/I/IOMENTUM /NSTITUT

Pensionsreport

/ Autor:innen: Sophie Achleitner, Alexander Huber

/ November 2023

INHALT

EINLEITUNG	3
/ Wie ist das österreichische Pensionssystem aufgebaut?	3
/Internationaler Vergleich	5
MAKROEBENE: DIE EWIGE PENSIONSDEBATTE	8
/ Der Bundesbeitrag	8
/ Wofür wird der Bundesbeitrag noch eingesetzt	9
Krankenversicherung der Pensionist:innen	10
Gesundheitsvorsorge und Rehabilitation	10
Verwaltungskosten	10
Hinterbliebenenpensionen und Invaliditätspensionen	10
Bundesbeitrag ist kein "Lückenfüller"	10
/ Finanzierung durch Steuern in vielen Bereichen gerechter	12
/ Sind die Pensionen wirklich sicher?	14
EXKURS: PRIVATPENSIONEN	18
MIKROEBENE: WEN TRIFFT'S?	20
/ Armutsgefährdung in der Pension	20
Pensionen sind nicht armutsfest	21
/ Geschlechterungleichheiten in der Pension	23
Der Gender Pension Gap	23
Teilzeitarbeit verringert die Pension	25
LÖSUNGSANSÄTZE	28
QUELLEN	30
APPENDIX	31

/ Einleitung

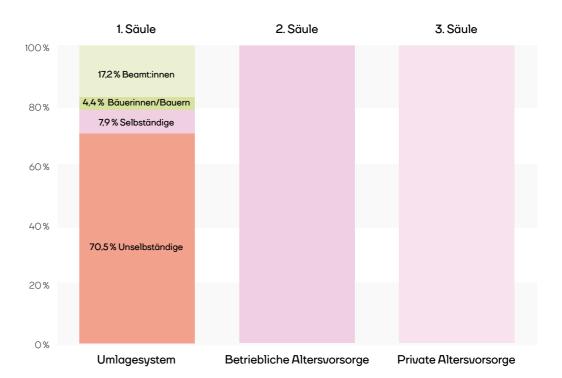
Kaum ein Thema sorgt für derart heftige Debatten wie die Pensionen. Das Altern in Würde ist eine große Errungenschaft und einer der wichtigsten Pfeiler des österreichischen Sozialstaats. Gleichzeitig ranken sich viele Mythen um die Frage, ob wir uns als Gesellschaft dieses System in Zukunft noch leisten können. Im neuen Pensionsreport legt das Momentum Institut Fakten auf den Tisch und diskutiert das Thema Pensionen aus Blickwinkeln, die in der öffentlichen Debatte oft zu kurz kommen. Was funktioniert gut? Welche Ungleichheiten r uft das Pensionssystem hervor? Und die vielleicht wichtigste Frage: Wie teuer ist das Pensionssystem wirklich?

/ Wie ist das österreichische Pensionssystem aufgebaut?

Das Pensionssystem in Österreich ruht auf drei Säulen: der öffentlichen und gesetzlichen Pensionsversicherung nach dem Umlagesystem, sowie der betrieblichen und der privaten Altersvorsorge. Die wichtigste Säule ist das Umlagesystem. Es funktioniert nach dem Prinzip des Generationenvertrags. Die jetzt Erwerbstätigen finanzieren mit ihren Beiträgen die Pensionen der älteren Generation. Später einmal werden dafür ihre Pensionen von der folgenden Generation finanziert. Seit Jahrzehnten wird über dieses Prinzip die finanzielle Versorgung im Alter garantiert.

Abbildung 1: Die drei Säulen des Pensionssystems

Die drei Säulen des Pensionssystems



Quelle: Mittelfristgutachten 2022 der gesetzlichen und öffentlichen Pensionsversicherungen, eigene Berechnung Anmerkung: Anteile am gesamten Pensionsaufwand



Die wichtigsten Begriffe und Stellschrauben des Pensionssystems sind folgende:

/Pensionsversicherung

In Österreich gibt es nicht nur eine, sondern mehrere Pensionsversicherungen. Beamt:innen und andere öffentlich Bedienstete sind in der Regel Teil der öffentlichen Pensionsversicherung. Unselbständig Beschäftigte sind nach dem ASVG¹ bei der Pensionsversicherungsanstalt (PVA) versichert. Unselbständig Beschäftigte (GSVG² und FSVG³) sowie Bäuerinnen und Bauern (BSVG⁴) sind bei der Sozialversicherung der Selbständigen (SVS) versichert.

/Beiträge

Mit jedem Beitrag, der einbezahlt wird, erhöht sich der spätere Pensionsanspruch. Unselbständig Erwerbstätige steuern 18,12 Prozent ihres Bruttolohns zur Sozialversicherung bei. 10,25 Prozent entfallen davon auf die Pensionsversicherung. Auch die Dienstgeber:innen finanzieren für jede:n Arbeitnehmer:in einen Teil der SV-Beiträge. Selbständig Beschäftigte und Bäuerinnen und Bauern haben keine:n Dienstgeber:in, hier trägt der Bund über die Partnerleistung einen Teil zur Pensionsversicherung bei.

/Pensionskonto

Die einbezahlten Beiträge sind am Pensionskonto ersichtlich, das auch Auskunft über die aktuelle und (voraussichtlich) zukünftige Gutschrift – also den Pensionsanspruch – gibt.

/Aufwertungszahl

Weil Preise, Einkommen etc. in der Regel jährlich steigen, wird auch die Gutschrift am Pensionskonto jedes Jahr aufgewertet. Maßgebend dafür ist die Einkommensentwicklung, gemessen an der Steigerung der Beitragsgrundlage (also den Bruttoeinkommen). Da diese Daten mit Jahreswechsel noch nicht bekannt sind, orientiert sich die Aufwertungszahl an der Steigerung der Beitragsgrundlage vom Vorvorjahr auf das Vorjahr. Die Gutschriften am Pensionskonto werden also mit Verzögerung aufgewertet.

/Anpassungsfaktor

Auch die laufend auszuzahlenden Pensionen werden über den Anpassungsfaktor wertgesichert. Maßgebend dafür ist die Inflationsrate. Wenn mit Jänner 2024 die Pensionen erhöht werden, bezieht sich die Steigerung auf die durchschnittliche Inflation von August 2022 bis inkl. Juli 2023 (9,7 Prozent). Alternativ kann die Bundesregierung aber auch Abweichungen von diesem Prinzip gesetzlich beschließen.

/Antrittsalter

Das Regelpensionsalter beträgt derzeit für Männer 65 Jahre, für Frauen liegt es bei 60 Jahren. Allerdings wird ab 2024 das Antrittsalter der Frauen bis 2033 schrittweise an jenes der Männer angeglichen.

/Höchstbeitragsgrundlage

Unabhängig vom Einkommen müssen Erwerbstätige in Österreich einen gleich hohen prozentuellen Beitrag zur Sozialversicherung leisten. Im Vergleich zur Lohn- und Einkommensteuer sind die SV-Beiträge also nicht progressiv ausgestaltet. Im Gegenteil: Über der Höchstbeitragsgrundlage von derzeit 5.850 Euro pro Monat müssen keine zusätzlichen Beiträge mehr bezahlt werden.

/ Ausgleichszulage

Ähnlich der Sozialhilfe bzw. Mindestsicherung gibt es auch für Pensionist:innen ein soziales Auffangnetz – die Mindestpension. Sie wird über den Ausgleichszulagenrichtsatz festgelegt, der 2023 bei 1.110,26 Euro brutto für Alleinstehende liegt. Auf diese Grenze wird die Pension vom Bund aufgestockt, wenn der monatliche Bezug darunter liegt.

/ Betriebliche Altersvorsorge

Im Rahmen der zweiten Säule können Dienstnehmer:in und Dienstgeber:in gemeinsam Beiträge in eine der acht Pensionskassen oder eine der acht betrieblichen Vorsorgekassen einbezahlen. Die Pensionskassen bzw. Vorsorgekassen veranlagen ihr Vermögen auf den Kapitalmärkten. Daraus kann sich für die einzelne Person später eine Zusatzpension ergeben, deren Höhe allerdings abhängig von den Kursentwicklungen ist.

/ Private Altersvorsorge

Im Rahmen der dritten Säule steht es allen Personen frei, zusätzlich privat für das Alter vorzusorgen. Teilweise wird dies auch vom Staat gefördert, etwa bei der "prämienbegünstigten Zukunftsvorsorge" (PZV).

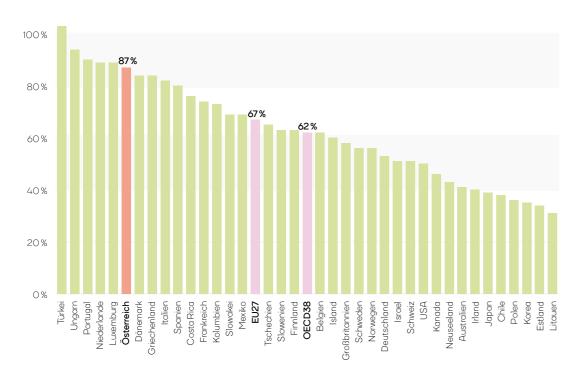
/Internationaler Vergleich

Das öffentliche Pensionssystem sichert die Lebensgrundlage für den Großteil der alternden Bevölkerung in Österreich. Das bestätigt auch ein vergleichender Blick auf internationale Pensionen: Abbildung 2 zeigt die Nettoersatzrate im OECD-Vergleich. Die Nettoersatzrate spiegelt das verfügbare Einkommen in der Pension im Vergleich zum Einkommen während des Erwerbslebens wider. Sie ist also ein Indikator dafür, wieviel des Erwerbseinkommens in der Pension übrigbleibt. Mit einer durchschnittlichen Nettoersatzrate von rund 90 Prozent ist Österreich unter den OECD-Spitzenreitern. Das bedeutet, dass Menschen, die viele Jahre erwerbstätig sind, in der Pension davon profitieren. Im OECD-Vergleich schwanken die Nettoersatzraten stark und reichen von unter 35 Prozent in Estland und Litauen bis zu 90 Prozent oder mehr in Ungarn, Portugal und der Türkei. Der OECD-Durchschnitt für Durchschnittsverdiener:innen mit einer durchgängigen Berufslaufbahn liegt bei rund 62 Prozent. Damit liegt die durchschnittliche OECD-Nettoersatzrate auch knapp 11 Prozentpunkte über der Bruttoersatzrate. Das spiegelt die höheren effektiven Steuer- und Sozialbeitragssätze wider, die Menschen auf ihr Einkommen als auch auf ihre Pension im Ruhestand zahlen, was hauptsächlich auf die Progressivität der Steuersysteme, einige Steuervorteile bei Pensionen und niedrigere Sozialbeiträge auf Pensionsleistungen zurückzuführen ist (OECD 2021).

