

HAUPTARTIKEL

Durchrechnung in der Pensionsversicherung: Langfristige Implikationen

**Christine Mayrhober, Christoph Badelt,
unter Mitarbeit von Anna Brunner**

Mit dem Pensionskonto-Recht 2004¹ wurde die Bemessungszeit für die Bildung der Bemessungsgrundlage der Pensionsberechnung von 15 auf 40 Jahre ausgedehnt („lebenslange Durchrechnung“). Ziel der Reform war sowohl die Dämpfung der zukünftigen Pensionsaufwandsdynamik und damit die Verbesserung der langfristigen Pensionsfinanzierung als auch die Stärkung des Äquivalenzprinzips: Die monatliche individuelle Pension sollte künftig stärker proportional (äquivalent) zu den Pensionsversicherungsbeiträgen sein, die im Laufe des Erwerbslebens geleistet wurden. Da das erwerbszentrierte österreichische Alterssicherungssystem dem Arbeitsmarkt nachgelagert bzw. der Arbeitsmarkt dem Alterssicherungssystem vorgelagert ist, werden die Auswirkungen dieser Reform von der (zukünftigen) Entwicklung des Arbeitsmarktes abhängen. Den klar erkennbaren Zielsetzungen der Reform aus dem Blickwinkel der langfristigen finanziellen Nachhaltigkeit des Pensionssystems stehen damit strukturelle und konjunkturelle Arbeitsmarktveränderungen sowie die Heterogenität der Gruppe der Erwerbstätigen gegenüber, die zu sehr unterschiedlichen individuellen und sozialen Auswirkungen der verstärkten Beitragsäquivalenz führen wird.

Nachfolgend sind die möglichen Auswirkungen der Durchrechnung anhand folgender Fragestellungen näher beleuchtet: (1) Wie sind Beschäftigte vom verstärkten Äquivalenzprinzip betroffen? (2) In welchem Spannungsverhältnis steht das Versicherungsprinzip zu weiteren Zielsetzungen im österreichischen Alterssicherungssystem? (3) Welche Ansatzpunkte gibt es zur Bewältigung der Zielkonflikte?

Das österreichische Pensionssystem beruht – wie das Sozialversicherungssystem insgesamt – in seiner Grundstruktur auf den sozioökonomischen Bedingungen der Industriegesellschaft: langfristige Vollzeiter-

werbstätigkeit im Produktionssektor, Reallohnzuwächse durch Verteilung der Produktivitätsfortschritte zwischen Kapital und Arbeit,² standardisierte Arbeitsverträge, Bedeutung von betriebspezifischem Wissen in Verbindung mit Senioritätsentlohnung, etc. Für Personen mit stabiler Vollzeitbeschäftigung und lebensstandardsichernden Einkommen bietet das System eine gute Alterssicherung, da das Lebensstandardprinzip nach 45 Versicherungsjahren zum gesetzlichen Pensionsantritt 80,1% des durchschnittlichen monatlichen Lebenseinkommens (brutto, bis zur Höchstbeitragsgrundlage) als Monatspension zum Ziel hat.

Tatsächlich hatten von den Pensionsneuzugängen 2018 in der Pensionsversicherungsanstalt knapp 55% der Männer, aber nur 2,2% der Frauen 45 und mehr Versicherungsjahre.³ Die Berechnung der Pensionshöhe auf der Grundlage aller Einkommensjahre, auch jener mit geringen Einkommen, dämpft die Pensionshöhe. Auch bei durchgängigen Versicherungsverläufen gibt es pensionsdämpfende Effekte, wenn die Erwerbseinkommen mit der Erwerbsdauer kontinuierlich angestiegen sind. Insgesamt bedeutet die verstärkte individuelle Beitragsäquivalenz eine Übertragung der individuellen Erwerbs- und Einkommenspositionen und -entwicklungen in die Alterssicherung. Auch kurzfristige Erwerbs- und Einkommenstatbestände haben damit Folgewirkungen für das Niveau der Alterssicherung.

1. De-Standardisierungstendenzen der Erwerbsbiografien

Quantitative Indikatoren (nach dem vergleichbaren Konzept der Europäischen Arbeitskräfteerhebung) wie die Beschäftigungsquote (Männer: 77,4%, Frauen: 68,4% im Jahr 2018⁴), die Arbeitslosenquote (Männer: 5,0%, Frauen: 4,7%) oder die vergleichsweise geringe Jugendarbeitslosigkeit der unter 25-Jährigen (Österreich: 9,4%, EU-28: 15,2%) zeigen im europäischen Vergleich einen recht erfolgreichen österreichischen Arbeitsmarkt. Ein qualitativer Blick auf das Ausmaß der Erwerbsbeteiligung, die Einkommensverteilung und -dynamik sowie auf die Beschäftigungsstabilität zeigt allerdings, dass mittel- und langfristig die ökonomische Absicherung über die Erwerbsarbeit für manche Gruppen unsicher wird.

1.1 Beschäftigungsstabilität

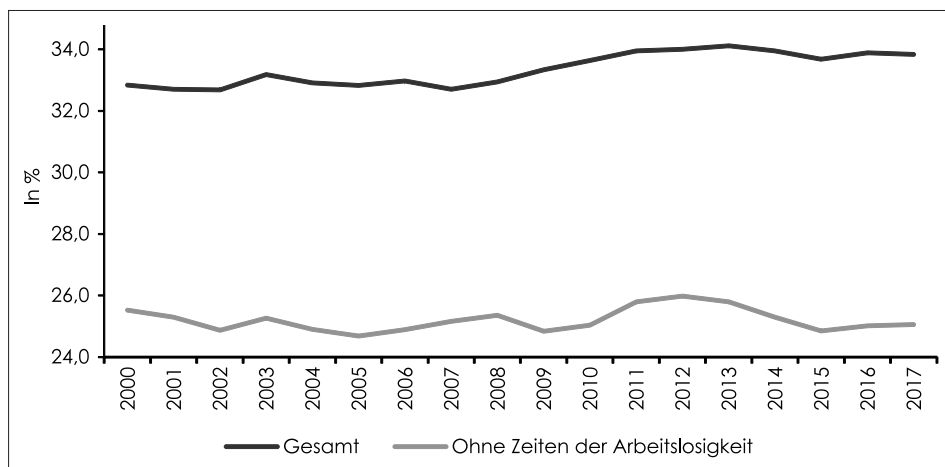
In den vergangenen Jahrzehnten war der Beschäftigungszuwachs nicht nur von der Zunahme der Teilzeitbeschäftigung, sondern auch von der Zunahme der instabilen Beschäftigungsverhältnisse gekennzeichnet. Wird stabile Beschäftigung als eine ganzjährige Beschäftigung definiert, waren 2017 66,2% der unselbstständig Aktivbeschäftigten (2,8 Mio. Personen) stabil beschäftigt, rund ein Drittel (1,4 Mio. Personen) weist aber keine

