

Einleitung

Am 3. Mai 2023 hat an der Universität Salzburg die Tagung „Sind unsere Pensionen sicher?“ stattgefunden. Das Thema ist nicht nur aktuell, sondern ein Dauerbrenner. Es handelt sich wohl um einen der wichtigsten Bereiche der Sozialpolitik, ja der Entwicklung von Staat und Gesellschaft insgesamt. Erstaunlich ist, dass es nur wenige wissenschaftliche Veranstaltungen zur Thematik gibt. Das dürfte zunächst damit zusammenhängen, dass sie unglaublich komplex ist. Sogar für den gelernten „Sozialrechtler“ ist es oft schwierig, die Feinheiten des Pensionsrechts zu durchschauen. Das liegt nicht nur und nicht einmal in erster Linie daran, dass die einschlägigen Gesetze unverständlich sind. Auch wenn man zugestehen muss, dass manches einfacher und sprachlich besser formuliert sein könnte, ist es mit dem Schimpfen auf die Legistik nicht getan. Die Materie ist an sich schwierig, eine komplexe Mixtur aus Recht, Wirtschaft, Politik, Soziologie und Versicherungsmathematik. Wieder einmal ist auf das in Fachkreisen oft zitierte Bonmot von *Rudolf Müller*, von dem einer der Beiträge in diesem Band stammt, zu verweisen: „Wer behauptet, sich im Sozialversicherungsrecht auszukennen, ist auch sonst wenig glaubwürdig.“ Das sagt im Übrigen einer der ganz wenigen Expert:innen in diesem Bereich. Umso mehr überrascht es, wenn man Beiträge in diversen Medien, Äußerungen von Politiker:innen oder auch von Interessenvertretungen liest, die klare und eindeutige Botschaften vermitteln, wie das Pensionssystem zu retten ist. Ganz offenkundig hat Österreich nicht nur hunderttausende Teamchefs im Fußball, sondern auch tausende Pensionexpert:innen. Der Ärger über so manches Statement, über einseitige und ausschließlich interessen geleitete Meinungen im Kleid der Wissenschaftlichkeit hat die Idee zu dieser Tagung produziert, deren Beiträge in diesem Buch veröffentlicht werden.

Besonders ärgerlich ist es, wenn positiv besetzte, aber sehr unbestimmte Begriffe interessenpolitisch missbraucht werden. Modern ist in diesem Zusammenhang der Begriff der Nachhaltigkeit. Dieser schillernde Begriff wird mittlerweile inflationär verwendet und dient zur Legitimation ganz unterschiedlicher Maßnahmen – genauso wie zu ihrer Kritik oder zur Begründung des Gegenteils. Eine Altersvorsorge ist sehr langfristig angelegt. Im Hinblick auf den Aspekt der Nachhaltigkeit kann man einerseits diskutieren, wie das System auszugestalten ist, damit es möglichst dauerhaft funktioniert, also das Schutzziel erreicht. Andererseits kann man auch die Nachhaltigkeit der Sicherung von Anwartschaften und Ansprüchen hinterfragen.¹

Pensionssysteme sind sehr unterschiedlich ausgestaltet. Ganz grundlegend kann man solche, die auf dem Umlageverfahren beruhen, von solchen, die auf dem Kapitaldeckungsverfahren beruhen, unterscheiden. Kapitaldeckung heißt, dass aus den

1 Näher *Mosler*, Nachhaltigkeit im Arbeitsrecht und Sozialrecht, in *Studiengesellschaft Wirtschaft und Recht* (Hrsg.), Nachhaltigkeit im Wirtschaftsrecht (2023) 256 ff.

eingezahlten Beiträgen ein meist individueller Kapitalstock aufgebaut wird. Das ist etwa bei Betriebspensionen der Fall, in manchen Staaten auch bei der „öffentlichen“ Pensionsversicherung oder einem Teil davon. Es werden vereinfacht gesagt Beiträge einbezahlt, diese am Kapitalmarkt veranlagt und angespart, um dann letztlich die jeweilige Pension zu finanzieren. Das österreichische System der Sozialversicherungspensionen basiert auf dem Umlageverfahren. Das bedeutet, dass die jeweiligen Pensionen im Wesentlichen von den Beiträgen der gleichen Periode finanziert werden. Es ist also auf dem Versicherungsprinzip aufgebaut, wobei Umverteilungselemente (zB Anrechnung von Kindererziehungszeiten) ebenso systemimmanent sind wie laufende Bundeszuschüsse einschließlich eines Einkommensersatzes für Pensionen unter dem Existenzminimum (Ausgleichszulage). Betriebspensionen (zT oder vollständig von den Arbeitgeber:innen finanziert) und Eigenpensionen mit Kapitaldeckung sind freiwillig, werden aber erheblich steuerlich gefördert.