/ Abbildung 2: Nettoersatzraten im OECD-Vergleich

Österreichs Pensionen liegen weit über OECD-Schnitt

Nettoersatzrate von Pensionen durchschnittlicher Arbeitnehmer:innen



Quelle: OECD Pensions at a Glance 2021

Anmerkung: Die dargestellte Nettoersatzrate bezieht sich auf Pensionen mit durchgängigem

Durchschnittseinkommen, einem Arbeitsmarkteintritt mit 22 Jahren und einem Pensionsantrittsalter mit 65 Jahren.

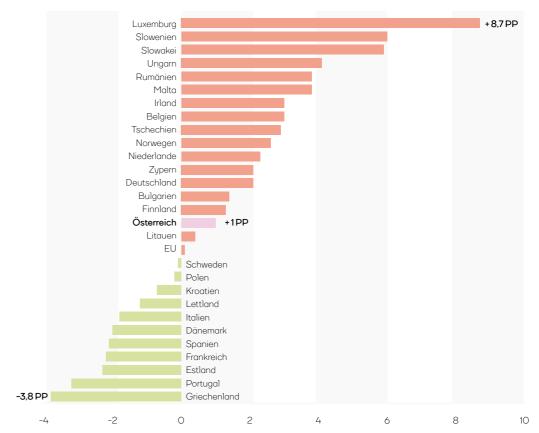
Auch für Geringverdiener:innen (mit der Hälfte des durchschnittlichen Arbeitseinkommens) beträgt die durchschnittliche Nettoersatzrate in Österreich etwa 87 Prozent, für Mehrverdiener:innen (mit dem Doppelten des durchschnittlichen Arbeitseinkommens) liegt sie bei 74 Prozent. Damit liegt Österreich auch in diesen Vergleichen deutlich über dem OECD-Durchschnitt von 74 bzw. 55 Prozent.

Im internationalen Vergleich ist Österreich mit seinen Pensionsausgaben dennoch eher im unteren Mittelfeld zu finden. Daten des aktuellen <u>Ageing Reports</u> der EU-Kommission (2021) zeigen, dass die Ausgaben für Pensionen in Österreich auch langfristig stabil bleiben werden. Es wird davon ausgegangen, dass die Kosten bis 2070 im Vergleich zu 2019 für Pensionen in Österreich gemessen am Bruttoinlandsprodukt (BIP) nur um etwa einen Prozentpunkt steigen. Damit liegt Österreich unter dem (ungewichteten) EU-Durchschnitt, und weit unter anderen EU-Ländern wie Deutschland, Irland und Luxemburg. Trotzdem wird den Österreicher:innen eine hohe durchschnittliche Pension geboten.

/Abbildung 3: Pensionsausgaben im internationalen Vergleich

Pensionsausgaben steigen in Österreich unterdurchschnittlich

Bis 2070 werden die Ausgaben für Pensionen um rund 1 Prozentpunkt steigen



Quelle: Europäische Kommission, Ageing Report 2021 Anmerkung: Anstieg der Ausgaben für Pensionsvorsorge in % des BIP zwischen 2019 und 2070, Basisszenario

Auch wenn Österreich international – vergleichsweise – gut dasteht, gibt es im Pensionssystem hierzulande dennoch einige Baustellen.

/ Makroebene: Die ewige Pensionsdebatte

/ Der Bundesbeitrag

In regelmäßigen Abständen nimmt die Pensionsdebatte an Fahrt auf. Meist dreht sie sich um den Anteil, der aus dem Bundesbudget zum Pensionssystem beigesteuert wird. Das Bild, das dabei oft gezeichnet wird, ist das einer defizitären Pensionsversicherung, bei der der Bund die Lücke zwischen Beitragseinnahmen und Pensionsaufwendungen mit Steuergeld füllen muss. Ganz so einfach ist es aber nicht. Der Aufgabenbereich der gesetzlichen Pensionsversicherung umfasst nämlich weit mehr als nur das Ausbezahlen der Pensionen. Daher ist es wichtig Begriffsklarheit zu schaffen, wenn es darum geht, was die budgetären Ausgaben im Bereich Pensionen alles beinhalten. Grob teilen sie sich auf in den Aufwand für die Pensionen der öffentlich Bediensteten (UG 23) und die Bundesmittel für die gesetzliche Pensionsversicherung (UG 22). Die Bundesmittel setzen sich wie folgt zusammen:

/ Ausgleichszulage

/ Bundesbeitrag

- / Beiträge für Teilversicherte: Für Bezieher:innen von Leistungen wie dem Wochengeld, Krankengeld, Rehabilitationsgeld etc., sowie für Präsenz- und Zivildiener übernimmt der Bund einen Teil der Beiträge zur Pensionsversicherung, da ansonsten Dienstgeber:innenbeiträge wegfallen würden.
- / Partnerleistung: Bei selbständig Beschäftigten und Bäuerinnen/Bauern übernimmt der Staat die Dienstgeber:innenbeiträge zur Pensionsversicherung.
- Ausfallhaftung: Der Betrag, der tatsächlich den Unterschied zwischen Ertrag und Aufwand der Pensionsversicherung deckt

Die **Ausgleichszulage** ist das Pendant zur Sozialhilfe bzw. Mindestsicherung. Für jene Pensionist:innen, deren Einkommen derart gering ist, dass ein Auskommen damit nicht gewährleistet ist, soll die Ausgleichszulage einen Mindestlebensstandard garantieren. In voller Höhe wird die Ausgleichszulage selten ausbezahlt. Meist handelt es sich dabei um die Aufstockung der Pension auf den Ausgleichszulagenrichtsatz. Die Ausgleichszulage ist nicht Teil des Bundesbeitrags, weil es sich dabei um eine sozialpolitische Maßnahme handelt. Der Staat will dadurch Altersarmut reduzieren und muss dies konsequenterweise aus dem Budget finanzieren.

Bei den Beiträgen für Teilversicherte springt der Bund ein, um fehlende Dienstgeber:innenbeiträge zu kompensieren. Frauen im Mutterschutz etwa dürfen acht Wochen vor dem voraussichtlichen Geburtstermin nicht mehr beschäftigt werden und beziehen Wochengeld. Die dann fehlenden Beiträge zur Pensionsversicherung werden über den Bundesbeitrag finanziert. Ebenso die Beiträge für Präsenz- und Zivildiener. Sie treten für sechs bzw. neun Monate in den Dienst des Bundes, wofür ihnen auch Pensionsbeiträge zustehen. Als vorübergehender Arbeitgeber übernimmt diese der Bund.

Die **Partnerleistung** ergeht an Selbständige sowie Bäuerinnen und Bauern. Dadurch soll der fehlende Dienstgeber:innenbeitrag zur Pensionsversicherung kompensiert werden. Bei unselbständig Beschäftigten liegt der Beitragssatz zur Pensionsversicherung bei 22,8 Prozent des Bruttolohns oder -gehalts (10,25 Prozent Dienstnehmer:innenbeitrag, 12,55 Prozent Dienstgeber:innenbeitrag). Damit auch Selbständige und Bäuerinnen/Bauern diese 22,8 Prozent erreichen, steuert der Bund zwischen 4,3 und 5,8 Prozent zum SV-Beitrag bei.

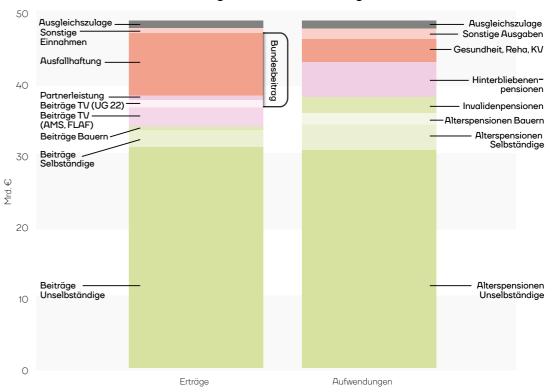
Die **Ausfallhaftung** ist jener Teil, der die Differenz zwischen Erträgen und Aufwendungen der Pensionsversicherung ausgleicht. 2021 betrug sie rund neun Milliarden Euro. Die Ausfallhaftung ist ein bewusst gewähltes Instrument, sie kann je nach gesamtwirtschaftlicher Situation von Jahr zu Jahr schwanken. Letztlich ist sie dazu da, konstante Pensionszahlungen zu garantieren. Die Alternative dazu wären jährlich schwankende Pensionen: Wenn etwa in einer Rezession die Arbeitslosigkeit steigt und die Pensionsbeiträge schrumpfen, würde dies zu sinkenden Pensionen führen. Weitere Einkommensverluste würden dann prozyklisch wirken und die Krise weiter verschärfen.

/ Wofür wird der Bundesbeitrag noch eingesetzt

Der Aufgabenbereich der Pensionsversicherung umfasst weit mehr als nur das Ausbezahlen der Alterspensionen. Über ein Viertel der Ausgaben 2021 floss in andere Bereiche, von der Verwaltung der Ausgleichszulage, über Aufwendungen für Gesundheitsvorsorge oder die Krankenversicherung der Pensionist:innen bis hin zu den Hinterbliebenen- und Invaliditätspensionen. Vieles davon sind Aufgabenbereiche, die irgendwo in einem modernen Sozialstaat abgedeckt werden müssen. In diesen Fällen wurde die Zuständigkeit der Pensionsversicherung erteilt. Die Aufwendungen der Pensionsversicherung können daher nicht einfach ohne weiteres den Beitragseinnahmen gegenübergestellt werden. Für viele der Aufgabenbereiche ist eine Finanzierung über das Budget sogar logisch und sinnvoll.

/ Abbildung 4: Finanzierung der Pensionsversicherung

Was die Pensionsversicherung einnimmt und ausgibt



Quelle: Jahresberichte der PVA und SVS, Mittelfristgutachten der Alterssicherungskommission, eigene Berechnung. Stand 2021

/Krankenversicherung der Pensionist:innen

Auch Pensionist:innen zahlen KV-Beiträge. Da es aber keine/n Dienstgeber:in mehr gibt, stockt die Pensionsversicherung die Krankenversicherungsbeiträge der Pensionist:innen von 5,1 Prozent auf bis zu 9,18 Prozent auf. Das ist letztlich ein höherer KV-Beitrag als bei Erwerbstätigen. Die Krankenversicherung bei Pensionist:innen ist teurer, weil diese aufgrund ihres Alters auch mehr Leistungen benötigen als jüngere Menschen. Eine gute Krankenversorgung im Alter ist etwas, dass sich eine fortschrittliche Gesellschaft leisten und daher auch subventionieren sollte. Es ist daher angemessen, dies über die Allgemeinheit und damit über Steuern zu finanzieren, statt über proportionale Beiträge.