über ein Kalenderjahr hinweg durchgängige Beschäftigung auf. Einem stabilen Kernsegment der Beschäftigten steht somit eine größer werdende Gruppe der instabil Beschäftigten gegenüber. Seit dem Jahr 2000 vergrößerte sich bei unselbstständig Beschäftigten der Anteil der instabil Beschäftigten auf knapp 34% (Abbildung 1). Die Zunahme der Arbeitslosigkeit hat in diesem Beobachtungszeitraum zum Anstieg der instabilen Beschäftigung beigetragen.⁵ Junge Menschen sind wesentlich häufiger instabil beschäftigt, wohingegen die Instabilität der Beschäftigung in der Altersgruppe der 55- bis 64-Jährigen zwischen 2000 und 2017 sogar abnahm.⁶

Die simultane Betrachtung von Beschäftigungs- und Einkommensstabilität in einer Zehnjahresperspektive zeigt, dass ein Viertel der unselbstständig Beschäftigten sowohl stabile Beschäftigungsverhältnisse auf Vollzeitbasis als auch stabile Einkommensverhältnisse über dem Niedriglohn⁷ hat. Diese Gruppe kann als stabiles Kernsegment der Beschäftigten bezeichnet werden. Ein weiteres Viertel der Beschäftigten hat zwar stabile Beschäftigungsverläufe, allerdings instabile Einkommensverläufe durch häufige Arbeitsplatzwechsel. Die übrige Hälfte der unselbstständig Beschäftigten hat Erwerbsverläufe, die von Teilzeitbeschäftigung, unregelmäßiger Beschäftigung, niedriger Entlohnung und Arbeitslosigkeit geprägt sind.⁸

In der wachsenden Gruppe der instabil Beschäftigten (ein knappes Fünftel aller Unselbstständigen) finden sich hauptsächlich Frauen, Junge und Zugewanderte. Auch bei der Arbeitslosigkeit ist die Hälfte des Arbeitslosigkeitsvolumens in der Zehnjahresbetrachtung auf knapp 6% der betroffenen Personen konzentriert.

Abbildung 1: Anteil der instabil Beschäftigten an den unselbstständig Aktivbeschäftigten (in %) mit und ohne Zeiten der Arbeitslosigkeit



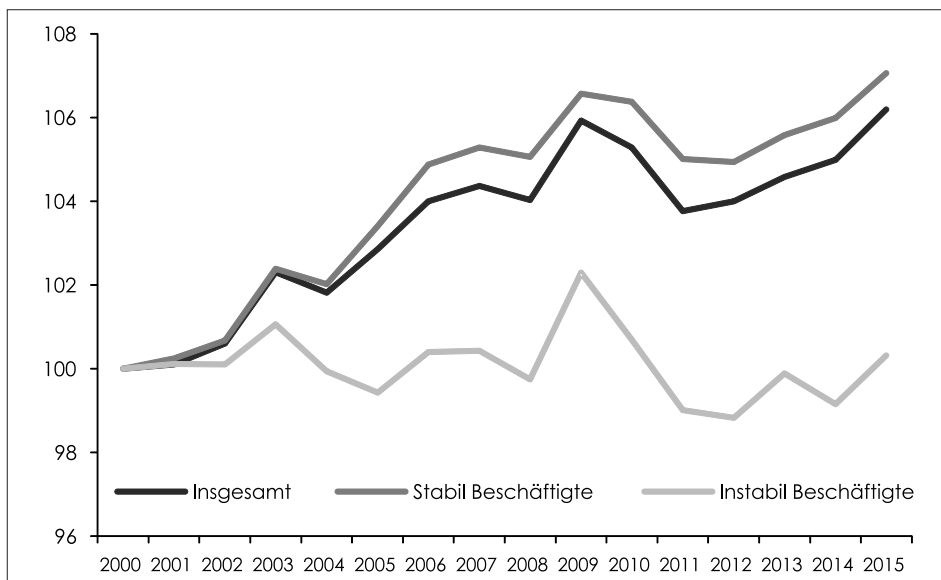
Quelle: WIFO-INDI-DV auf Basis von Daten des AMS und des Hauptverbandes der österreichischen Sozialversicherungsträger.

1.2 Entlohnung

Die Bruttostundenverdienste der unselbstständig beschäftigten Frauen in der Privatwirtschaft waren 2014 im Schnitt um 25,5% geringer als jene der Männer.⁹ Der unbereinigte Lohnunterschied in Österreich liegt damit deutlich über dem EU-Durchschnitt von 16,7% (2014). Böheim et al. (2017) zeigen für 2015 einen um Selektionseffekte (bewusste Entscheidung für einen Arbeitsplatz) bereinigten Lohnunterschied von 15,6%:¹⁰ Die durchgeführten Lohnregressionen ergaben, dass zwischen 4,2 und 8,9 Prozentpunkte des Lohnunterschiedes je nach Branche und Beruf durch Unterschiede in den beobachteten Merkmalen wie Ausbildung, Branche, Berufserfahrung, Arbeitszeit, Betriebsgröße, oder Region erklärt werden können. Der unerklärte Teil des Lohnunterschieds liegt im Schnitt bei 10,7 Prozentpunkten und bewegt sich zwischen 8,9 und 11,4 Prozentpunkten des geschlechtsspezifischen Lohnunterschiedes. Dieser unerklärte Lohnunterschied hat leicht sinkende Tendenz, es bleibt aber der größere Teil des beobachteten Unterschieds unerklärt.¹¹

Bei einer Betrachtung der Löhne über die Zeit zeigen sich deutliche Unterschiede in Abhängigkeit von der Stabilität der Beschäftigung: Bei den unselbstständig Beschäftigten hatten stabil Beschäftigte zwischen 2000 und 2015 reale Lohnzuwächse von knapp über 7%. Die Gruppe der instabil Beschäftigten konnten keine Reallohnzuwächse realisieren, bei ihnen

Abbildung 2: Reale Entwicklung der Bruttomonatslöhne nach Beschäftigungsstabilität, 2000-2015



Quelle: Eppel, Leoni, Mahringer (2017).

stagnierten die realen Bruttomonatslöhne während dieses Zeitraums (vgl. Abbildung 2).