Vergleiche zwischen Pensionssystemen sind sehr schwierig. Wenn das österreichische Pensionssystem nach dem sog Mercer-Index im Vergleich mit 44 ausgesuchten Ländern im letzten Drittel landet und bei der Nachhaltigkeit nach den Philippinen am schlechtesten abschneidet, ist man zunächst verwundert. Ein Blick auf die Nachhaltigkeitskriterien zeigt freilich, dass der Mercer-Index² ein ganz bestimmtes Verständnis von Nachhaltigkeit verwendet, bei dem Systeme mit Kapitaldeckung grundsätzlich besser abschneiden als solche, die auf dem Umlageverfahren beruhen, bei dem also die eingenommenen Beiträge sofort für die Zahlung der fälligen Pensionen ausgegeben werden.³

Eine seriöse Bewertung der Vorteile und Nachteile von Pensionssystemen muss differenzierter agieren. Während Nachhaltigkeit auf die langfristige Stabilität von Systemen abzielt, stellt Resilienz auf die Fähigkeit ab, unvorhergesehene Schocks ohne dauerhafte Funktionseinbußen zu verarbeiten.⁴ Ein umlagefinanziertes Sozialversicherungssystem wird oft als nachhaltig angesehen, wenn die erworbenen Ansprüche dauerhaft gewährleistet werden können, ohne dass die Beitragssätze und/oder Steuerzuschüsse signifikant erhöht oder Leistungen gekürzt werden müssen.⁵ Ob das für das österreichische Pensionssystem gilt, ist umstritten und tatsächlich schwer zu beurteilen. Die gesetzlich festgelegten Beitragssätze sind bemerkenswert stabil, die Staatszuschüsse steigen freilich. Beim Umlageverfahren gibt es fast kein Veranlagungsrisiko, weil die laufenden Beitragseinnahmen für die laufenden Pensionen ausgegeben werden. Ein Risiko besteht aber darin, dass die Beitragseinnahmen uU zu gering sind, um die laufenden Pensionen zu decken. Je höher die Arbeitslosigkeit und je geringer die Erwerbsquote und die Einkommen der Erwerbstätigen, desto mehr steigt dieses Risiko. Langfristig ist auch die demografische Entwicklung

2 Vgl. Mercer, Mercer CFA Institute Global Pension Index 2022 (2022), <https://www.mercer.de/newsroom/CFA-institute-global-pension-index-2022.html>.

3 Kritisch zum Mercer-Index etwa *Mum/Türk*, Pensionsstudien von Mercer und Allianz: je privater, desto nachhaltiger? in Wöss (Hrsg), Alterssicherung. Kapitalgedeckte Zusatzpensionen auf dem Prüfstand (2015) 79 ff.

4 *Rürup/Huchzermeier*, Pensionssysteme: Von der Nachhaltigkeit zur Resilienz, Wirtschaftspolitische Blätter 2018, 257 ff.

5 *Rürup/Huchzermeier*, Wirtschaftspolitische Blätter 2018, 259.

zu berücksichtigen.⁶ Insgesamt scheinen umlagebasierte Systeme jedoch resilienter zu sein, was auch damit zusammenhängt, dass meist eine staatliche Ausfallshaltung besteht oder jedenfalls politische Steuerungsmöglichkeiten gegeben sind. Ausgleichsmaßnahmen zugunsten der Pensionist:innen tragen freilich die Gefahr der übermäßigen Belastung nachfolgender Generationen in sich.