/Gesundheitsvorsorge und Rehabilitation

Die Pensionsversicherung finanziert auch Aufwendungen für Gesundheitsvorsorge und Rehabilitation – nicht nur für Pensionist:innen, sondern auch für Versicherte. Hier wird also ein Beitrag zur allgemeinen Gesundheit und Lebensqualität der älteren Bevölkerung geleistet, was letztlich die Kosten im Gesundheitssystem an anderer Stelle reduzieren soll.

/Verwaltungskosten

Die Mehrheit der Verwaltungskosten in der Pensionsversicherung fällt durch die Abwicklung der Ausgleichszulage und des Pflegegeldes an. Beides sind bedarfsgeprüfte Leistungen, deren Verwaltung wesentlich kostenintensiver ist als die Auszahlung der Pensionen. Gleichzeitig sind dies Tätigkeiten, die die Pensionsversicherung für den Bund übernimmt. Die eigentliche Kernaufgabe der Pensionsversicherung würde also deutlich weniger Verwaltungsaufwand nach sich ziehen. Dies rechtfertigt eine mehrheitliche Finanzierung der Verwaltungskosten über Steuermittel statt über Beiträge.

/ Hinterbliebenenpensionen und Invaliditätspensionen

Neben den Alterspensionen ist es auch Aufgabe eines Sozialstaats eine Lebensgrundlage für Waisen, Witwer:innen und arbeitsunfähige Menschen zu gewährleisten. Würden diese Leistungen nicht von der Pensionsversicherung übernommen werden, müssten sie eben von anderer Stelle finanziert werden – die budgetären Kosten würden dadurch nicht sinken, sondern lediglich verlagert.

/Bundesbeitrag ist kein "Lückenfüller"

Werden all diese Aufgabenbereiche in die Betrachtung miteinbezogen, relativiert sich die Sichtweise auf den Bundesbeitrag bzw. die Ausfallhaftung als "Lückenfüller". Vor allem die Unterscheidung zwischen unselbständig Beschäftigten (ASVG), Selbständigen (GSVG und FSVG) und Bäuerinnen und Bauern (BSVG) zeigt, wo die Finanzierung der Alterspensionen auf nachhaltigen Beinen steht. Im Bereich der ASVG-Pensionen lag der Deckungsbeitrag der Ausfallhaftung lediglich bei 13,3 Prozent. Knapp 87 Prozent des Aufwandes der Pensionsversicherung im Bereich der unselbständig Beschäftigten wurden aus anderen Einnahmequellen finanziert. Allein die Hinterbliebenen- und Invaliditätspensionen machen zusammen 15 Prozent des Aufwandes aus. Die Ausfallhaftung dient also entgegen weit verbreiteter Erzählungen bei den Unselbständigen nicht dazu, fehlende Beiträge zur Finanzierung der Alterspensionen zu kompensieren. Im Gegenteil – die Einnahmen aus Pensionsversicherungsbeiträgen erzielten 2021 einen Deckungsbeitrag von 75 Prozent. Die Ausgaben für Alterspensionen machten hingegen lediglich 74 Prozent des Gesamtaufwandes im Bereich der unselbständig Beschäftigten aus (Abb. 5).

Im Bereich der selbständig Beschäftigten ist der Bundesbeitrag (Ausfallhaftung und Partnerleistung) von weitaus größerer Relevanz für die Finanzierung. Allein die Ausfallhaftung machte 2021 im Bereich des GSVG und FSVG über ein Drittel des Gesamtaufwandes aus. Während 76 Prozent der Ausgaben in die Alterspensionen flossen, machten die Pensionsbeiträge der Erwerbstätigen lediglich 51 Prozent aus. Gemeinsam mit der Partnerleistung erreichten die Beiträge einen Deckungsgrad von 62 Prozent. Während sich also unselbständig Beschäftigte ihre Alterspensionen nach wie vor selbst finanzieren, sind Selbständige wesentlich stärker auf den Bundesbeitrag angewiesen.

/ Abbildung 5: Vergleich Pensionsfinanzierung der unselbständig und selbständig Beschäftigten

Unselbständige finanzieren sich Alterspensionen selbst

Selbständige deutlich stärker auf Bundesbeitrag angewiesen



Quelle: Jahresberichte der PVA und SVS, Mittelfristgutachten der Alterssicherungskommission, eigene Berechnung. Lesehilfe: 2021 deckten die Beiträge der Erwerbstätigen 75% der Gesamtaufwendungen der PVA. Die Alterspensionen machten 74% der Aufwendungen aus.

/10 / Momentum Institut / Pensionsreport 2023

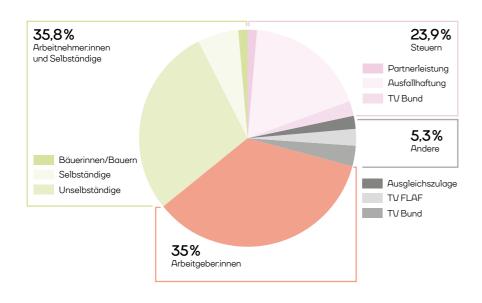
/ 11 / / / / / /

/ Finanzierung durch Steuern in vielen Bereichen gerechter

Den Grundsatz für die Finanzierung des österreichischen Pensionssystem bildete einst wie etwa auch in Deutschland das Prinzip der Drittelfinanzierung. Je ein Drittel der Mittel der Pensionsversicherung sollten von Arbeitgeber:innen, Arbeitnehmer:innen und dem Staat bereitgestellt werden. Ganz erfüllt wird diese Drittelung derzeit nicht. Rechnet man die Beiträge der Selbständigen sowie der Bäuerinnen und Bauern hinzu, stammten 2021 rund 36 Prozent der Erträge der Pensionsversicherung aus Beiträgen der Erwerbstätigen. Die Arbeitgeber:innenseite steuerte 35 Prozent bei. Auf Bundesmittel und die Teilversicherungsbeiträge des Arbeitsmarktservice (AMS) und des Familienlastenausgleichsfonds (FLAF) entfielen lediglich rund 29 Prozent.

/ Abbildung 6: Finanzierung der Pensionen

Nur ein Viertel der Pensionsausgaben wird aus dem Budget finanziert



Quelle: Alterssicherungskommission, eigene Berechnung. Anmerkung: Gesetzliche Pensionsversicherung Stand 2021

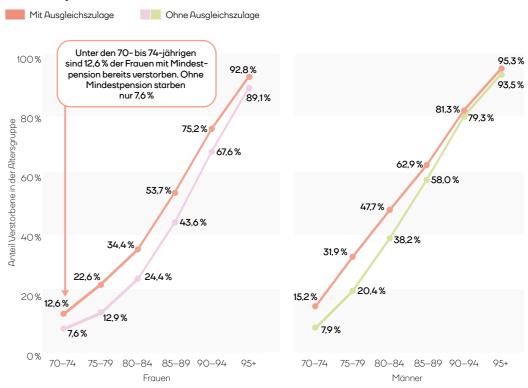
Grundsätzlich basiert das österreichische Pensionssystem auf dem Versicherungsprinzip. Die Erwerbstätigen finanzieren die derzeitigen Pensionen über ihre Beiträge und erwerben dadurch selbst Pensionsansprüche. Dies geschieht zu einem Beitragssatz von 22,8 Prozent auf das beitragspflichtige Einkommen. Bis zur Höchstbeitragsgrundlage zahlen also alle einen gleich großen Anteil ihres Einkommens in die Pensionsversicherung ein. Wer in absoluten Beträgen mehr einbezahlt, bekommt am Ende auch eine höhere Pension – ganz nach dem Versicherungsprinzip. Ein Faktor bringt dieses auf dem Papier gerechte System aber in Bedrängnis: Die differenzielle Mortalität. Menschen mit höherem Einkommen haben auch eine höhere Lebenserwartung – sie werden daher im Durchschnitt auch mehr Jahre an Pension genießen können als Ärmere. Das zeigt auch eine Auswertung der Arbeitsmarktdatenbank des AMS: Sowohl bei Frauen als auch Männern ist der Anteil der bereits verstorbenen Menschen in Alterspension, die Ausgleichszulage beziehen in allen Altersgruppen höher (Abb. 7). So sind zum Stichtag 2015 in der Altersgruppe der 75 bis 79-jährigen Frauen unter den Pensionistinnen ohne Ausgleichszulage bereits 12,9 Prozent ver-

storben. Unter den Mindestpensionistinnen hingegen liegt der Anteil der Verstorbenen bei 22,6 Prozent. Auch bei Männern ergeben sich markante Unterschiede über alle Altersgruppen. Für beide Geschlechter zeigt sich, dass der Anteil der bereits Verstorbenen in der Gruppe der Pensionist:innen mit Ausgleichszulage schon in den früheren Pensionsjahren stärker ansteigt. Pensionist:innen mit höherem Einkommen sterben im Durchschnitt später.⁵

Es zahlen also während der Erwerbszeit unabhängig vom Einkommen zwar alle relativ gesehen gleich viel an Beiträgen in das System ein, Reichere haben aber länger etwas davon. Eine reine Finanzierung über Beiträge würde daher zu einer Umverteilung zugunsten reicherer Menschen führen. Innerhalb des Systems würde sich diese Benachteiligung nur über unterschiedliche Pensionsantrittsalter lösen lassen. In der Praxis ist das natürlich nicht umsetzbar. Alternativ dazu schafft der über Steuern finanzierte Anteil des Pensionssystems einen Ausgleich. Während bei den Beiträgen alle Erwerbstätigen einen prozentuell gleich hohen Anteil ihres Einkommens beitragen, sind etwa die Lohn- und Einkommensteuer progressiv ausgestaltet. Wer mehr Einkommen erzielt, bezahlt auch einen höheren Anteil an Steuern.

/ Abbildung 7: Lebenserwartung von Mindestpensionist:innen

Mindestpensionist:innen sterben früher



Quelle: Arbeitsmarktdatenbank, eigene Berechnung. Anmerkung: Stand 2015. Nur Alterspensionen ohne zwischenstaatliche Abkommen

/ 12 / Momentum Institut / Pensionsreport 2023

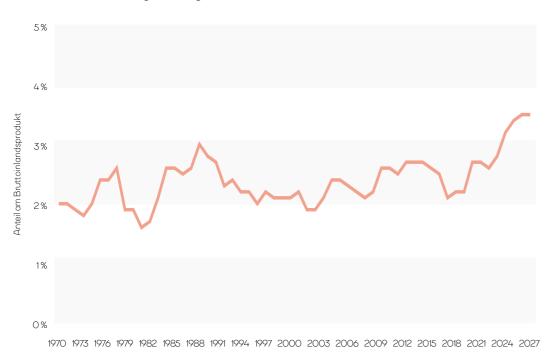
Pensionsreport 2023 / Momentum Institut / 13 /

/Sind die Pensionen wirklich sicher?