Auch ist der Anteil der Niedriglohnbeschäftigung – definiert als Vollzeitbeschäftigte mit einem Einkommen von weniger als $\frac{2}{3}$ des Einkommensmedians unselbstständiger Vollzeitbeschäftigung der 18- bis 59-Jährigen – in Österreich hoch. Vollzeitbeschäftigte Frauen bezogen im Jahr 2014 zu 34% Niedriglöhne, bei den Männern sind es 9%.¹² Bezogen auf Bruttostundenlöhne arbeiteten im Jahr 2014 23,1% der Frauen und 8,7% der Männer zu Niedriglöhnen, ein im EU-Vergleich überdurchschnittlich hoher Anteil bei den Frauen und ein unterdurchschnittlicher bei den Männern.¹³ Nach Berechnungen von Mokre (2019) hatten 2016 insgesamt 12% der Unselbstständigen Einkommen unter der Steuerfreigrenze (14.700 €, einschließlich 13., 14. Bezug). Erwerbstätige Mütter und Unter-25-Jährige fielen mit der höchsten Wahrscheinlichkeit in diese Gruppe.

Weiters zeigt sich in der wachsenden Gruppe der Selbstständigen eine höhere Einkommensspreizung als bei den Lohneinkommen. Darüber hinaus vergrößerte sich zwischen 2010 und 2015 die Spreizung der Selbstständigeneinkommen. Diese sind verstärkt in den unteren und oberen zu Lasten der mittleren Einkommensgruppen konzentriert.¹⁴ Der Einkommensrückstand der Frauen gegenüber den Männern ist hier deutlich größer als in der Gruppe der Unselbstständigen. Ein Vergleich mit den Einkommensniveaus unselbstständig Erwerbstätiger zeigt weiters, dass besonders selbstständig erwerbstätige Frauen nicht das Niveau der unselbstständig erwerbstätigen Frauen in derselben Wirtschaftsbranche erreichen.¹⁵

Die Entlohnungsstrukturen und die Entlohnungsdynamiken zeigen eine zunehmende Heterogenisierung. Die verschiedenen Beschäftigtengruppen (selbstständig – unselbstständig, Frauen – Männer, stabil – instabil Beschäftigte) haben während der Erwerbsphase ungleiche Einkommenslagen, die im Zuge der lebenslangen Durchrechnung die Pensionshöhe maßgeblich beeinflussen wird. Die verstärkte Beitragsäquivalenz führt zu geringen Pensionshöhen und damit zu einem merkbar niedrigeren Wohlstandsniveau im Alter, mit dem in der Regel auch eine geringere ökonomische Unabhängigkeit verbunden ist. Als Reaktion im Pensionsrecht auf die hier skizzierten schwachen bzw. prekären Einkommensentwicklungen gibt es ab 2020 bei 40 Versicherungsjahren und geringen Alterspensionen einen Pensionsbonus im Ausmaß von bis zu 382 € im Monat. Der Bonus schafft im beitragsorientierten System einen sozialen Ausgleich für ehemalige BezieherInnen von Niedriglohn- oder Teilzeiteinkommen.

1.3 Arbeitszeit

Trotz hoher Erwerbsbeteiligung ist die Frauenbeschäftigung in Österreich vom hohen Teilzeitanteil gekennzeichnet: Gemäß Arbeitskräfteerhe-

bung 2018 waren 47,5% aller erwerbstätigen Frauen bzw. 48,3% der unselbstständig beschäftigten Frauen teilzeitbeschäftigt. Die vergleichbaren Werte der Männer liegen bei 11,2% bzw. 10,3%.¹⁶ Ein geringes Stundenausmaß ist im Schnitt auch mit geringen Einkommen verbunden und wirkt damit langfristig dämpfend auf die individuelle Pensionshöhe. Teilzeitbeschäftigte Frauen erreichten 2017 mit rund 17.300 € nur 49% des Bruttojahresbezugs der vollzeitbeschäftigten Frauen bzw. 38% von vollzeitbeschäftigten Männern.¹⁷

Neben der Polarisierung der Arbeitszeit zwischen Vollzeit- und Teilzeitarbeit zeigt ein europäischer Vergleich, dass unselbstständig vollzeitbeschäftigte Männer in Österreich im Jahr 2018 durchschnittlich 41,7 Wochenstunden arbeiteten, im EU-28-Schnitt waren es 40,9 Stunden. Vollzeitbeschäftigte Frauen in Österreich arbeiteten mit 40,6 Wochenstunden rund eine Stunde mehr als der Durchschnitt in der EU (39,3 Stunden). Demgegenüber steht die Teilzeitarbeit mit einem vergleichsweise geringen Stundenausmaß von 20 Wochenstunden,¹⁸ einem hohen Anteil von geringfügig Beschäftigten und einer hohen Arbeitslosigkeit. Auch die Arbeitslosigkeit (als Form der Null-Stunden-Arbeitszeit) konzentriert sich auf eine relativ kleine Personengruppe und zeigt dort eine hohe Persistenz.¹⁹

2. Rückwirkungen auf die individuellen Pensionshöhen

Insgesamt sind die Wechselwirkungen zwischen Veränderungen der Erwerbs- und Einkommensbiografien und den zukünftigen Alterseinkommen bislang wenig beleuchtet. Als „neue soziale Risiken“ werden die Reibungsverluste bezeichnet, die durch das Zusammentreffen zunehmender De-Standardisierung am Arbeitsmarkt, Veränderungen in den Familienstrukturen und den erwerbsorientierten Sicherungssystemen entstehen.²⁰ Diese neuen Ausgrenzungs- und Armutsgefährdungen sind auch in Österreich deutlich vorhanden.²¹ Für die Zukunft sind mit der Verbreitung und Nutzung digitaler Technologien sowohl im Produktions- als auch im Dienstleistungssektor weitere strukturelle Arbeitsmarktveränderungen zu erwarten.²² Es entwickeln sich neue Arbeits- und Einkommensformen, die sich von der gegenwärtigen Struktur der unselbstständigen Erwerbsarbeit insbesondere hinsichtlich Stabilität, Ort und Zeit der Leistungserbringung (Stichwort: Plattformarbeit auf globalen Arbeitsmärkten) und Bezahlungssystem unterscheidet. Hybride Arbeits- und Einkommensformen (sowohl selbstständige als auch unselbstständige Tätigkeiten) auf global verbundenen Arbeitsmärkten stehen nicht im Einklang mit beitragsorientierten bzw. beitragsfinanzieren nationalen Pensions- bzw. Sicherungssystemen bzw. nur zum Preis steigender Alterseinkommensungleichheiten.²³

Bei den empirischen Arbeiten im Bereich der Alterssicherung dominie-

ren Fragen zur Pensionsfinanzierung im Zusammenhang mit demografischen Veränderungen.²⁴ Aus mikroökonomischer Sicht dominieren Analysen zu Verhaltensanpassungen im Zusammenhang mit veränderten (pensionsrechtlichen) Rahmenbedingungen.²⁵ Vorhandene Modellsimulationen zur Berechnung von Lebenseinkommensveränderungen durch pensionsrechtliche Änderungen beruhen meist auf hypothetischen Erwerbs- und Einkommensverläufen.²⁶