Christine Mayrhuber vom WIFO hat sich in ihrem Beitrag mit den Kriterien für Nachhaltigkeit und Resilienz im Rahmen eines umlagefinanzierten Pensionssystems beschäftigt. Sie hat den jüngst erschienen Bericht des Rechnungshofs „Nachhaltigkeit des Pensionssystems“ eingearbeitet.⁷

Kapitaldeckungsbasierte Systeme sind in ihrer reinen Form als regelmäßiges und langjähriges Ansparen zu den von einem Unternehmen oder allenfalls auch vom Staat definierten Bedingungen konzipiert. Da die Beiträge veranlagt werden müssen, steht den Ertragschancen ein Veranlagungsrisiko gegenüber, das grundsätzlich der oder die einzelne Versicherte trägt. Entwickeln sich die Veranlagungen günstig, können Pensionen ausbezahlt werden, die – versicherungsmathematisch berechnet – über den eingezahlten Beiträgen liegen. In Krisenzeiten steigt das Risiko von geringeren Pensionen (uU sogar weniger als die einbezahlten Beiträge), weil Veranlagungserträge sinken. Derzeit führt dieses System wegen der volatilen Finanzmärkte zu erheblichen Pensionsverlusten. In Österreich wird für 2023 zT mit Verlusten von über 10% gerechnet, und das bei hoher Inflation, was zu hohen realen Pensionsminderungen führt. Kapitaldeckungsbasierte Systeme bieten daher langfristig gesehen Ertragschancen, sind aber krisenanfällig und ermöglichen dem Grunde nach keine Umverteilung aus sozialen Erwägungen. Staatseingriffe sind eigentlich systemfremd, aber doch vorhanden, wie die Steuerbegünstigungen zeigen.

Der Ökonom *Alexander Huber* hat sich mit Nachhaltigkeit und Resilienz kapitalgedeckter Pensionsmodelle näher auseinandergesetzt.

Klaus Kapuy und *Erich Hirsch* von der Österreichischen Pensionsversicherungsanstalt haben die konkreten Entwicklungen des österreichischen Pensionssystems seit 2000, insbesondere die finanziellen Auswirkungen der Gesetzesnovellen, dargestellt. Daran anknüpfend hat *Wolfgang Panhölzl* von der Wiener Arbeiterkammer die Stärken und Schwächen des österreichischen Pensionssystems analysiert und mögliche Perspektiven erörtert.

In Pensionsdiskussionen wird dem österreichischen Pensionssystem nicht nur Reformbedürftigkeit attestiert, sondern oft auch auf die Reformunwilligkeit der Politik verwiesen. Dass es wenige Reformen in den letzten Jahrzehnten gegeben hätte, kann man bei genauerer Betrachtung allerdings nicht bestätigen. Im Gegenteil: Eine Vielzahl von Pensionsreformen, insbesondere die sukzessive Verlängerung des Bemessungszeitraums und die Einführung von Abschlägen bei Inanspruchnahme der Alterspension vor dem Regelpensionsalter, hat zu Pensionskürzungen geführt. Da

6 *Rürup/Huchzermeier*, Wirtschaftspolitische Blätter 2018, 259 f.

7 Der Rechnungshof hat in seinem am 13. 10. 2023 erschienen Bericht „Nachhaltigkeit des Pensionssystems“ darauf hingewiesen, dass auch in Österreich klare Kriterien für die Beurteilung der Nachhaltigkeit fehlen.

die Verlängerung des Bemessungszeitraums auf 40 Jahre („Lebensdurchrechnung“) erst 2028 abgeschlossen ist, dürften Neupensionen in den nächsten Jahren auch bei sonst unveränderter Rechtslage eher sinken. Freilich sind die Pensionen im internationalen Vergleich relativ hoch. Die Bruttoersatzrate liegt nach dem zitierten Rechnungshofbericht bei ca 70%, die Nettoersatzrate sogar bei über 83%.⁸

Weitere Reformen sind jedenfalls zu erwarten. Aus der Sicht der einzelnen Versicherten ist dabei besonders interessant, ob sie sich darauf verlassen können, dass eine Anwartschaft oder ein einmal erreichtes Pensionsniveau für die Zukunft gesichert ist. Einen ausdrücklichen einfachgesetzlichen oder gar verfassungsrechtlichen Schutz gibt es nicht. Nach der ständigen Rsp des VfGH besteht in Österreich kein verfassungsrechtlicher Schutz wohlverbodener Rechte. Es fällt also in den rechtspolitischen Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers, eine einmal geschaffene Rechtsposition auch zu Lasten des Betroffenen zu verändern. Allerdings muss eine solche Verschlechterung sachlich begründbar sein, weil sie andernfalls dem verfassungsrechtlichen Gleichheitssatz widersprechen würde. Im Ergebnis leitet der VfGH daraus einen Vertrauensschutz gegen plötzliche und erhebliche Eingriffe ab.⁹ Genauere Informationen dazu bekommen wir von *Rudolf Müller*, Honorarprofessor an der Universität Salzburg, früher Mitglied des VfGH und Senatspräsident des VwGH.