Die jährlich wiederkehrende Pensionsdebatte dreht sich in der Regel um den Anteil, der aus dem Bundesbudget ins Pensionssystem fließt. Nur selten werden dabei die Bestandteile des Bundesbeitrags getrennt betrachtet – im Gegenteil. In vielen Fällen wird versucht, in absoluten Zahlen das Bild einer aufklaffenden "Pensionslücke" zu zeichnen. Jedes Jahr müssten Millionen Euros mehr "zugeschossen" werden. Was nicht dazu gesagt wird ist, dass natürlich auch Einkommen, Preise, Steuereinnahmen und die Wirtschaftsleistung in der Vergangenheit jedes Jahr einen neuen Höchststand erreicht haben. In einer wachsenden Wirtschaft ist dies der Normalzustand. Sinnvoll ist es daher nur, die Relation des Bundesbeitrags zur Wirtschaftsleistung, gemessen am Bruttoinlandsprodukt zu betrachten. Hier zeichnen alle Prognosen ein ähnliches Bild der Ausgabenentwicklung für die Pensionen – und dieses unterscheidet sich grundlegend von den heraufbeschworenen Horrorszenarien.

/ Abbildung 8: Historische Entwicklung des Bundesbeitrags

Der Bundesbeitrag bewegt sich seit Jahrzehnten auf konstantem Niveau



 $Quelle: Mittel \textit{fristgutachten} \ der \ Alterssicherungskommission, WIFO \ Konjunkturprognose, eigene \ Berechnung.$

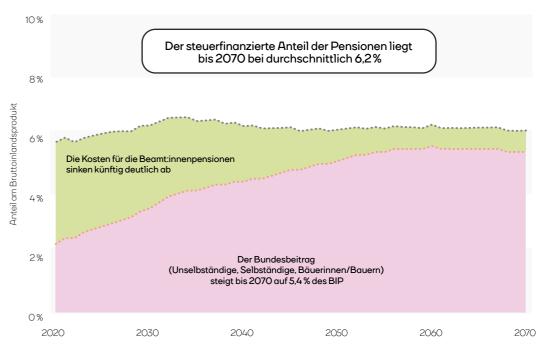
Der demographische Wandel bewirkt, dass mit der geburtenstarken Generation der Babyboomer in den kommenden Jahren ein größerer Anteil der Menschen das Pensionsalter erreichen wird. Österreich wird also als Gesellschaft älter. Konsequenterweise muss mit einem Anstieg der volkswirtschaftlichen Ressourcen gerechnet werden, die an die Gruppe der über 65-Jährigen fließen: Es müssen also mehr Mittel für die Bereiche Gesundheit und Pflege, aber eben auch für die Pensionen aufgebracht werden. Der Großteil des demographischen Wandels spielt sich bis Mitte der 2030er Jahre ab. In dieser Phase ist auch mit einem Anstieg des Bundesbeitrags zu rechnen. Historisch betrachtet unterlag der Bundesbeitrag stets Schwankungen (Abb. 8) – 2017 etwa machte er lediglich 2,1 Prozent des Bruttoinlandsproduktes aus. Das hängt einerseits mit der konjunkturellen Situation zusammen, andererseits ist der Bundesbeitrag genau in dieser Art und Weise konzipiert worden, um Schwankungen in der Differenz aus Erträgen und Aufwendungen der Pensionsversicherung

auszugleichen und letztlich konstante Pensionszahlungen zu garantieren. Im Bereich der Privatpensionen ist das genau andersherum. Bezüge aus einer Privatpension weisen je nach Marktentwicklung von Jahr zu Jahr enorme Schwankungen auf und garantieren daher auch kein stabiles Einkommen.

/ Abbildung 9: Prognose zur Entwicklung des Bundesbeitrags und der Beamt:innenpensionen

Trotz Alterung bleiben die Pensionskosten konstant

Reformen beginnen zu wirken und federn demographischen Wandel ab



Quelle: Langfristgutachten der Alterssicherungskommission (gesetzliche und öffentliche Pensionsversicherung). Anmerkung: Bundesbeitrag und Pensionsaufwand öffentlich Bedienstete

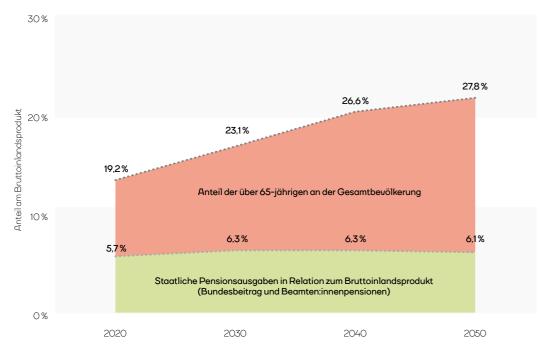
Der demographische Wandel ist keine Überraschung, sondern war schon lange absehbar. Dementsprechend wurden im österreichischen Pensionssystem seit der Jahrtausendwende auch einige Reformen (vgl. Tabelle 1, Appendix) in die Wege geleitet. Zu den wichtigsten zählen die Überführung der Beamt:innenpensionen ins gesetzliche Pensionssystem oder der Umstieg auf die lebenslange Durchrechnung mittels des Pensionskontos. All diese Maßnahmen bewirken Kosteneinsparungen in den kommenden Jahren und spiegeln sich auch in den Prognosen wider. Während der Anteil des Bundesbeitrags am Bruttoinlandsprodukt bis 2070 um ca. drei Prozentpunkte ansteigen wird, kommt es bei den Beamt:innenpensionen zu großen Einsparungen. Insgesamt werden die staatlichen Pensionsausgaben dadurch langfristig nur leicht ansteigen (Abb. 9). Der deutlichste Anstieg erfolgt bis 2035 von 5,7 auf 6,6 Prozent der Wirtschaftsleistung. In der Folge werden die öffentlichen Pensionsausgaben aber wieder absinken und sich auf einem Niveau von durchschnittlich 6,2 Prozent einpendeln. Ängste der jüngeren Generation, einmal keine Pension mehr zu bekommen, sind also rein faktisch nicht begründbar. Der demographische Wandel kostet Österreich als Volkswirtschaft in seiner Hochphase im Bereich der Pensionen nicht einmal ein Hundertstel der Wirtschaftsleistung. So wird der Anteil der über 65-Jährigen an der Gesamtbevölkerung bis 2050 von 19,2 auf 27,8 Prozent ansteigen. Der Bundesbeitrag und der Pensionsaufwand für die öffentlich Bediensteten hingegen werden sich im gleichen Zeitraum nur von 5,7 auf 6,1 Prozent der Wirtschaftsleistung erhöhen (Abb. 10).



✓ Abbildung 10: Anstieg der Bevölkerung über 65 und Anstieg der staatlichen Pensionsausgaben

Eine ältere Bevölkerung bedeutet auch höhere Pensionsausgaben

Obwohl der Anteil der über 65-jährigen steigt, bleiben die staatlichen Pensionskosten relativ konstant



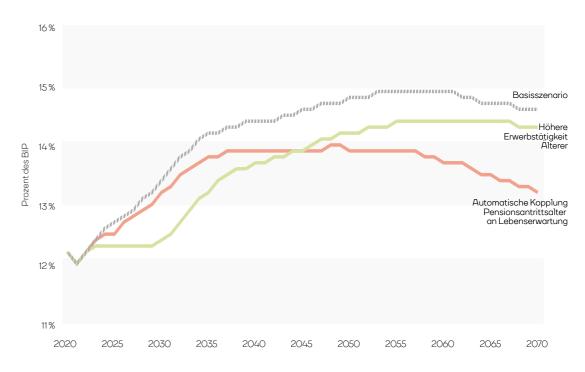
Quelle: Langfristgutachten der Alterssicherungskommission (gesetzliche und öffentliche Pensionsversicherung), Statistik Austria, eigene Berechnung.

Als Gegenmittel zur vermeintlichen Unfinanzierbarkeit des Pensionssystems wird gerne eine Kopplung des gesetzlichen Pensionsantrittsalters an die Lebenserwartung ins Spiel gebracht. Diese Variante ist Teil einer Reihe an Szenarien, die alternativ zur Basisprognose von Alterssicherungskommission und EU-Kommission durchgerechnet werden. Interessant ist vor allem der Vergleich der automatischen Anpassung des Antrittsalters mit einem Szenario, in dem die Erwerbsbeteiligung älterer Beschäftigter erhöht wird. Eine Reduktion der Altersarbeitslosigkeit und ein längerer Verbleib am Arbeitsmarkt vor der Pension würden vor allem in den kommenden zehn bis 15 Jahren gravierende Einsparungen bewirken. Hingegen würde eine Kopplung des Antrittsalters an die Lebenserwartung in der Hochphase des demographischen Wandels kaum Einsparungen im Vergleich zum jetzigen System bewirken. Ab 2050 würden damit die Pensionsleistungen in Prozent des Bruttoinlandsprodukts sogar sukzessive absinken. Mit der automatischen Anpassung ginge also eine drastische Leistungsreduktion für die jetzt junge Generation einher. Besonders brisant ist, dass genau diese Variante ins Spiel gebracht wird, wenn es darum gehen soll, die Pensionen der Jungen zu "sichern". Wie die Daten zeigen, ist offenbar das genaue Gegenteil der Fall. Wer kurz- und mittelfristige Einsparungen im Pensionssystem erzielen möchte, muss dies vor allem über die Beitragsseite, also den Arbeitsmarkt lösen. Ein umlagefinanziertes Pensionssystem ist nämlich nicht primär abhängig vom Verhältnis Jung zu Alt, sondern vielmehr vom Verhältnis der Beitragszahler:innen zu den Leistungsempfänger:innen.

Hier gibt es in Österreich Potenzial zu heben: einerseits was die Erwerbsbeteiligung von Frauen und Müttern angeht. Noch immer wird Kinderbetreuung oder die Pflege von Angehörigen hauptsächlich von Frauen übernommen. Eine deutliche Verbesserung des Angebots an Kinderbetreuungsplätzen und höhere Investitionen in die Langzeitpflege würden dazu beitragen, Frauen die Teilnahme am Erwerbsleben zu erleichtern. Ebenso wichtig wären verstärkte Anstrengungen, um ältere Arbeitnehmer:innen länger im Erwerbsleben zu halten. So ist derzeit die Langzeitarbeitslosigkeit in der Gruppe der über 55-Jährigen am höchsten, 2021 traten 14 Prozent der Männer und 16 Prozent der Frauen aus Arbeitslosigkeit in die Alterspension über (Sozialministerium 2022).

/ Abbildung 11: Szenarienrechnungen der Alterssicherungskommission

Pensionsaufwand in Prozent des BIP



Quelle: Langfristgutachten der Alterssicherungskommission

Hohe Löhne, stabile Erwerbskarrieren und eine hohe Erwerbsbeteiligung von Frauen und älteren Erwerbstätigen bewirken hohe Beitragseinnahmen und sind das beste Rezept für Einsparungen im Pensionssystem – insbesondere in der Phase des demographischen Wandels.

