population Bulletin 42 (1), 1-59.

WEBER T. und BECK M. (2015): Entgeltumwandlung in Deutschland. Eine Analyse auf der Basis der Verdienststrukturerhebung 2010. – In: STATISTISCHES BUNDESAMT (Hrsg.): Wirtschaft und Statistik 1, 56-74.

WISS T. (2011): Der Wandel der Alterssicherung in Deutschland. Die Rolle der Sozialpartner. – Wiesbaden.

ZEITLBERGER (2006): Die Entwicklung der österreichischen staatlichen Pensionsvorsorge mit besonderer Berücksichtigung der Reformen 2003/2004 und der Finanzierungsproblematik. – Dissertation, Universität Wien, Wien.

10 DATENQUELLEN

BUNDESAGENTUR FÜR ARBEIT (Hrsg.) (2017): Berichte: Analyse Arbeitsmarkt. Zeitreihen (Jahreszahlen). Deutschland 2016. – Nürnberg.

DESTATIS (Hrsg.) (2018a): Durchschnittliches Sterbealter: Deutschland, Jahre, Geschlecht (Code 12613-0007); https://www-genesis.destatis.de/genesis/online;jsessionid=759CA91403FD99EF1070CE1B38F3C5C7.tomcat_GO_2_2?operation=previous&levelindex=2&levelid=1524583687263&step=2 (24.04.2018).

DESTATIS (Hrsg.) (2018b): Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung; https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/GesellschaftStaat/Soziales/Sozialleistungen/Sozialhilfe/Grundsicherung/Tabellen/Reiter_03_BL_BQ_2015_DurchschnBetrVerschMerkmale.html (09.05.2018).

EUROSTAT (Hrsg.) (2018): Datenbank zu Einkommen und Lebensbedingungen (EU-SILC); http://ec.europa.eu/eurostat/web/income-and-living-conditions/data/database?p_p_id=NavTreeportletprod_WAR_NavTreeportletprod_INSTANCE_CEM7npjJJgVL&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&p_p_col_id=column-2&p_p_col_count=1 (15.05.2018).

STATISTIK AUSTRIA (Hrsg.) (2018a): Pensionsbezieherinnen und -bezieher nach Anzahl der Pensionen 2016; online 22.09.2017, http://www.statistik.at/web_de/statistiken/menschen_und_gesellschaft/soziales/sozialleistungen_auf_bundesebene/pensionen_und_renten/020132.html (26.03.2018).

STATISTIK AUSTRIA (Hrsg.) (2018b): Lebenserwartung bei der Geburt 1970 bis 2016 nach Bundesländern und Geschlecht; online 13.07.2017, http://www.statistik-austria.at/web_de/statistiken/menschen_und_gesellschaft/bevoelkerung/sterbetafel_n/022522.html (27.03.2018).

STATISTIK AUSTRIA (Hrsg.) (2018c): Bevölkerung zum Jahresdurchschnitt 1952 bis 2100; online 23.11.2017, Statistik Austria StatCube (05.06.2018).

STATISTIK AUSTRIA (Hrsg.) (2018d): Demographische Indikatoren – erweiterte Zeitreihen 1961-2016; online 23.05.2018, https://www.statistik.at/web_de/statistiken/menschen_und_gesellschaft/bevoelkerung/demographische_indikatoren/index.html (05.06.2018).

STATISTISCHES BUNDESAMT (Hrsg.) (2015): Bevölkerung Deutschlands bis 2060. 13. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung. – Wiesbaden.

WKO (Hrsg.) (2018): Wirtschaftslage und Prognose. Arbeitslosigkeit. – Wien.

11 DARSTELLUNGSVERZEICHNIS

Darstellung 1 Das Drei-Säulen-Modell der Alterssicherung.	7
Darstellung 2 Lebenserwartung in Österreich für Männer und Frauen bei der Geburt.	11
Darstellung 3 Lebenserwartung in Deutschland für Männer und Frauen bei der Geburt...	11
Darstellung 4 Entwicklung der TFR in Österreich.....	13
Darstellung 5 Entwicklung der TFR in Deutschland.	13
Darstellung 6 Entwicklung des Altenquotienten in Österreich.	14
Darstellung 7 Entwicklung des Alten- und Jugendquotienten in Deutschland.....	14
Darstellung 8 Entwicklung der Arbeitslosenquote in Österreich.....	15
Darstellung 9 Entwicklung der Arbeitslosenquote in Deutschland..	16
Darstellung 10 Entwicklung des Bundesbeitrages (Ausfallhaftung) an die Pensionsversicherung insgesamt zwischen 2006 und 2016.	29
Darstellung 11 Vergleich der Einkommensquellen in Österreich 2016: Personen im Erwerbsalter und im Pensionsalter.	30
Darstellung 12 Durchschnittsalter der Neuzuerkennungen von Invaliditäts- (IP) und Alterspensionen (AP) 1970-2016.....	34
Darstellung 13 Versicherte in den drei Säulen der deutschen Altersvorsorge.....	41
Darstellung 14 Entwicklung des effektiven Renteneintrittsalter der westdeutschen Männer nach Rentenart, in Jahren.	43
Darstellung 15 Armutsgefährdungsschwelle nach Haushalten 2016.	56
Darstellung 16 Verhältnis des medianen Einkommens von Personen über 65 Jahren zum medianen Äquivalenzgesamtnettoeinkommen.....	59
Darstellung 17 Armutsgefährdungsquote der über 65-Jährigen vor Pensionen und Sozialleistungen..	60
Darstellung 18 Armutsgefährdungsquote der über 65-Jährigen nach Pensionen und Sozialleistungen.	61
Darstellung 19 Armuts Grenzen und erforderliche Bruttopensionen.	62
Darstellung 20 Erforderliches Durchschnittseinkommen und Beitragsjahre für Pensionen über der Armutsgefährdungsschwelle.....	64
Darstellung 21 Armutsgefährdungsquote und Sozialleistungen im Alter.....	66
Darstellung 22 Armutsgefährdungsquoten der über 65-jährigen Frauen.....	67
Darstellung 23 Armutsgefährdungsquoten der über 65-jährigen Männer.	67
Darstellung 24 Armutsgefährdungsquoten älterer Frauen differenziert nach Alter.....	69
Darstellung 25 Armutsgefährdungsquoten älterer Männer differenziert nach Alter.	69
Darstellung 26 Materielle Deprivation nach EU-Kriterien.	71
Darstellung 27 Finanzielle Unfähigkeit der Haushalte, die Unterkunft angemessen warm zu halten..	72
Darstellung 28 Finanzielle Unfähigkeit der Haushalte, sich jährlich eine einwöchige Urlaubsreise zu leisten.	73
Darstellung 29 Finanzielle Einschränkung der Haushalte in Bezug auf die Ernährung....	74
Darstellung 30 Finanzielle Unfähigkeit der Haushalte, unerwartet ausfallende Aufgaben zu bestreiten..	74
Darstellung 31 Haushalte, die sich kein Auto leisten können.....	75

Darstellung 32 Haushalte, die sich kein Telefon leisten können.....	76
Darstellung 33 Haushalte, die sich keine Waschmaschine leisten können.	76
Darstellung 34 Haushalte, die sich keinen Fernseher leisten können.....	76
Darstellung 35 Zahlungsrückstände von Haushalten.	77