Und schließlich wird uns die Politikwissenschaftlerin *Lisa Pelling*, eine Expertin von Arena Idé, einem Stockholmer Sozialpolitik-Institut, einen Überblick über die schwedische Pensionsdiskussion geben. Auch das hat einen spezifischen Hintergrund. In Österreich wird von manchen Expert:innen das schwedische Modell als Vorbild dargestellt. Meist geht es dabei um die Koppelung des Pensionsantrittsalters an die Lebenserwartung. Freilich ist das nur ein Element des schwedischen Modells. In internationalen Medien wird immer wieder über die Unterfinanzierung und mangelnde Resilienz, ja sogar von Altersarmut im reichen Schweden berichtet.¹⁰ Bevor man Elemente eines fremden Systems übernimmt, muss man es in seinem Gesamtzusammenhang sehen. *Lisa Pelling* liefert einen Beitrag zum Verständnis des schwedischen Modells.

Für die Unterstützung der Drucklegung darf ich mich ganz herzlich bei der Arbeiterkammer Salzburg und der Pensionsversicherungsanstalt bedanken.

Rudolf Mosler

⁸ *Rechnungshof*, Nachhaltigkeit des Pensionssystems 50.

⁹ Vgl *Siess-Scherz*, Vertrauensschutz im Sozialrecht, DRdA 2015, 432 ff.

¹⁰ ZB *Neue Zürcher Zeitung*, Schwedens Pensionssystem stabilisiert sich heute selbst – doch für den grossen Wurf war viel politischer Leidensdruck nötig (2021), <https://www.nzz.ch/wirtschaft/schwedens-pensionssystem-stabilisiert-sich-selbst-doch-fuer-den-grossen-wurf-war-viel-politischer-leidensdruck-noetig-ld.1629721?reduced=true>.

Christine Mayrhuber, Wien

Nachhaltigkeit und Resilienz einer umlagefinanzierten Pensionsversicherung aus ökonomischer Sicht

Übersicht:

- I. Einleitung
- II. Arbeitsmarktentwicklungen
 - A. Dynamische Beschäftigungsentwicklung
 - B. Stagnierende Einkommensentwicklung
 - C. Zusammenschau
- III. Finanzierungsgrundlagen der Alterssicherung
 - A. Finanzierungsgrundlage bisher
 - B. Verschiebung der Wohlstandsquellen
- IV. Ansatzpunkte einer verbesserten Resilienz des Alterssicherungssystems
- V. Literatur

„Probleme der Zukunft können nicht mit Instrumenten der Vergangenheit gelöst werden“ (Albert Einstein)

I. Einleitung

Die Zielsetzung jedes Alterssicherungssystems liegt in der Sicherung der Versorgung der Pensions-generation mit Gütern und Dienstleistungen. Diese Versorgung ist das Ziel sowohl im umlage-finanzierten System, wo die laufenden Pensionsversicherungsbeiträge der Aktivbeschäftigten zeitgleich als Pensionszahlungen an die Pensionsgeneration „umgelegt“ werden, als auch in kapitalfinanzierten Systemen, wo die Beiträge der Beschäftigten am Kapitalmarkt angelegt werden und mit der Pensionierung eine Umwandlung des individuellen Kapitalbestands in eine Rente erfolgt.

Ein Alterssicherungssystem hängt in einer realwirtschaftlichen Betrachtung maßgeblich vom vorhandenen Güter- und Dienstleistungsvolumen ab, das in einer Volkswirtschaft zur Verfügung steht bzw aus dem Ausland importiert werden kann. Jedes kollektiv organisierte Alterssicherungssystem braucht eine Generation, die produziert und das Produzierte nicht ausschließlich selbst verwendet, sondern jenem Teil der Bevölkerung zur Verfügung stellt, der nicht (mehr) am Erwerbsarbeitsmarkt integriert ist. Damit benötigt ein umlagefinanziertes oder ein kapitalfinanziertes Alterssicherungssystem immer eine Produktionsgeneration.