///



/EXKURS: Privatpensionen

Rund um die Finanzierungsdebatte des öffentlichen Pensionssystems werden Privatpensionen immer wieder ins Spiel gebracht. Die Behauptung: Das staatliche Pensionssystem sei nicht stabil oder nachhaltig genug, es bräuchte Ergänzung durch private und betriebliche Altersvorsorge.

Diese Behauptung stützt auch ein Bericht des Beratungsunternehmens Mercer, in dem die Pensionssysteme anhand unterschiedlicher Indikatoren international verglichen werden. Die drei Sub-Indices "Angemessenheit, Nachhaltigkeit und Integrität" ergeben im genannten Report nach unterschiedlicher Gewichtung einen finalen Index zwischen 0 und 100, der das jeweilige Pensionssystem beurteilen möchte. 2022 landete Österreich auf Platz 33 von 44 analysierten Pensionssystemen weltweit – ein eher schlechtes Zeugnis.

Aber: Der Fokus wird eindeutig auf private statt öffentliche Pensionssysteme gelegt, was den "Nachhaltigkeits-Indikator" stark beeinflusst. Auch deshalb wird etwa für Österreich der Gesamtwert gedrückt, obwohl die zwei Säulen Angemessenheit und Integrität verhältnismäßig sehr gut dastehen. Der Index ist zudem so kreiert, dass der Nachhaltigkeits-Indikator steigt, sobald ein System einen höheren Kapitaldeckungsanteil aufweist. Außerdem beziehen sich von 30 Indikatoren, die in der Studie beleuchtet werden, lediglich drei auf das öffentliche Pensionssystem. Eine fundierte Aussage über die Nachhaltigkeit öffentlicher Pensionssysteme kann damit also nicht getroffen werden.

Ein Blick nach Deutschland (das in der Mercer-Studie sogar besser abschneidet als Österreich) zeigt außerdem, was es bedeutet, wenn ein Staat vermehrt auf private und kapitalgedeckte Zusatzvorsorge setzt. Die Nettoersatzrate für Durchschnittsverdiener:innen bei durchgängiger Erwerbskarriere beträgt lediglich 50 Prozent des durchschnittlichen Lebenseinkommens in Deutschland. In Österreich sind es fast 90 Prozent. In regelmäßigen Berichten und Studien der Europäischen Kommission, in denen der Analysefokus vor allem auf der Stabilität des öffentlichen Pensionssystems liegt, schneidet Österreich deutlich besser ab und dient anderen Ländern sogar als Vorbild.

Eine <u>ILO-Studie</u> (2019) dokumentiert zudem enorme Inflationsrisiken, steigende Altersarmut und hohe Kosten von privaten Systemen, die sich letzt-

endlich negativ auf die Pensionshöhe auswirken. Die Studie betrachtet Länder, die ihre Pensionssysteme weitgehend oder ganz privatisiert haben – aufgrund genannter negativer Auswirkungen haben 60 Prozent dieser Länder wieder auf ein staatliches Pensionssystem umgeschaltet.

Das österreichische, öffentliche Pensionssystem stößt jedenfalls laut EU-Prognosen auf keine Grenzen, während es Millionen Menschen ein stabiles Einkommen sichert. Eine ganzheitliche und kritische Betrachtung privater Indizes, wie es auch der Mercer-Index ist, bleibt angebracht.

Ein Hauptproblem im Bereich der privaten Altersvorsorge ist die mangelnde Transparenz. Zwar müssen die acht österreichischen Pensionskassen gewisse Auskunftspflichten zur wirtschaftlichen Lage und Performance erfüllen, auf Mikroebene sind jedoch keinerlei Daten verfügbar - trotz der massiven steuerlichen Begünstigung der Privatpensionen. So können Pensionskassenbeiträge der Arbeitgeber:innen als Betriebsausgaben steuerlich geltend gemacht werden und verringern in weiterer Folge die Einkommenoder Körperschaftsteuer auf den Unternehmensgewinn. Außerdem fallen im Vergleich zu einer herkömmlichen Lohnerhöhung weder Lohnsteuer noch Sozialversicherungsbeiträge an. So gibt es zwar keine direkten staatlichen Zuschüsse in die private Altersvorsorge, die steuerliche Begünstigung sorgt aber für einen Einnahmenentfall im Bundesbudget. Aus Verteilungsperspektive ist diese Begünstigung problematisch, da verstärkt Menschen mit höherem Einkommen in stabilen Beschäftigungsverhältnissen profitieren und mehr Männer als Frauen zu den Begünstigten zählen. Der Gender Pension Gap ist nämlich auch im Bereich der Privatpensionen allgegenwärtig. Die Deckungsrückstellung der Pensionskassen, also das Guthaben der Beitragszahler:innen, entfiel 2022 zu 73 Prozent auf Männer und nur zu 27 Prozent auf Frauen (Finanzmarktaufsicht 2022).

Als Argument, warum die kapitalgedeckte Altersvorsorge dem gesetzlichen Pensionssystem überlegen sei, werden häufig die Nachhaltigkeit und die vermeintliche Immunität gegenüber dem demographischen Wandel genannt. So würden Beitragszahler:innen für sich selbst vorsorgen, was derzeit die sicherste Möglichkeit für ein Auskommen im Alter wäre. Anhand solcher Aussagen offenbart sich eine relativ simplifizierte Sichtweise auf das Thema Sparen. Beiträge im

Pensionsplan werden nämlich in keinen Tresor gesperrt, sondern vielmehr laufend auf den Kapitalmärkten veranlagt. Mit den resultierenden Zinsen werden die jetzigen Pensionist:innen bedient. Der demographische Wandel und das Verhältnis von Beitragszahler:innen zu Leistungsempfänger:nnen betrifft also die Privatpensionen ebenso wie das Umlagesystem. Auch bei der Pensionshöhe hat die steigende Lebenserwartung entscheidende Auswirkungen. Sie wird nämlich bei Pensionsantritt über die Sterbetafeln mit eingepreist (Streissler 2009). Die Logik dahinter: wir leben länger, verbringen daher mehr Zeit in der Pension, die monatliche Pension muss daher verringert werden. Erneut sind es Frauen, für die dies eine Benachteiligung darstellt. Ihre Lebenserwartung ist höher als die der Männer, weshalb auch ihre errechnete Pension stärker verringert wird.

Verfechter:innen der kapitalgedeckten Altersvorsorge führen häufig den vermeintlichen "Renditevorteil" ins Treffen. Langfristig würde die Veranlagung am Kapitalmarkt größere Renditen bringen als im Umlagesystem und damit letztlich auch eine höhere Pension. Dahinter steckt jedoch die Annahme, dass sich die Finanzmärkte langfristig von der Realwirtschaft entkoppelt könnten, was die Erfahrungen der letzten zwei Jahrzehnte allerdings widerlegt haben. Im Umlagesystem stellt das Wirtschaftswachstum die "Rendite" dar, denn daran orientiert sich letztlich die jährliche Aufwertung der Pensionsansprüche. Zwischen 2001 und 2022 lag dieser Faktor bei durchschnittlich 2,4 Prozent. Die durchschnittliche Performance der Pensionskassen betrug drei Prozent (ÖKB). Dies ist aber nur die aggregierte Performance des Gesamtvermögens. Einzelne Pensionspläne können je nach Veranlagungsstrategie und Pensionsantrittszeitpunkt stark von dieser Entwicklung abweichen. Während die Ansprüche im gesetzlichen Pensionskonto konstant steigen, ist die Performance der Veranlagung in einer Privatpension starken Schwankungen unterworfen. Die spätere Höhe der Pension hängt dadurch maßgeblich davon ab, zu welchem Zeitpunkt eine Person die Pension antritt. Der Faktor Risiko spielt also eine entscheidende Rolle. Die massiven Kurseinbrüche im Jahr 2022 sorgten teilweise zu Pensionskürzungen von bis zu 15 Prozent (PEKABE 2022). Im Gegensatz zur staatlichen Alterspension, die unabhängig von der wirtschaftlichen Lage in konstanter Höhe ausbezahlt wird und somit einen makroökonomischen Stabilisator darstellt, wirken Privatpensionen prozyklisch. Wirtschaftsabschwünge gehen mit Einkommensreduktionen einher und verschärfen dadurch Krisensituationen.

Bei den Pensionskassen handelt es sich um private Versicherungsunternehmen, die nach marktwirtschaftlichen Prinzipien agieren. So muss bei Betrachtung der Renditen im Hinterkopf behalten werden, dass nie die gesamten einbezahlten Beiträge auch tatsächlich veranlagt werden. Zunächst werden nämlich noch Verwaltungs- und Marketingkosten abgezogen. Bei den Pensionskassen ist zudem der Verwaltungsaufwand bedeutend höher als im gesetzlichen Pensionssystem. Bei letzterem machte dieser 2021 rund zwei Prozent der Pflichtbeiträge aus. Bei den fünf überbetrieblichen Pensionskassen hingegen machten die Betriebsaufwendungen durchschnittlich 5,2 Prozent der Beiträge aus, die sonstigen Betriebs-, Verwaltungs- und Vertriebsaufwendungen betrugen 2,4 Prozent der Beiträge.

Privatpensionen können als Zusatzleistungen interessant sein für Menschen mit stabilen und hohen Einkommen, die am Ende des Monats finanziellen Spielraum zum Sparen lassen. Ein Ausbau der kapitalgedeckten Altersvorsorge auf Kosten der ersten Säule des österreichischen Pensionssystems wäre aber nicht nur makroökonomisch unbegründet, sondern langfristig fatal. Insbesondere die Klimakrise und die ungeklärte Frage der ökologischen Transformation stellen große Risiken für die Finanzmärkte dar und erschweren eine seriöse Einschätzung künftiger Renditeentwicklungen. Viele der vermeintlichen Vorteile privater Altersvorsorge halten einem Faktencheck nicht Stand.

/ Mikroebene: Wen trifft's?

In Würde altern zu können ist eines jeden Menschen gutes Recht. Doch damit das für alle möglich ist, braucht es armutsfeste Pensionen, von denen man leben kann. Das gilt besonders für Frauen, denn aufgrund ihrer niedrigeren Einkommen im Erwerbsleben, ist Altersarmut oft weiblich. Gerade weil die Gründe für niedrige Pensionen, Pensionen unter der Armutsgefährdungsschwelle und (weibliche) Altersarmut oft schon während des Erwerbslebens entstehen, braucht es ein Pensionssystem, das diese Ungleichheiten wahrnimmt und ausgleicht. Denn Faktoren wie lange Phasen der Teilzeiterwerbstätigkeit, die Unterbrechung von Erwerbskarrieren, unbezahlte Care-Arbeit, prekäre Beschäftigung und niedrige Löhne tragen zu geringeren Pensionen bei.