Die langfristigen Folgen der skizzierten Arbeitsmarktveränderungen, die verstärkt seit 2000 zu beobachten sind, auf das Alterssicherungsniveau der Erwerbstätigen bzw. auf die unterschiedlichen Gruppen der Beschäftigten sind empirisch nicht quantifiziert. Auf der Grundlage der beschriebenen Indikatoren zeigen sich für die vergangenen Jahrzehnte bereits deutliche Veränderungen hinsichtlich Erwerbsformen, Arbeitszeitverteilung, Entlohnung etc. Von diesen Veränderungen sind die Beschäftigtengruppen unterschiedlich betroffen. Während das Segment der stabil Beschäftigten mit stabilen Einkommensverläufen, also rund 34% der unselbstständig Erwerbstätigen, weiterhin mit einer guten Alterssicherung rechnen kann, stellt sich die Langfristspektive für die anderen Beschäftigtengruppen als weniger „sicher“ heraus, weil die niedrigere Pensionshöhe zum Problem wird. Das wachsende Beschäftigungssegment mit geringen Einkommen und starken Fluktuationen geht sowohl mit einer schwachen – weil einkommensabhängigen – niedrigen und individuellen sozialen Absicherung als auch mit einer schwachen Finanzierungsbasis beitragsorientierter Sozialversicherungssysteme einher.

2.1 Frauen und Männer

Die strukturellen Unterschiede im Ausmaß und in der Form der Arbeitsmarktpartizipation zwischen Frauen und Männern bedeuten schon derzeit eine recht unterschiedliche finanzielle Situation im Alter. Gemäß EU-SILC hatten 2017 18,4% der über 65-jährigen Frauen in Österreich keine Eigenpension bzw. 13,6% der Frauen hatten weder eine Eigenpension noch eine abgeleitete Pension. Dieser Anteil ist im europäischen Vergleich hoch.²⁷ Zum anderen sind die Frauenpensionen niedriger als die Männerpensionen. Der Rückstand der durchschnittlichen monatlichen Frauenpensionen gegenüber den Männerpensionen (*Gender Gap* der Pensionen – GGP) betrug bei den 2018 neu zuerkannten Alterspensionen im Schnitt 40%. Nach berufsständischen Versicherungsträgern beträgt der Rückstand zwischen 29% bei den BäuerInnen und 56% bei den Versicherten der gewerblichen Wirtschaft (Tabelle 1).

Erwerbslücken und Teilzeitphasen dämpfen infolge der lebenslangen Durchrechnung die Pensionshöhe. Die Wirkung steht im Zusammenhang mit dem individuellen Versicherungs- und Einkommensverlauf. Selbst bei

Tabelle 1: Rückstand der Frauenpensionen gegenüber den Männerpensionen, Neuzugänge 2018

	PV gesamt	ASVG	GSVG	BSVG
	Monatspension, brutto			
Alterspensionen in €				
Männer	1.863,39	1.858,36	1.998,81	1.406,22
Frauen	1.120,59	1.158,32	873,01	997,53
Krankheitsbedingte Pensionen in €				
Männer	1.276,32	1.276,32	1.405,42	1.193,56
Frauen	941,98	941,98	752,74	929,85
Gender Gap der Pensionen in %				
Alterspensionen	39,9	37,7	56,3	29,1
Krankheitsbedingte Pensionen	26,2	26,2	46,4	22,1

Quelle: Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger; ASVG: unselbstständig Beschäftigte, GSVG: SVA der gewerblichen Wirtschaft, BSVG: SVA der Bauern.

durchgehender Versicherungszeit von 45 Jahren senkt eine zweijährige Teilzeiterwerbstätigkeit im Ausmaß von 20 Wochenstunden die Durchschnittspension um rund 2%. Eine Teilzeiterwerbstätigkeit von 20 Wochenstunden über mehr als die Hälfte der Erwerbsjahre reduziert das Lebens Einkommen gegenüber 30 Wochenstunden um 30%.²⁸ Je geringer die Zahl der pensionsrelevanten Versicherungsjahre ist, desto größer ist der pensionssenkende Effekt von Erwerbsunterbrechungen und Teilzeitphasen.

Neben den geringeren Pensionen auf der Grundlage der stärkeren Teilzeit- und auch Niedriglohnbeschäftigten der Frauen trägt die kürzere Versicherungsdauer zu den niedrigen Frauenpensionen bei. Von den neu zuerkannten Alterspensionen in der Pensionsversicherungsanstalt hatten 2018 35,5% der Frauen Versicherungszeiten von 30 bis 39 Jahren, Män-

Tabelle 2: Anzahl der Versicherungsjahre der Pensionsneuzuerkennungen 2018 in der Pensionsversicherungsanstalt

	Krankheitsbedingte Pensionen		Alterspensionen	
	Frauen	Männer	Frauen	Männer
	in % der jeweiligen Neuzugänge			
Weniger als 20 Jahre	17,5	12,9	7,8	4,0
20 bis unter 30 Jahre	30,4	25,8	19,9	8,5
30 bis unter 40 Jahre	42,4	31,4	35,5	9,8
40 bis unter 45 Jahre	9,7	25,8	34,5	23,1
45 Jahre und mehr	0,1	4,1	2,2	54,6
Neuzugänge insgesamt	5.274	8.649	34.692	27.713

Quelle: Pensionsversicherungsanstalt.

ner hatten zu 54,6% 45 und mehr Versicherungsjahre (Tabelle 2). Die durchschnittliche Differenz der Versicherungsjahre bei der Alterspension zwischen Frauen und Männern im Ausmaß von 6,0 Jahren bedeutet im Schnitt einen Ersatzquotenunterschied von knapp 11 Prozentpunkten.²⁹ Neben den geringeren Beitragsjahren ist der hohe *Gender Gap* der Pensionen darüber hinaus durch die geringen Erwerbseinkommen der Frauen durch Teilzeit und Niedriglöhne³⁰ begründet.