Wie kann ein resilientes Alterssicherungssystem beschrieben und erreicht werden? In wissenschaftlicher Hinsicht wird Resilienz als die Fähigkeit eines Systems definiert, die Auswirkungen eines Schocks oder einer Krise zeitnah zu erkennen, schädliche Effekte abzufedern, sich anzupassen und sich davon zu erholen.¹ *Sondermann* zeigt dabei die Wichtigkeit stabiler Arbeits- und Produktmärkte, um bei negativen wirtschaftlichen Schocks die Produktionsverluste klein zu halten. Ein hohes Beschäftigungs-, Lohn- und Produktionsniveau ist damit auch die Grundlage für ein resilientes Alterssicherungssystem.²

Das umlagefinanzierte österreichische Alterssicherungssystem ist dem Erwerbsarbeitsmarkt nachgelagert, der Arbeitsmarkt ist einem widerstandsfähigen Alterssicherungssystem vorgelagert. Die Entwicklungen am Erwerbsarbeitsmarkt bilden damit die Grundlage für ein resilientes Pensionssystem, und diese Entwicklungen werden im ersten Abschnitt beleuchtet. Im zweiten stehen ausgewählte Finanzierungsaspekte im Mittelpunkt. Abschließend sind einige Eckpunkte eines resilienten Alterssicherungssystems skizziert.

II. Arbeitsmarktentwicklungen

A. Dynamische Beschäftigungsentwicklung

In Österreich hat die Zahl der unselbständig und selbständig Beschäftigten in der Vergangenheit deutlich zugenommen. Am höchsten war die Zunahme bei den Frauen, die Anzahl unselbständig erwerbstätiger Frauen stieg zwischen 1990 und 2022 um 50%, während unselbständig erwerbstätige Männer einen Zuwachs von 22% verzeichneten. Die Zahl der selbständig erwerbstätigen Frauen stieg um 30%, während die der selbständig erwerbstätigen Männer um 19% zunahm. Da in diesem Zeitraum die Bevölkerung im Alter von 15 bis 64 Jahren (Erwerbsbevölkerung) um 15% zulegte, erhöhte sich die Beschäftigungsquote, also der Anteil der Beschäftigten an der Erwerbsbevölkerung, deutlich: Die Männerbeschäftigungsquote stieg von 75,6% im Jahr 1990 auf 78,6% im Jahr 2022, was einem Anstieg um 3 Punkte entspricht. Bei Frauen verzeichnete die Quote einen markanten Anstieg von 53% im Jahr 1990 auf 67,8% im Jahr 2022, was einen beachtlichen Zuwachs von 15 Punkten über den Beobachtungszeitraum darstellt.

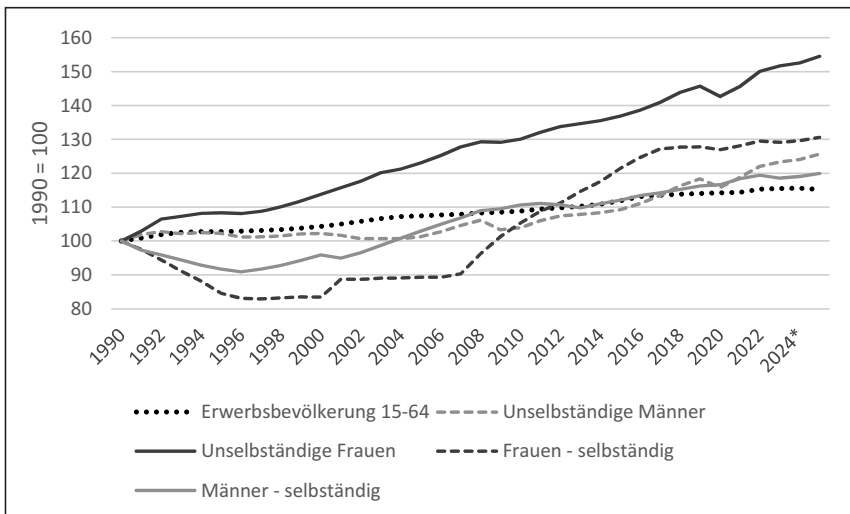
Trotz dieser positiven Trends ist das Arbeitskräftepotential noch nicht vollständig ausgeschöpft. Im Jahr 2022 stehen 3,9 Millionen unselbständig erwerbstätige Frauen, 263.000 Arbeitslose und 507.000 selbständig erwerbstätige Frauen einer Bevölkerung im Alter von 15 bis 64 Jahren von insgesamt 5,9 Millionen gegenüber. Das bedeutet, dass rund 1,3 Millionen Personen im Erwerbsalter nicht aktiv sind und damit noch Arbeitskräftepotenzial vorhanden ist.