/ Armutsgefährdung in der Pension

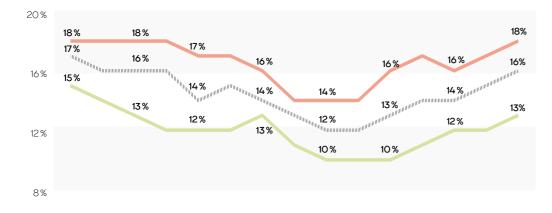
Österreich ist ein reiches Land und trotzdem waren im Jahr 2022 etwa 15 Prozent der Menschen armutsgefährdet. Das trifft leider auch viele ältere Menschen. Rund 235.000 Menschen über 65 Jahren waren 2022 armuts- oder ausgrenzungsgefährdet, das sind etwa 15 Prozent der über 65-Jährigen, bzw. 16 Prozent der Pensionist:innen. Frauen sind von Armut im Alter außerdem stärker betroffen: Rund 18 Prozent der über 65-jährigen Frauen sind von Armut betroffen, bei Männern über 65 Jahren sind es zwölf Prozent. Zudem ist die Armutsgefährdung unter Pensionist:innen zuletzt wieder merklich angestiegen: Während etwa zehn Prozent der Pensionisten und 14 Prozent der Pensionistinnen im Jahr 2016 armutsgefährdet waren, sind es 2022 mit zwölf Prozent bzw. 18 Prozent deutlich mehr. Insgesamt betrachtet haben ältere Menschen auch ein höheres Risiko, von Armut betroffen zu sein, als andere Bevölkerungsgruppen.

/ Abbildung 12: Armutsgefährdung bei Pensionist:innen

Armutsgefährdung bei Pensionist:innen

Rund ein Fünftel der Pensionistinnen ist armutsgefährdet







Quelle: EU-SILC 2008-2022

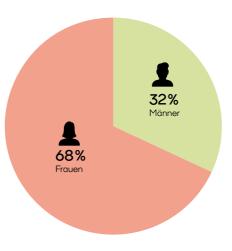
/Pensionen sind nicht armutsfest

Obwohl die meisten Menschen in Österreich mit ihrer Pension leben können, gilt diese Erzählung für einige dennoch nicht. Die durchschnittliche Bruttomonatspension liegt im Jahr 2022 bei 2.162 Euro für Männer und bei 1.285 Euro für Frauen. Frauenpensionen kratzen damit an der äquivalenten Armutsgefährdungsschwelle (brutto, 14-mal im Jahr) von 1.265 Euro.

Für Menschen, die in Summe eine zu niedrige Pension beziehen, um damit auch leben zu können, gibt es die Ausgleichszulage (auch Mindestpension genannt). Doch diese Sozialleistung ist weit entfernt davon, armutsfest zu sein. Im Jahr 2023 liegt der Richtsatz für der Ausgleichszulage für einen Einpersonenhaushalt mit 1.110 Euro (brutto, 14-mal im Jahr) unter der äquivalenten Armutsgefährdungsschwelle des Jahres 2022 von 1.265 Euro. Zur Vergleichbarkeit wurde die Armutsgefährdungsgrenze umgerechnet auf einen Bruttobezug, 14-mal im Jahr. Die Mindestpension liegt damit immer noch 155 Euro unter der Armutsgrenze – sie ist also weit davon entfernt, vor Armut zu schützen. Das gilt vor allem für Frauen: 2022 haben 149.337 Menschen Ausgleichszulage bezogen, 102.170 von ihnen bzw. zwei Drittel waren weiblich. Das heißt, eine nicht armutsfeste Mindestpension verschärft das Risiko für Frauen, im Alter armutsgefährdet zu sein.

/Abbildung 13: Geschlechterverteilung Mindestpensionist:innen

Mehr als zwei Drittel der Mindestpensionist:innen sind Frauen



Quelle: Pensionsversicherung Jahresbericht 2022 (Datenstand Dezember 2022), eigene Berechnung

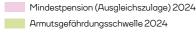
Daran wird sich auch in absehbarer Zukunft nicht viel ändern. Die Pensionsleistungen werden jährlich mit einem Anpassungsfaktor um die Inflation erhöht – denn das Leben wird auch für Pensionist:innen teurer. Die Preissteigerung soll mit den Erhöhungen der Pensionen abgegolten werden. Doch gerade bei den Mindestpensionen bräuchte es weitaus mehr als nur eine Erhöhung um die Teuerung.

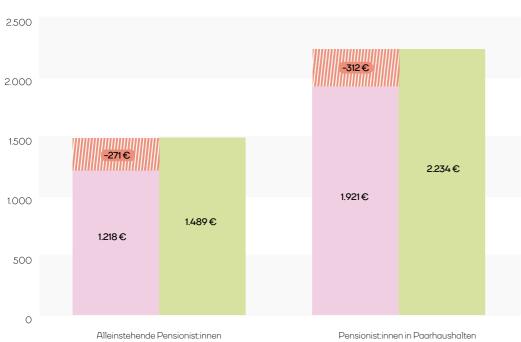
Ein Blick ins kommende Jahr 2024 verdeutlicht das Problem: Mit 1. Jänner 2024 werden die Pensionen um 9,7 Prozent erhöht - so auch die Ausgleichszulage. Die Höhe der Mindestpension für Einpersonenhaushalte liegt 2024 dann bei rund 1.218 Euro, jene für Pensionist:innen in Paarhaushalten bei 1.921 Euro. Damit fehlen Mindestpensionist:innen in Einpersonenhaushalten immer noch etwa 50 Euro auf die Armutsgefährdungsschwelle von 2022. Rechnet man die Armutsgrenze auf das mit der erhöhten Mindestpension vergleichbare Jahr 2024 hoch, so fehlen satte 270 Euro. Pensionist:innen in Paarhaushalten sind mit der Erhöhung im kommenden Jahr knapp über der aktuellen Armutsgefährdungsschwelle - doch auch hier hinkt die Armutsgefährdungsgrenze zwei Jahre hinterher: Ihnen fehlen rund 310 Euro bis zur prognostizierten Armutsgefährdungsschwelle 2024.

/ Abbildung 14: Mindestpension und Armutsgefährdungsschwelle

Mindestpensionen immer noch nicht armutsfest

Auch 2024 fallen Ausgleichszulagenbezieher:innen weit unter Armutsgefährdungsschwelle





Quelle: EU SILC 2022, WIFO Prognose Juni 2023, eigene Berechnung Anmerkung: Ausgleichszulage und Armutsgefährdungsschwelle inflationsangepasst auf 2024 bei einer Pensionserhöhung von 9,7%. Beide Werte 14 Mal pro Jahr, in Bruttopreisen. Die Armutsgefährdungsschwelle von EU-SILC bezieht sich aktuell auf das Jahr 2022. In der Grafik wurde sie mit der WIFO Prognose für real verfügbare Einkommen und Verbraucherpreisen auf das Jahr 2024 fortgeschrieben.

/ Geschlechterungleichheiten in der **Pension**

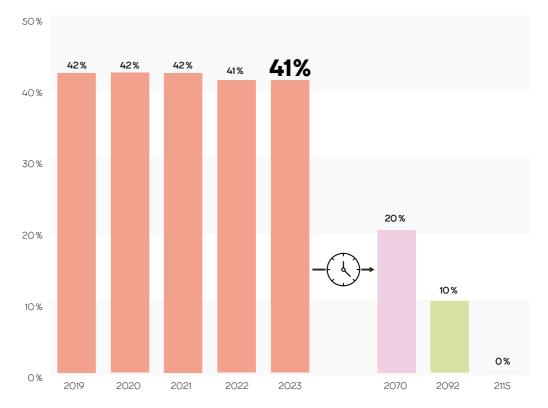
/ Der Gender Pension Gap

Analog zum viel diskutierten "Gender Pay Gap" – die geschlechtsspezifische Lohnlücke bei den Erwerbseinkommen - gibt es in Österreich auch einen "Gender Pension Gap", also die geschlechtsspezifische Pensionslücke. Im Vergleich zu einem Gender Pay Gap von 36 Prozent ist der Gender Pension Gap mit 41 Prozent sogar noch deutlich höher. Frauen in Österreich müssen im Jahr 2022 mit durchschnittlich etwa 880 Euro weniger Pension pro Monat leben als Männer. Aber wie kommt es überhaupt soweit? Die Gründe für die deutlich niedrigeren Frauenpensionen sind bereits vor dem Pensionsantritt zu verorten. Faktoren wie die Arbeitsmarktbeteiligung oder das Erwerbsausmaß von Frauen, das Kinderbetreuungsangebot hierzulande oder die Aufteilung von unbezahlter Care-Arbeit spielen für den Gender Pension Gap eine entscheidende Rolle. Doch auch innerhalb des Pensionssystems muss an einigen Schrauben gedreht werden, damit diese Ungleichheiten, die vor der Pension entstehen, ausgeglichen werden können. Das sollte besser früher als später passieren, denn bei derzeitiger Entwicklung erhalten Frauen erst im Jahr 2115 gleich viel Pension wie Männer.

/ Abbildung 15: Gender Pension Gap im zukünftigen Zeitverlauf

Gender-Pension-Gap schließt sich erst in 100 Jahren

Bei derzeitiger Entwicklung erhalten Frauen erst im Jahr 2115 gleich viel Pension wie Männer



Quelle: Pensionsversicherung Jahresstatistik, MA 23 – Wirtschaft, Arbeit und Statistik der Stadt Wien Anmerkung: alle Alterspensionen, Datenbasis Dezember 2022

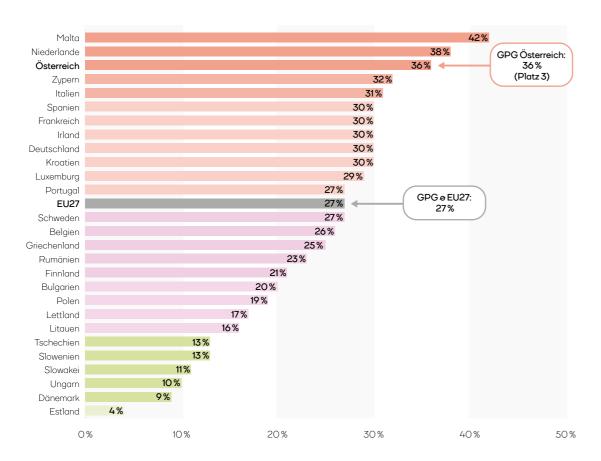
/22 / Momentum Institut / Pensionsreport 2023



Auch im europäischen Vergleich kann sich Österreich in punkto Gleichstellung üblicherweise nicht mit guten Ergebnissen rühmen – so auch bei den Pensionen: Laut Eurostat-Daten aus dem Jahr 2021 (die Datenbasis ist eine andere, weshalb auch der Gender-Pension-Gap etwas geringer ausfällt) landet Österreich auf Platz 3 der Länder mit den höchsten Pensionslücken zwischen Männern und Frauen und liegt damit auch noch deutlich über dem EU27-Durchschnitt von 27 Prozent.