In beitragsorientierten Sozialversicherungssystemen ist eine Verringerung des *Gender Gap* bei Pensionen in erster Linie durch Gleichstellungsmaßnahmen am Arbeitsmarkt und weniger im Pensionsrecht zu bewerkstelligen.³¹

2.2 Stabil bzw. instabil Beschäftigte

Der Anteil der nicht ganzjährig durchgehend Beschäftigten erhöhte sich alleine zwischen 2000 und 2017 um 1 Prozentpunkt auf 33,8%; die Zunahme entspricht rund 285.000 unselbstständig Aktivbeschäftigten. Darüber hinaus ist das Beschäftigungsausmaß der unterjährig Beschäftigten kürzer geworden.³² Instabile Beschäftigung konzentriert sich auf die Gruppe der Beschäftigten ohne österreichische Staatsbürgerschaft. Diese sind beinahe doppelt so häufig instabil beschäftigt wie InländerInnen (55,3% versus 30,0%).³³

Um die Auswirkungen der instabilen Erwerbsverläufe auf die Pensionshöhen bei lebenslanger Durchrechnung zu quantifizieren, sind lange Beobachtungszeiträume erforderlich. Insgesamt wirkt die Berücksichtigung der Einkommen des gesamten Erwerbsverlaufs sowohl bei schwankenden als auch bei kontinuierlich ansteigenden Einkommen pensionsdämpfend. Kaniovski und Url (2019) zeigen, dass der dämpfende Effekt der lebenslangen Durchrechnung umso größer ist, je steiler die altersbedingten Lohnsteigerungen sind. Eine ältere Berechnung auf der Grundlage der Versicherungsverläufe der Pensionsneuzugänge 2002/2003 zeigt deutliche pensionsdämpfenden Effekt der Reformmaßnahmen 2003/2004 (Durchrechnung 40 Jahre, geringere Steigerungsbeiträge etc.) für alle Versicherten. Die Effekte treten am stärksten bei instabilen Beschäftigungs- und Einkommensverläufen auf und können in dieser Gruppe durch eine Verlängerung der Beitragsjahre um fünf Jahre annähernd ausgeglichen werden.³⁴ Die seit 2000 zunehmenden De-Standardisierungstendenzen sind hier noch nicht berücksichtigt, lassen aber für die Zukunft eine größer werdende Zahl an Niedrigpensionen erwarten.

2.3 Individuelle Lebenseinkommensprofile³⁵

Auch bei stabilen Erwerbsbiografien zeigt die lebenslange Durchrechnung deutliche Wirkungen: Je steiler das individuelle Lebenseinkommens-

profil, desto negativer wirkt die Einführung der lebenslangen Durchrechnung. Je flacher das Einkommensprofil, desto geringer ist die pensionshöhendämpfende Wirkung der Durchrechnung.

Im Rahmen einer WIFO-Studie schätzten Kaniovski und Url (2019) individuelle Lohnprofile von Frauen und Männern auf der Grundlage gepoolter EU-SILC-Einkommensinformationen (2008 bis 2016) von sieben Berufsgruppen. Dabei zeigten sich vor allem für Akademische Berufe steigende Lebenseinkommen, wobei die Senioritätsentlohnung bei Männern deutlicher ist als bei Frauen. Nach den Profilen bei Berufen, die einen niedrigeren Qualifikationsbedarf haben (Handwerksberufe, Maschinen- und Anlagenedienung, Hilfskräfte), verläuft die Lebenseinkommenskurve flacher. Aber auch hier gibt es einen Rückstand der Frauen. Damit vergrößert sich der *Gender Pay Gap* am Ende des Arbeitslebens gegenüber dem Berufseinstieg in allen sieben Berufshauptgruppen deutlich.

Die Implikationen der lebenslangen Durchrechnung auf die Pensionshöhen unterscheiden sich in Abhängigkeit des Einkommensprofils: Am oberen Ende der Einkommenshierarchie ist die Wirkung negativ. Pensionsdämpfende Effekte der lebenslangen Durchrechnung treten damit nicht nur bei geringer Arbeitsmarktintegration und de-standardisierten Einkommensverläufen, sondern auch bei stabilen Beschäftigungsverläufen mit steilen Lohnprofilen auf. Personen, die gegen Ende ihrer Berufstätigkeit relativ hohe Einkommen beziehen, haben durch die Durchrechnung einen Einkommensverlust, der sich in ihrem Lebensstandard zeigen wird. Wie stark der Effekt ist, hängt unter anderem davon ab, wie lange ein Einkommen an oder jenseits der Höchstbeitragsgrundlage erzielt wurde. Die Einführung der lebenslangen Durchrechnung kann daher auch in dieser Gruppe die subjektive Zufriedenheit mit der Einkommenssituation im Alter verringern. Für diese Personengruppe verstärkten sich dadurch die Anreize einer Zusatzvorsorge zur Aufrechterhaltung ihres Lebensstandards. Das System der besten 15 Jahre hatte Personen mit steilen Einkommensprofilen gegenüber jenen mit flachen Profilen bevorzugt.

3. Versicherungstatbestände jenseits der Beitragsäquivalenz

Im österreichischen Pensionsrecht gibt es Instrumente zur Dämpfung und Kompensation vorhandener Erwerbslücken, die als Teilversicherungszeiten bezeichnet werden. Bestimmte Tatbestände jenseits der unmittelbaren Erwerbstätigkeit werden als pensionsrelevante Versicherungszeiten definiert. Dazu zählen Zeiten des Bezuges einer Geldleistung aus der Arbeitslosenversicherung (Arbeitslosengeld, Sonder- und Notstandshilfe, Sonderunterstützung, Weiterbildungs- oder Übergangsgeld), Wochengeldbezug und Zeiten des Präsenz- und Zivildienstes. Darüber

hinaus sind seit 2005 die ersten 48 Kalendermonate nach der Geburt eines Kindes Teilversicherungszeiten mit einer definierten monatlichen Beitragsgrundlage (1.864,78 € für Zeiten im Jahr 2019). Bei gleichzeitiger Erwerbstätigkeit in dieser Zeit bildet das Erwerbseinkommen eine additive Beitragsgrundlage und wirkt damit deutlich pensionserhöhend.

Die Teilversicherungszeiten stellen sowohl für die Versichertengemeinschaft wie auch für die Finanzierungsseite einen zentralen Hebel in der Alterssicherung dar. Gemäß „Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger“ waren von den im Jahr 2015 entstandenen Versicherungszeiten (ohne Beamte) 80,3% Pflichtversicherungszeiten aufgrund von Erwerbstätigkeit, weitere 18,3% Teilversicherungszeiten und 1,4% entfielen auf Zeiten einer freiwilligen Versicherung.³⁶ Bei den Teilversicherungszeiten sind Zeiten des Arbeitslosengelds und der Notstandshilfe mit 9 Prozentpunkten die bedeutendsten, gefolgt von der Kindererziehung (6 Prozentpunkte) sowie Zeiten des Kranken- oder Rehabilitationsgeldbezugs (rund 2 Prozentpunkte). Die restlichen 1,4 Prozentpunkte verteilen sich auf Zeiten des Präsenz- bzw. Zivildienstes, Wochen- und Übergangsgeld.