1 *Barth et al*, Analysing options for systemic change to transform the world's economic and financial systems, ZOE-Institute for future-fit economic 2020; *Van Opstal*, The Resilient Economy: Integrating Competitiveness and Security (2009), <https://doi.org/10.2172/945030>.

2 *Sondermann*, Towards more resilient economies: The role of well-functioning economic structures (2018), <https://doi.org/10.1016/j.jpolmod.2018.01.002>.

Die vergangene Veränderung der Erwerbstätigenzahlen (Mengeneffekt) in den letzten drei De-kaden kann als Erfolg bezeichnet werden, wenn sie aus einer quantitativen Perspektive betrachtet wird. Ungeachtet dessen stellt sich die Höhe der Entlohnung, spezifisch das Lohnniveau, als essenziell heraus, sowohl für die Finanzierung der Alterssicherung als auch für das integrale Sozialversicherungssystem. Dies unterstreicht die Bedeutung des preislichen Aspekts der Beschäftigung (Preiseffekt).

Abbildung 1: Entwicklung der Bevölkerung im Erwerbsalter, Zahl der selbständig und unselbständig Beschäftigten seit 1990, 1990 = 100



Quelle: Statistik Austria, * WIFO-Konjunkturprognose Dezember 2023

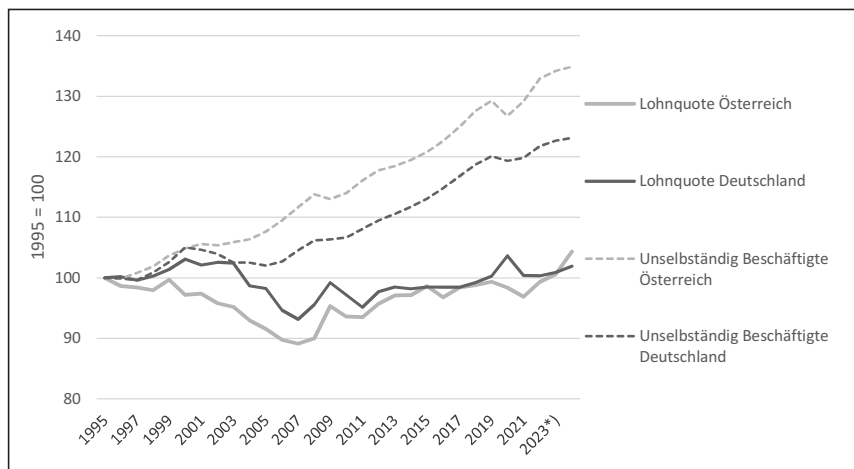
B. Stagnierende Einkommensentwicklung

Nicht nur ein hohes Beschäftigungsniveau ist eine zentrale Grundlage für ein resilientes Alterssicherungssystem, sondern auch ein hohes Lohnniveau, sowohl aus individueller als auch aus institutioneller Sicht. Gesamtwirtschaftlich kann die Einkommenslage anhand der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung skizziert werden. Die Summe der Einkommen (einschließlich Arbeitgeber:innenbeiträge) aller unselbständig Erwerbstätigen betrug 2022 217 Milliarden €. Unter Berücksichtigung aller Einkommenskomponenten, diese reichen von den Selbständigeneinkommen bis hin zu Einkommen aus Besitz und Vermögen, summiert sich das sogenannte Volkseinkommen auf 310 Milliarden €. Im Volkseinkommen spiegelt sich nur teilweise die Finanzierungsgrundlage der Alterssicherung wider, da nur Unselbständigen- und Selbständigeneinkommen sozialversicherungspflichtig sind, nicht aber die Einkommen aus Vermögen und Besitz (Kapitalerträge, Miet- und Pachteinahmen etc.).