/ Abbildung 16: Gender Pension Gap im EU-Vergleich

Gender-Pension-Gaps in Europa: Österreich auf Platz 3



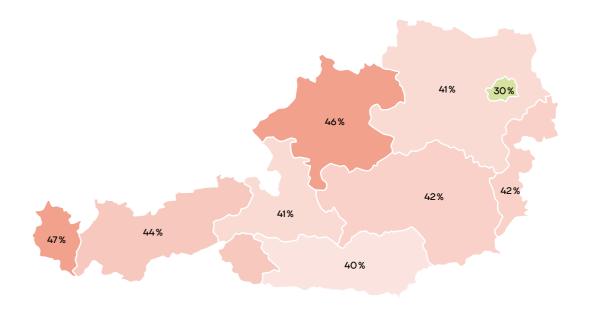
Quelle: Eurostat 2023 Anmerkung: Durchschnittliche Pensionen, Personen 65 Jahre und älter, Datenbasis 2021

Auch innerhalb der Bundesländer gibt es bei der Höhe der Gender Pension Gaps große Unterschiede: Die geringste Pensionslücke zwischen den Geschlechtern findet man in Wien. Doch selbst dort beträgt der Gender Pension Gap 30 Prozent. Der Equal Pension Day für Wien – jener Tag, ab dem Frauen rein rechnerisch keine Pensionszahlungen erhalten – findet damit auch in der Hauptstadt am spätesten statt: Im Jahr 2023 wurde der Wiener Equal Pension Day am 13. September begangen. Im Westen Österreichs, dort wo Frauen bis zur Hälfte weniger Pension erhalten als Männer, hatten die Equal Pension Days der jeweiligen Bundesländer bereits im Juli stattgefunden. Satte 173 Tage im Jahr – sprich fast die Hälfte des Jahres – stehen Frauen in Vorarlberg statistisch gesehen ohne Pensionszahlungen da.

/ Abbildung 17: Gender Pension Gap im Bundesländervergleich

Hohe Gender Pension Gaps in Österreich

Frauen im Westen Österreichs erhalten bis zu 50% weniger Pension



Quelle: Pensionsversicherungsjahresstatistik, Stadt Wien, eigene Berechnung

/ Teilzeitarbeit verringert die Pension

Ein Grund für den immer noch immens hohen Gender Pension Gap ist die hohe weibliche Teilzeitquote hierzulande: Die Hälfte der Frauen arbeitet in Teilzeit. Bei den Männern sind es nur etwa 13 Prozent. Oft können Frauen ihre Erwerbsarbeit nicht erhöhen, weil sie den Löwenanteil der unbezahlten Care-Arbeit (Hausarbeit, Kinderbetreuung und Pflege) übernehmen. Vor allem die Kinderbetreuungsmöglichkeiten in Österreich sind sehr beschränkt und lassen Vollzeit-Erwerbstätigkeit für Eltern vielerorts nicht zu. Außerhalb Wiens ist beispielsweise nur jeder fünfte Kindergartenplatz mit einer Vollzeitbeschäftigung vereinbar. Wenn Kindertagesheime nicht lang genug geöffnet sind, viele Schließtage haben, oder das Kind erst gar keinen Platz bekommt, dann sind es immer noch Mütter, die die Betreuung übernehmen – auf Kosten ihrer Vollzeitgehälter.

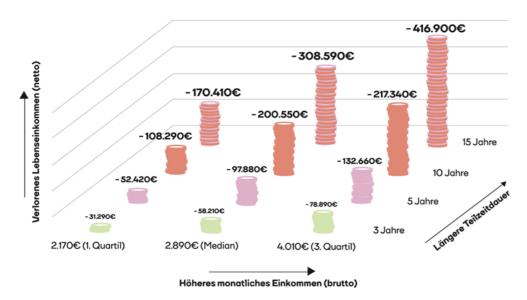
Das Problem am Pensionssystem ist, dass es auf Vollzeitbeschäftigung ausgelegt ist. Wenn Frauen aufgrund fehlender Kinderbetreuung Teilzeit arbeiten, dann mindert das den Beitrag auf dem Pensionskonto und lässt damit das Lebenseinkommen stark schrumpfen. Längere Teilzeitphasen verschärfen diesen Verlust zusätzlich. So entsteht bei einer Frau mit mittlerem Bruttoeinkommen von 2.890 Euro pro Monat und einer zehnjährigen Teilzeitphase bereits ein Lebenseinkommensverlust von etwa 200.000 Euro.

/1/1



Abbildung 18: Lebenseinkommensverlust durch Teilzeit

Teilzeit-Falle: Verlorenes Lebenseinkommen durch Halbtagsjob



Quelle: Statistik Austria, Eigene Berechnung

Anmerkungen: Pensionsverlust (Barwert, netto) indirekt durch Auswirkungen der Reduktion von Vollzeit (38,5 Stunden) auf Teilzeit (22,5 Stunden). Ausgehend von 40 Erwerbsjahren und 20 Pensionsjahren. Bruttojahreseinkommen 2020 auf Vollzeitbasis (Frauen ganzjährig beschäftigt).

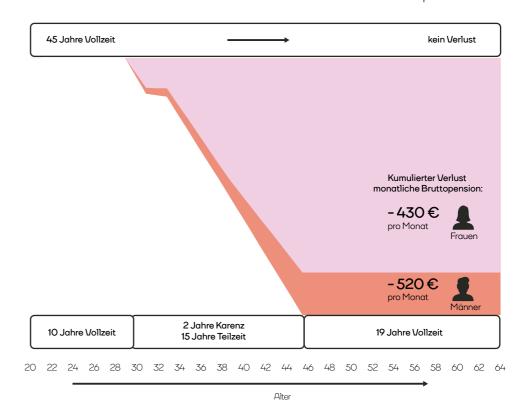
Frauen verdienen also weniger, weil sie häufiger in Teilzeit arbeiten, weil sie immer noch den Löwenanteil der unbezahlten Care-Arbeit übernehmen und schließlich auch, weil "gleicher Lohn für gleiche Arbeit" hierzulande zwar Gesetz ist, aber immer noch nicht gelebt wird. Frauen verlieren dadurch während des Erwerbslebens ihre "höheren und Vollzeit-Pensionsbeiträge" und erleiden dadurch einen kumulierten Lebenseinkommensverlust.

Vor allem lange Teilzeitphasen und Erwerbsunterbrechungen aufgrund von Karenzund Kinderbetreuungszeiten können hier ins Gewicht fallen. Bei zwei Jahren Karenz
und 15 Jahren Teilzeit-Erwerbstätigkeit verliert eine Frau in etwa 430 Euro Pension
pro Monat (brutto). Männer würden allerdings aufgrund ihrer höheren Erwerbseinkommen (und dadurch höheren Pensionen) noch viel mehr verlieren. Einem Mann würden
bei gleichbleibenden Annahmen bezüglich des Erwerbsverlaufs etwa 520 Pensionseuros monatlich fehlen. Anders formuliert bedeutet das: Männer, die die Betreuungsarbeit hauptsächlich der Partnerin überlassen und selbst keine Stunden reduzieren,
verschaffen sich so einen Pensionsvorteil von 520 Euro. Allerdings auf Kosten der
Pensionsansprüche ihrer Partnerin.

/ Abbildung 19: Pensionsverlust durch Karenzzeiten – Geschlechterverteilung

Pensionsnachteil: Wenn Männer wie Frauen in Karenz gehen

Männern fehlen bei Karenz und 15 Jahren Teilzeit 520 € Pension pro Monat



 $Quelle: Mikrozensus\,2021, eigene\,Berechnung$

/1/1

/Lösungsansätze

Österreichs Pensionssystem kann auf eine lange Historie zurückblicken und ist im internationalen Vergleich Vorreiter. Dennoch gibt es Baustellen, bei denen Verbesserungspotenzial besteht. Während auf der Mikroebene der Gender Pension Gap und Altersarmut die Hauptprobleme darstellen, drehen sich auf der Makroebene die entscheidenden Fragen um das Thema mittel- und langfristige Finanzierung. Für die Verbesserung der bestehenden Ungleichheiten im Pensionssystem schlägt das Momentum Institut folgende Maßnahmen vor:

/ Bessere Anrechnung von Kinderbetreuungszeiten und Pflege

Unbezahlte Arbeit wie Kinderbetreuung und Pflege von Angehörigen (Care-Arbeit) wird vorrangig von Frauen verrichtet. Teilweise werden dafür auch Gutschriften im Pensionskonto erworben, die Beitragsgrundlage für Zeiten der Kindererziehung beträgt 2023 aber lediglich 2.090,61 Euro brutto. Allein 2021 betrug das durchschnittliche Bruttomonatseinkommen unselbständig Beschäftigter allerdings rund 2.700 Euro. Eine bessere Anrechnung der Kinderbetreuungszeiten und Pflege birgt die Gefahr in sich, bestehende Geschlechterrollen zu verhärten und muss daher vor allem als kurzfristige Verbesserungsmaßnahme gesehen werden.

→ Bewirkt:

/ Reduktion Gender Pension Gap

/ Anrechnung von Ausbildungszeiten

Schul- oder Studienzeiten werden nicht für die Pension angerechnet – gleichzeitig ist bekannt, dass mehr Frauen studieren und auch höher gebildet sind. Das führt dazu, dass entgangene Pensionsbeiträge aufgrund von Ausbildungszeiten tendenziell stärker Frauen betreffen.

→ Bewirkt:

/ Reduktion des künftigen Gender Pension Gap

/ Ausbau Langzeitpflege

Die Pflege von Angehörigen wird traditionell eher von Frauen übernommen. Die Alterung der Gesellschaft wird dieses Problem weiter verschärfen. Trotz eines ersten Paketes im Vorjahr herrscht weiterer dringender Finanzierungs- und Personalbedarf im Bereich der stationären und mobilen Pflege. Dies würde vor allem Frauen entlasten und deren Erwerbsbeteiligung fördern.

→ Bewirkt:

- / Reduktion Gender Pension Gap
- / Reduktion Altersarmut
- / Verbesserte Finanzierung des Pensionssystems durch Ausweitung der Beitragsgrundlage

/ Bessere Kinderbetreuung

Wie auch die Pflege von Angehörigen bleibt die Kinderbetreuung vor allem bei Frauen hängen. Fehlende Betreuungsmöglichkeiten und zu kurze Öffnungszeiten haben zur Folge, dass Frauen oft nur Teilzeit arbeiten können oder dem Arbeitsmarkt sogar gänzlich fernbleiben müssen. Ein großflächiger Ausbau der Kinderbetreuung würde daher sowohl mittel- als auch langfristig massive Verbesserungen in einer Vielzahl von Bereichen bewirken.