Die Teilversicherungszeiten unterscheiden sich sowohl hinsichtlich des Ausmaßes als auch hinsichtlich der Struktur zwischen Frauen und Männern. Die Hauptzuständigkeit der Frauen für die Reproduktionsarbeit³⁷ findet im Pensionssystem durch die Kindererziehungszeiten ihren Niederschlag. Mehr als die Hälfte der Teilversicherungszeiten der Frauen sind Kindererziehungszeiten, bei den Männern nimmt Arbeitslosigkeit den größten Anteil ein. Bezogen auf die Pensionshöhe der Neuzugänge 2015 sind bei Frauen bzw. Männern 138 € bzw. 91 € der Monatspension durch Teilversicherungszeiten entstanden. Durch die Anrechnung der Teilversicherungszeiten erhöhten sich die Pensionen um durchschnittlich 13,7% bei den Frauen und 6,0% bei den Männern gegenüber den Pensionen aus Pflichtversicherungszeiten aufgrund von Erwerbsarbeit.³⁸ Der *Gender Gap* der neu zuerkannten Alterspensionen 2015 sank durch die pensions erhöhende Wirkung der Teilversicherungszeiten von 39% auf 33%.

Die pensionserhöhenden Teilversicherungszeiten brauchen eine Entsprechung auf der Finanzierungsseite. Die Beiträge für im Jahr 2015 angefallene Teilversicherungszeiten im Ausmaß von 3,337 Mrd. € wurden zu rund 44% durch die Arbeitslosenversicherung, zu 28% durch den Bund (zuständige Ministerien) und zu 29% durch den Familienlastenausgleichsfonds getragen.³⁹ Die von Erwerbstätigenbeiträgen unabhängige Finanzierung der Teilversicherungszeiten bedeutet eine Steuerfinanzierung (Bundesmittel in der Pensionsversicherung) der genannten Tatbestände.

Neben dem Instrument der Teilversicherungszeiten zur Reduktion der pensionsdämpfenden Wirkung von Beschäftigungsunterbrechungen bei lebenslanger Durchrechnung besteht seit 2005 die Möglichkeit eines Pen-

sionssplittings: Der erwerbstätige Elternteil kann dem kinderbetreuenden Elternteil bis zu 50 Prozent seiner Teilgutschrift für die ersten sieben Lebensjahre des zu betreuenden Kindes (insgesamt maximal 14 Jahre) übertragen lassen. Im Prinzip stellt dieses Instrument einen innerfamiliären Lastenausgleich dar, bei dem die Summe der Pensionseinkommen beider Eltern unverändert bleibt, aber die individuelle Pensionshöhe des erziehenden Elternteils gestärkt wird. Das Instrument wird derzeit kaum genutzt⁴⁰ und hat daher in der Praxis keinen relevanten dämpfenden Einfluss auf die pensionssenkende Wirkung der lebenslangen Durchrechnung bei erziehungsbedingten Erwerbsunterbrechungen.

Mit den Teilversicherungszeiten aber auch der Ausgleichszulage, die 2018 bei 24% der krankheitsbedingten und 6% der Alterspensionen geleistet wurden, sind somit zwei Instrumente etabliert, die einen sozialen Ausgleich zum Ziel haben und dem Prinzip der Beitragsäquivalenz entgegenstehen bzw. die negativen Folgen der verstärkten Beitragsäquivalenz abmildern.

4. Sozialpolitische Herausforderungen

Die öffentliche sozialpolitische Diskussion konzentriert sich meist auf die Frage nach der „Finanzierbarkeit“ bzw. der „Nachhaltigkeit“ des österreichischen Pensionssystems. Obgleich die prinzipielle Relevanz dieser Fragestellung nicht geleugnet werden soll, wird ob dieser Debatte allzu leicht ein anderer Aspekt der sozialen Sicherheit im Alter vergessen, der eher mikroökonomischen Charakter hat: die Frage nach der Höhe der Leistung, die PensionistInnen im Alter beziehen. Dabei geht es letztlich um die Erreichung elementarer Ziele eines materiellen Alterssicherungssystems.

Unter den Zielen eines Alterssicherungssystems stehen meist der Erhalt eines bestimmten Lebensstandards, den Menschen während der Erwerbstätigkeit erreichen, und die Vermeidung von Altersarmut im Vordergrund. Dass die Einführung der lebenslangen Durchrechnung die Ausgabendynamik in der Pensionsversicherung dämpfte, ist unbestritten. In diesem Beitrag ist jedoch gezeigt, dass die erwähnte Reform Auswirkungen auf die Zielerreichung beim Thema Altersarmut und Lebensstandard hat, die wiederum sozialpolitische Maßnahmen nötig machen.

Für Beschäftigte mit einem relativ steilen Lebenseinkommensprofil, die überdies oft zu den Besserverdienenden gehören, wurde mit der Reform die davor als selbstverständlich angesehene Erhaltung eines Einkommensniveaus, das in den letzten Jahren vor der Pensionierung erzielt worden ist, abgeschafft. Damit sind in der Regel keine sozialen Probleme verbunden, allerdings könnte verstärkte Transparenz – wie das etwa durch die Pensionskonten geschieht – das Vertrauen in das System stärken. An-

ders als dies oberflächlich in der Öffentlichkeit formuliert wird, geht es für junge, am Arbeitsmarkt gut Integrierte nicht darum, dass sie im Alter „keine Pension“ beziehen werden, sondern vielmehr darum, allfällige persönliche Ansprüche nicht ausschließlich dem öffentlichen Sozialversicherungssystem zu überlassen. Es ist denkbar, dass daraus eine neue Diskussion nach einer Förderung von privaten Zusatzversicherungen entsteht.

Sozialpolitisch kritisch ist hingegen die Thematik der Vermeidung von Altersarmut. Das seit 2004 verstärkt beitragsäquivalente österreichische Alterssicherungssystem bietet bei kontinuierlicher Beschäftigung und existenzsichernden Einkommen eine gute finanzielle Absicherung im Alter. Allerdings entsprach das Modell einer 45-jährigen Versicherungszeit schon bisher nicht den Erwerbsverläufen von (betreuungspflichtigen) Frauen und Männern. Das Beschäftigungswachstum in der Vergangenheit war stark von Teilzeitbeschäftigung getrieben. Auch nahm in der jüngeren Vergangenheit die Gruppe der Beschäftigten mit schwankenden Einkommen zu, eine Entwicklung, die sich im Zuge digitaler Arbeits- und Produktionsmärkte weiter verstärken wird.⁴¹

Insgesamt umfasst das österreichische Alterssicherungssystem zwei konträre Grundprinzipien: die Beitragsäquivalenz (lebenslange Durchrechnung) auf der einen Seite und den sozialen Ausgleich (Teilversicherungszeiten, Ausgleichszulagen) auf der anderen Seite. Die Reformen der Vergangenheit verstärkten den Zusammenhang zwischen Einkommenshöhe, Anzahl der Erwerbsjahre und Sicherungsniveau (Versicherungsprinzip). In weiterer Folge überträgt das Versicherungsprinzip die schwache Lohnentwicklung und die Ungleichheiten des Arbeitsmarkts verstärkt in die Alterssicherung. Ohne sozialpolitischen Ausgleich wäre die Gefahr der steigenden Altersarmut evident.