Der Anteil der Unselbständigeneinkommen (Lohnquote) am Volkseinkommen, also an der Summe aller Einkommen innerhalb eines Jahres, liegt damit bei rund 70%. Seit 1995 zeigt die Lohnquote eine andere Dynamik als die Beschäftigungsquote, die kontinuierlich anstieg: Bis zur Finanzkrise 2008 war die Lohnquote kontinuierlich rückläufig. Die Entwertung der Vermögen und damit der Vermögenseinkommen im Krisenjahr 2008 führte zu einem kurzfristigen Anstieg der Lohnquote, seit 2014 stagniert sie. Im selben Zeitraum nahm die Zahl der Erwerbstätigen und auch der Anteil der Erwerbstätigen an der Erwerbsbevölkerung (Erwerbsquote) kontinuierlich zu.

Ein resilientes Alterssicherungssystem ruht sowohl auf einem hohen Beschäftigungsniveau als auch auf einem hohen Lohnniveau, besonders beim umlagefinanzierten österreichischen System. Allerdings entwickelten sich die Löhne und Gehälter nicht im gleichen Maße wie die Beschäftigtenzahlen, ein Phänomen, das in vielen europäischen Volkswirtschaften (in der Abbildung 2 ist die Lohnquotenentwicklung in Deutschland abgebildet) vorhanden ist. Insgesamt haben einkommenszentrierte Sozialversicherungssysteme in einer Phase der stagnierenden oder rückläufigen Lohnquote ein strukturelles Finanzierungsproblem, allen voran, wenn aufgrund der Demografie die Zahl der Personen mit Pensionsbezug zunimmt.

Abbildung 2: Entwicklung der Lohnquote und der Beschäftigtenzahlen seit 1995



Quelle: Statistik Austria, * WIFO-Konjunkturprognose Dezember 2023

Wird nur die Beschäftigungsquote zur Beurteilung der Resilienz eines Alterssicherungssystems herangezogen, zeigt sich ein anderes Bild als bei der Betrachtung der Löhne und Gehälter als Beitragsgrundlage der Pensionsversicherung. Die schwache Lohnentwicklung ist einerseits durch die Zunahme der Erwerbsbeteiligung in Form von Teilzeitarbeit begründet. Andererseits ist auch auf Stundenlohnbasis der Anteil der Personen, vor allem unter Frauen, mit Niedriglöhnen deutlich höher als im

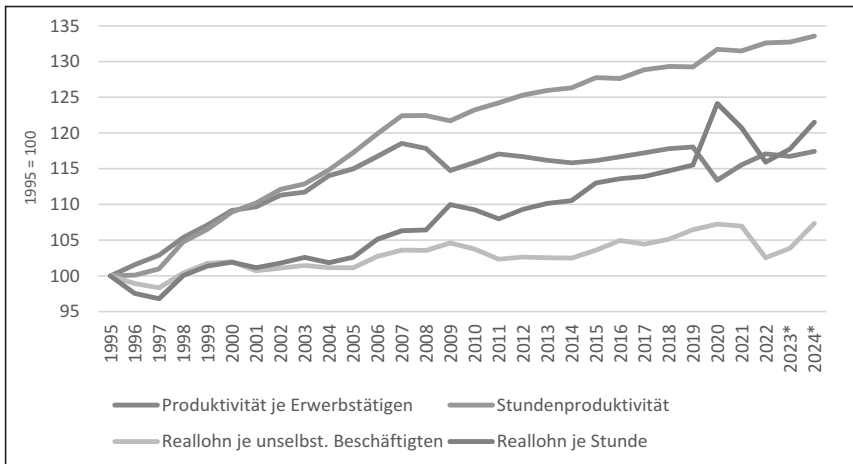
europäischen Durchschnitt. Als Niedriglohn wird ein Brutto-Stundeneinkommen verstanden, das weniger als zwei Drittel des Medianlohns beträgt (2018 waren es 10,06 €, bzw 1.740 € bei einer 40-Stunden-Woche). Im Jahr 2018 – dem letzten vergleichbaren Jahr – waren 22,4% der Frauen und 9,3% der Männer zu Niedriglöhnen beschäftigt,³ im europäischen Schnitt waren es 18,2% (Frauen) bzw 12,5% (Männer).

Darüber hinaus zeigt sich auch, dass die gestiegene reale Wertschöpfung in Österreich nicht gleichermaßen zwischen den Produktionsfaktoren Arbeit und Kapital verteilt wurde. Die Diskrepanz zwischen realer Wertschöpfung, gemessen an der Produktivität pro Kopf oder pro Stunde, und den Löhnen pro Kopf bzw pro Stunde ist in der Abbildung 3 dargestellt.