→ Bewirkt:

- / Reduktion Gender Pension Gap
- / Reduktion Altersarmut
- / Verbesserte Finanzierung des Pensionssystems durch Ausweitung der Beitragsgrundlage (erhöhte weibliche Erwerbsbeteiligung, Frauen stocken auf Vollzeit auf)
- · Mikroebene: Gender Pension Gap, Vermeidung Altersarmut
- · Makroebene: Finanzierung durch Beiträge wird gestärkt
- / Höhere Erwerbsbeteiligung Älterer
- Mikroebene: Altersarmut verringern
- Makroebene: Finanzierung wird gestärkt, demografischer Effekt wird abgeschwächt

√ Armutsfeste δ partner:innenunabhängige Ausgleichszulage

Viele Frauen sind durch das bestehende System – gesamtes Haushaltseinkommen wird für Berechnung der Ausgleichszulage herangezogen – vom Partnereinkommen abhängig, da ihr Anspruch auf Ausgleichszulage wegfällt, sobald die Partnereinkommen zusammen berücksichtigt werden.

→ Bewirkt:

- / Reduktion Gender Pension Gap
- / Minimierte Abhängigkeit vom Partner

/ Höhere Pensionsbeiträge bei Arbeitslosigkeit

Das Pensionsantrittsalter für Frauen wird ab 2024 schrittweise erhöht und damit an jenes der Männer angeglichen. Doch bereits jetzt tritt nur jede zweite Frau ihre Pension aus einer Beschäftigung heraus an und etwa die Hälfte aller Frauen ist bei Pensionsantritt im Schnitt schon sieben Jahre erwerbslos. Höhere Pensionsbeiträge bei Erwerbslosigkeit können dafür sorgen, dass lange Phasen der Erwerbslosigkeit für die Pensionsberechnung nicht so stark ins Gewicht fallen. Andererseits sollten Betriebe und Unternehmen Rahmenbedingungen schaffen, in denen Frauen länger in Beschäftigung bleiben können, bevor sie ihre Pension antreten. Wenn die Arbeitslosenquote von Frauen in den Jahren vor dem Pensionsantritt nicht verringert wird, dann verschärft die Anpassung des Frauenpensionsalters die weibliche Altersarmut weiter.

→ Bewirkt:

- / Reduktion Gender Pension Gap
- / Reduktion Altersarmut
- / Erhöhte Erwerbsbeteiligung von älteren Frauen vor der Pension

/ Gute Löhne und hohe Beschäftigung helfen Pensionist:innen und dem Pensionssystem

Die beste Finanzierung von gestiegenen Pensionsausgaben sind entsprechend hohe Löhne und eine Steigerung der Erwerbsbeteiligung. Denn unser Pensionssystem funktioniert nach dem Generationenprinzip: Die jetzt arbeitende Generation sichert mit ihren Beiträgen die Pensionen der älteren Generation. Die Pensionen der jetzt Erwerbstätigen werden im Umkehrschluss über die Pensionsbeiträge der nächsten Generation finanziert, usw. Die Pensionen können also nur dann gesichert sein, wenn die Erwerbstätigen gute, hohe und regelmäßige Beiträge einzahlen können – das funktioniert am besten mit hohen Löhnen und einer hohen Erwerbsbeteiligung.

→ Bewirkt:

- / Langfristige Sicherung des Pensionssystems
- / Sicherstellung hoher Pensionen

/Quellen

- Bundesministerium für Soziales, Gesundheit, Pflege und Konsumentenschutz (BMSGPK) (2022): Wege des Übertritts in die Pension im Jahr 2021. Online: https://www.sozialministerium.at/dam/jcr:07859b9e-83d6-4d24-a3e6-6ae517f37c0f/%C3%9Cbertritte%20in%20die%20Pension%20Jahr%202021.pdf [Zuletzt aufgerufen am 29.09.2023]
- BSGK (2021): Alterssicherungskommission. Online: https://www.sozialministerium.at/Themen/Soziales/Sozialversicherung/Alterssicherungskommission.html [Zuletzt aufgerufen am 09.10. 2023]
- Europäische Kommission (2021). Ageing Report https://economy-finance.ec.europa.eu/ publications/2021-ageing-report-economic-and-budgetary-projections-eu-memberstates-2019-2070_en [Zuletzt aufgerufen am 09.10.2023]
- Finanzmarktaufsicht (2022): Bericht der FMA zur Lage der Pensionskassen 2022. Online: https://www.fma.gv.at/wp-content/plugins/dw-fma/download.php?d=6017&nonce=bfe132bdc32abe1e [Zuletzt aufgerufen am 09.10.2023]
- Haan, P., Kemptner, D., Lüthen, H. (2017): The Rising Longevity Gap by Lifetime Earnings Distributional Implications for the Pension System. DIW Discussion Papers, 1698.
- OECD Pensions at a Glance 2021. Online: https://www.oecd-ilibrary.org/sites/ca401ebd-en&cs401ebd-en&csp_=9d37797bd84847326841f27f588be463&itemlGO=oecd&itemContentType=book [Zuletzt aufgerufen am 09.10.2023]
- OECD (2021) Revenue statistics. Online: https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=REV [Zuletzt aufgerufen am 09.10.2023]
- PEKABE (2023): Seniorenrat fordert Sonderlösung für Pensionskassen-Leistungsberechtigte. Online: https://www.pekabe.at/news/seniorenrat-fordert-sonderl%C3%B6sung-f%C3%BCr-pensionskassen-leistungsberechtigte- [Zuletzt aufgerufen am 09.10.2023]
- Streissler, A. (2009): Finanzkrise: Private Pensionssysteme auf dem Prüfstand.

 Online: https://emedien.arbeiterkammer.at/viewer/resolver?urn=urn:nbn:at:at-akw:g-17279
 [Zuletzt aufgerufen am 09.10.2023]
- Stumptner-Diethör, P. (2019): Unser gesetzliches Pensionssystem gehört geschützt.

 Online: https://awblog.at/unser-gesetzliches-pensionssystem-gehoert-geschuetzt/ [Zuletzt aufgerufen am 09.10.2023]
- Türk, E. und D. Mum (2015): Vermeintlicher Renditevorteil kapitalgedeckter Alterssicherung realistischere Annahmen dringend erforderlich. In: Josef Wöss (Hrsgb.), Alterssicherung Kapitalgedeckte Zusatzpensionen auf dem Prüfstand. 51–62. Wien, Arbeiterkammer.
- Volkshilfe (2023). Altersarmut in Österreich Zahlen, Fakten, Forderungen.

 Online: https://www.volkshilfe.at/wer-wir-sind/aktuelles/newsaktuelles/altersarmut-in-oesterreich/#
 [Zuletzt aufgerufen am 09.10.2023]
- Reversing Pension Privatizations: Rebuilding public pension systems in Eastern Europe and Latin America / International Labour Office Geneva: ILO, 2018. Online: https://www.ilo.org/secsoc/information-resources/publications-and-tools/books-and-reports/WCMS_648574/lang--en/index.htm [Zuletzt aufgerufen am 09.10.2023]

/ Appendix

/Tabelle 1: Änderungen im Pensionssystem und Reformen seit 2000

Trabelle I. Anderungen im Pensionssystem und Reformen seit 2000		
2000	 Anhebung des Pensionsantrittsalters bei vorzeitigen Alterspensionen Verschärfung der Abschläge bei frühzeitigem Pensionsantritt Härtefonds und Härteklauseln Anhebung der vorzeitigen Alterspension wegen geminderter Arbeitsfähigkeit Kürzungen bei Invaliditäts- und Berufsunfähigkeitspensionen und bei Witwen:r-Pensionen. Langarbeitszeitregelung ("Hacklerregelung"): Voller Pensionsanspruch mit ab 60 bzw. 55 Jahren für Männer und Frauen bei 45 (Männer) bzw. 40 Beitragsjahren (Frauen) 	
2003	 Abschaffung der vorzeitigen Alterspension wegen Arbeitslosigkeit Ausweitung des Bemessungszeitraums auf 40 Jahre Verlustbegrenzung ("Deckelung") von 10 Prozent 	
2004	 Angleichung der verschiedenen Pensionssysteme für versch. Gruppen (unselbständig Erwerbstätige, Gewerbetreibende, Beamt:innen etc.) à betrifft alle ab 1955 Geborene mit Abweichungen für Bundesbeamt:innen Einführung des Pensionskontos (dort werden alle eingezahlten Beiträge, Beitragsgrundlagen und die erworbenen Ansprüche ausgewiesen) Einführung der Schwerarbeitsregelung Einführung der lebenslangen Durchrechnung Wiedereinführung der vorzeitigen Alterspension ("Korridorpension") Pensionsanpassung basierend auf Verbraucherpreisindex (VPI) 	
2010	Eindämmung des Zugangs zur vorzeitigen Alters- und Invaliditätspension	
2012	 Stufenweise Anhebung des für den Tätigkeitsschutz maßgeblichen Anfallsalters strengere Anspruchsvoraussetzungen bei der Korridorpension und bei der vorzeitigen Alterspension bei langer Versicherungsdauer 	
2017	 Erhöhung der Mindestpension für Alleinstehende mit mindestens 30 Arbeitsjahren Erhöhung der Pensionsleistungen um 0,8 Prozent Einführung Rechtsanspruch auf Rehabilitation, wenn Betroffene die Voraussetzungen für eine Invaliditäts- oder Berufsunfähigkeitspension zumindest in absehbarer Zeit "wahrscheinlich" erfüllen werden Einführung Aufschubbonus (Leistung für die Monate der späteren Inanspruchnahme wurden dadurch erhöht, wenn jemand die Alterspension trotz Erfüllung der Wartezeit bzw. Mindestversicherungszeit erst nach Erreichen des 	

Quelle: https://www.arbeit-wirtschaft.at/pensionsreformen-rueckblick/

Regelpensionsalters in Anspruch nimmt)

/Endnoten

- Allgemeines Sozialversicherungsgesetz
- ² Gewerbliches Sozialversicherungsgesetz
- ³ Freiberuflichen-Sozialversicherungsgesetz
- ⁴ Bauern-Sozialversicherungsgesetz
- Wie Zahlen für Deutschland von Haan et al. (2017) zeigen, hat eine Person aus dem reichsten Einkommenszehntel im Alter von 65 Jahren eine Restlebenserwartung von 22 Jahren. Bei einer Person aus dem ärmsten Einkommenszehntel liegt diese nur bei 15 Jahren ein Unterschied von sieben Jahren.

/1/



/I/IOMENTUM /NSTITUT

Märzstraße 42/1, 1150 Wien, Österreich

kontakt@momentum-institut.at

www.momentum-institut.at