In einem vollkommen beitragsäquivalenten System gäbe es eine hohe Spreizung der Alterseinkommen und keine Umverteilungseffekte zwischen den Versicherten. Die sozialen Ausgleichsmechanismen der Teilversicherungszeiten oder der Ausgleichszulage sind demgegenüber systematische Umverteilungselemente im Pensionssystem. In Abhängigkeit vom individuellen Erwerbs- und Einkommensverlauf haben diese beiden Prinzipien eine unterschiedliche Bedeutung. So wie die Pensionen von heute Beschäftigungsstrukturen und die sozialen Gegebenheiten der Vergangenheit spiegeln, werden die zukünftigen Pensionen verstärkt von der hier skizzierten Beschäftigung- und Einkommensdynamik bzw. der De-Standardisierung geprägt sein. Es ist daher zu erwarten, dass für die größer werdende Gruppe der instabil Beschäftigten die sozialen Ausgleichsmaßnahmen an Bedeutung gewinnen werden. Damit kommt es gleichsam schleichend zu einer Verschiebung innerhalb der Struktur der Alterssicherung: Die stärkere Orientierung der Pensionsberechnung an den Beiträgen führt dazu, dass immer mehr Menschen Mindestsicherungselemente

(Ausgleichszulage) beziehen. Das Sozialversicherungssystem verliert ein Stück Versicherungscharakter.

Aufgrund der neuen Arbeits- und Einkommensverläufe sind neue Sicherungsmechanismen erforderlich, die eine kurz- und langfristige Existenzsicherung auf zunehmend flexiblen und prekären Arbeitsmärkten ermöglichen. Die Einführung des im Sommer 2019 beschlossenen Pensionsbonus (höherer Richtsatz für die Ausgleichszulage bei 40 Beitragsjahren) stellt eine Maßnahme in diese Richtung dar, wobei eine weitere Differenzierung der Beitragsjahre nach Voll- und Teilzeit nicht angedacht ist.⁴² Mit dem Pensionsbonus übernimmt das österreichische Pensionsversicherungssystem verstärkt das Ziel der Armutsvermeidung für Personen, die vier Jahrzehnte geringe, prekäre Einkommen hatten. Damit ist ein weiteres sozialpolitisches Ziel im Pensionsversicherungssystem integriert, das nicht durch Pensionsversicherungsbeiträge, sondern durch allgemeine Steuermittel gedeckt ist.

Entwicklungen dieser Art haben Auswirkungen auf die Finanzierungsseite: Zum einen dämpfen atypische Beschäftigungsverläufe und instabile Einkommen die Beitragsfinanzierung, zum anderen erfordern zunehmend atypische Erwerbsverläufe zusätzliche Ausgleichs- bzw. Steuermittel wegen der Teilversicherungszeiten und Mindestsicherungselemente (Ausgleichszulage). Wenn die Beitragsfinanzierung an Bedeutung verliert, gewinnt die Frage an Bedeutung, welche Leistungsträger in die Finanzierung miteinbezogen werden können, um diese Ausgleichfunktion aufrechtzuerhalten.

Diese Thematik sollte bei der Konzeption einer weitreichenden Reform des Abgabensystems mitbedacht werden. Kommt es im Dienste einer Entlastung des Faktors Arbeit – direkt oder indirekt – zu einer Reduktion der Beiträge für die Sozialversicherung, dann muss eine Gegenfinanzierung nicht nur diesen Effekt kompensieren, sondern darüber hinaus auch noch den steigenden Bedarf an öffentlichen Mitteln, der sich aus der stärkeren Beitragsorientierung des Sozialversicherungssystems ergibt, alimentieren. Ob eine solche Gegenfinanzierung durch eine Verbreiterung der Finanzierungsbasis der Beiträge, durch eine stärkere ökologische Orientierung der Abgaben, durch eine stärkere Vermögensorientierung der Besteuerung oder durch Senkung von anderen Staatsausgaben erfolgt, ist eine politische Wertentscheidung, die hier nicht zu treffen ist. Schwierig wird die Entscheidung allemal, umso mehr, als auch noch andere Aspekte der demografischen Veränderung Ansprüche an die öffentlichen Haushalte nach sich ziehen werden (z. B. die Pflegeproblematik).

Da es sich beim Pensionssystem ein dem Arbeitsmarktsystem nachgelagertes System handelt, sind mittel- und langfristig beschäftigungs- und einkommensstabilisierende Maßnahmen – für Unselbstständigen-, aber auch für Selbstständigeneinkommen – notwendig, die sowohl die Existenzsicherung während der Erwerbsphase als auch in der Pensionsphase

verbessert. Ein erwerbszentriertes Pensionssystem ist nicht in der Lage, alleine die Fehlentwicklungen am Arbeitsmarkt auszugleichen. Je stärker diese Fehlentwicklungen sind, desto mehr wird sich das Pensionssystem wieder vom Versicherungssystem entfernen müssen.