In den Jahren 1995 bis 2021, mit vorläufigen Berechnungen und Prognosen für 2022 bis 2024, zeigt die Produktionsentwicklung folgendes Bild: Die Produktivität, gemessen an der realen Wirtschaftsleistung pro Kopf, lag 2019, dem Jahr vor der Covid-Krise, um rund 18% höher als 1995, die Stundenproduktivität hingegen um rund 30% bzw 2022 um 33% höher. Im Vergleich dazu stiegen die realen Stundenlöhne lediglich um 18%, also fast nur die Hälfte der Produktivitätssteigerung. Die Pro-Kopf-Produktivität erhöhte sich um 15%, während die Pro-Kopf-Löhne nur um 4% zulegten.

Die Produktivitätszuwächse pro Stunde flossen rund zur Hälfte an den Produktionsfaktor Arbeit und trugen so zur Pensionsfinanzierung bei. Die zweite Hälfte der Produktivität, gemessen an der Stundenproduktivität, ging an den Produktionsfaktor Kapital. Kapitaleinkünfte sind allerdings nicht sozialversicherungspflichtig und verbessern damit die Finanzierungslage der Pensionsversicherung nicht. Die Diskrepanz zwischen Produktivitäts- und Lohnentwicklung ist ein weiterer Hinweis darauf, dass Finanzierungssysteme, die ausschließlich auf Erwerbseinkommen beruhen, die strukturelle Bedeutungsverchiebung der Produktionsfaktoren zulasten der Erwerbsarbeit nicht entsprechend berücksichtigen. Eine fehlende ausgewogene Beziehung zwischen Produktivitätsgewinnen und Lohnentwicklung ist keine Grundlage für ein finanziell resilientes Alterssicherungssystem.

3 Geisberger, Entwicklung und Verteilung der Niedriglohnbeschäftigung in Österreich und in der EU, Statistische Nachrichten 9/2020, 680–698.

Abbildung 3: Entwicklung von Produktivität und Löhne, 1995–2024

Quelle: Statistik Austria, * WIFO-Konjunkturprognose Dezember 2023

C. Zusammenschau

Erwerbszentrierte Alterssicherungssysteme bedeuten sowohl für die Versicherten als auch für die Finanzierung des Systems insgesamt eine Abhängigkeit von der Höhe der Erwerbsbeteiligung als auch von der Höhe der Erwerbseinkommen. Soziale Sicherungssysteme bismarckscher Prägung zeichnen sich dadurch aus, dass sie der Erwerbsarbeit nachgelagert sind, der Arbeitsmarkt ist dem Pensionssystem vorgelagert.

De-Standardisierungstendenzen am Arbeitsmarkt sind im Hinblick auf Beschäftigungsquoten nicht unmittelbar erkennbar, die Beschäftigungsquote ist in Österreich so hoch wie noch nie zuvor. Erst wenn die Lohnquotenentwicklung, also der Anteil der Unselbständigeneinkommen an allen Einkommensarten, und die Realeinkommensentwicklung betrachtet werden, zeigen sich die strukturellen Veränderungen in den Finanzierungsstrukturen des Pensionssystems. Eine stagnierende Lohnquote bei steigenden Beschäftigungsquoten ist ein Hinweis auf einen relativen Bedeutungsverlust der Erwerbsarbeit und damit auf einen Bedeutungsverlust der Finanzierungsgrundlage des Alterssicherungssystems in Österreich.

Ein resilientes im Sinne eines krisenfesten Alterssicherungssystems hängt von der Resilienz des Erwerbsarbeitsmarktes ab.⁴ Eine gedämpfte Lohnentwicklung bedeutet nicht nur für die Erwerbstätigen selber eine geringe finanzielle Absicherung im Alter, sondern auch für die Sozialversicherungsfinanzierung eine geringe Finanzierungsgrundlage. Mit Blick in die Zukunft besteht die Herausforderung darin, die individuelle wie auch die institutionelle Alterssicherung den Gegebenheiten des Erwerbsarbeitsmarktes und der wirtschaftlichen Entwicklung insgesamt anzupassen.

⁴ Kallir et al, Toward a Sustainable Pension System. The Journal of Retirement (2023), <https://doi.org/10.3905/jor.2022.1.126>.