Anmerkungen

- ¹ Wöss und Türk (2018).
- ² Karlhofer und Tálos (2005).
- ³ Pensionsversicherungsanstalt (2019).
- ⁴ 15- bis 65-Jährige lt. Europäische Arbeitskräfteerhebung.
- ⁵ Eppel et al. (2019).
- ⁶ Ebd.
- ⁷ Als Niedriglohn gelten jene Bruttoverdienste bei Vollzeitbeschäftigung, die 60% oder weniger des Medianverdienstes bei Vollzeitbeschäftigung betragen.
- ⁸ Eppel, Horvath, Mahringer (2013).
- ⁹ Statistik Austria (2017).
- ¹⁰ Lt. EU-SILC 2015.
- ¹¹ Böheim et al. (2017).
- ¹² Glocker et al. (2014).
- ¹³ Im EU-28-Schnitt arbeiten 21,1% der Frauen und 13,5% der Männer zu Niedriglöhnen; siehe Geisberger (2017).
- ¹⁴ Rocha-Akis et al. (2019).
- ¹⁵ Guger, Mayrhuber und Scheiblecker (2014).
- ¹⁶ Selbstzuordnung zu Voll- bzw. Teilzeit durch die Befragten, in: Statistik Austria (2019).
- ¹⁷ Rechnungshof (2018), Statistik Austria (2018).
- ¹⁸ Huemer et al. (2017).
- ¹⁹ Eppel, Horvath und Mahringer (2014).
- ²⁰ Taylor-Goody (2004), Bonoli (2006, 2007), Hemerijck und Eichhorst (2009).
- ²¹ Mayrhuber, Bock-Schappelwein und Rückert (2012).
- ²² Gemäß Goos et al. (2014) sollte es eine höhere Arbeitskräftenachfrage im oberen Qualifikationssegment zulasten der mittleren Qualifikationen geben, da im mittleren Segment die standardisierbaren Tätigkeiten wegrationalisiert werden können (Polarisierungsthese). In Österreich ist bislang noch keine sinkende Nachfrage nach mittleren Qualifikationen beobachtbar (Bock-Schappelwein 2016; Hofer et al. 2017).
- ²³ Buhr et al. (2016), Eichhorst et al. (2016), Mayrhuber und Bock-Schappelwein (2018).
- ²⁴ Siehe z. B. European Commission (2018), OECD (2018b).
- ²⁵ Siehe z. B. Manoli und Weber (2011), Bovini und Paradisi (2018).
- ²⁶ European Commission (2018), OECD (2019), Mayrhuber (2017), Kaniovski und Url (2019).
- ²⁷ Bettio et al. (2013).
- ²⁸ Mayrhuber (2017).
- ²⁹ Jedes Versicherungsjahr zählt mit 1,78, $6 \times 1,78 = 10,68\%$.
- ³⁰ Böheim et al. (2017).
- ³¹ European Parliament (2016).
- ³² Eppel et al. (2019).
- ³³ Aus der Perspektive der Pensionsversicherung führen diese Erwerbsphasen zu einer steigenden Anzahl an Pensionszahlungen ins Ausland. Gegenwärtig sind rund 21% der Neuzuerkennungen und 18% der Pensionsstände Leistungen mit zwischenstaatlichen Abkommen. Diese Pensionen, die durch teilweise Erwerbstätigkeit in Österreich ent-

standen sind, stellen eine Folgewirkung eines dynamischen und internationalisierten Arbeitsmarktes dar.

³⁴ Mayrhofer (2006).

³⁵ Vgl. dazu Badelt (2019)

³⁶ Hauptverband (2016).

³⁷ Von den rund 1,88 Mio. erwerbstätigen Frauen in Österreich haben knapp 500.000 Kinder unter 15 Jahren. Der überwiegende Teil dieser erwerbstätigen betreuungspflichtigen Frauen arbeitet Teilzeit (77,1% in 2017), und nur 22,9% arbeiten Vollzeit.

³⁸ Hauptverband (2016).

³⁹ Ebendort.

⁴⁰ Zwischen 2010 und 2018 gab es 1366 Splittingfälle, das entspricht 0,2% aller Geburten in diesem Zeitraum (PVA 2019b).

⁴¹ Bock-Schappelwein (2016).

⁴² Durch eine Berücksichtigung der Arbeitszeit (Voll-/Teilzeit) könnten mögliche Anreize für verstärkte Teilzeitbeschäftigung jedenfalls vermieden werden.

Literatur

Badelt, Christoph, Die Entwicklung der Aktiveinkommen – eine Langfristperspektive (= Beitrag zur Denkwerkstatt St. Lambrecht 2019, im Druck).

Bettio, Francesca; Tinios, Platon; Betti, Gianni, The Gender Gap in Pensions in the EU (European Commission, DG for Justice, Brüssel 2013).

Peneder, Michael; Bock-Schappelwein, Julia; Firgo, Matthias; Fritz, Oliver; Streicher, Gerhard, Österreich im Wandel der Digitalisierung (WIFO, Wien 2016).

Böheim, René; Fink, Marian; Rocha-Akis, Silvia; Zulehner, Christine, Die Entwicklung geschlechtsspezifischer Lohnunterschiede in Österreich, in: WIFO-Monatsberichte 90/9 (2017) 713-725.

Böheim, René; Himpele, Klemens; Mahringer, Helmut, Zulehner, Christine, The gender pay gap in Austria: Eppur si muove!, in: Empirica 40/4 (2013) 585-606.

Bonoli, Giuliano, New social risks and the politics of post-industrial social policies, in: Armingeon, Klaus; Bonoli, Giuliano (Hrsg.), The Politics of Post-Industrial Welfare States (London, New York 2006) 3-26.

Bonoli, Giuliano, Time Matters. Postindustrialization, New Social Risks, and Welfare State Adaptation in Advanced Industrial Democracies, in: Comparative Political Studies 40/5 (2007) 495-520.

Bovini, Giuliano; Paradisi, Matteo, The Transitional Labor Market Consequences of a Pension Reform (= Paper presented on the 20th Annual Joint Meeting of the Retirement Research Consortium, Washington, D. C., 2018).

Breyer, Friedrich; Hupfeld, Stefan, Neue Rentenformel – mehr Gerechtigkeit und weniger Armut, in: DIW-Wochenbericht 5 (2009) 82-87.

Buhr, Daniel; Christ, Claudia; Frankenberger, Rolf; Fregin, Marie-Christine; Schmid, Josef; Trämer, Markus, Europa auf dem Weg zur Wohlfahrt 4.0? Die Digitalisierung des Wohlfahrtsstaates in den Politikfeldern Arbeit, Gesundheit und Innovation im europäischen Vergleich (Friedrich-Ebert-Stiftung, Berlin 2016).

Eichhorst, Werner; Hinte, Holger; Rinne, Ulf; Tobsch, Verena, Digitalisierung und Arbeitsmarkt: Aktuelle Entwicklungen und sozialpolitische Herausforderungen, in: ZSR 62/4 (2016) 383-409.

Eppel, Rainer; Horvath, Thomas; Mahringer, Helmut, Die Struktur und Dynamik von Arbeitslosigkeit, atypischer Beschäftigung und Niedriglohnbeschäftigung in der Längsschnittdanalyse 2000/2010 (WIFO, Wien 2013).

- Eppel, Rainer; Horvath, Thomas; Mahringer, Helmut, Eine Typologie Arbeitsloser nach Dauer und Häufigkeit ihrer Arbeitslosigkeit 2010/2013 (WIFO, Wien 2014).
- Eppel, Rainer; Horvath, Thomas; Mahringer, Helmut; Mayrhuber, Christine, Destandardisierung von Erwerbsverläufen und Rückwirkungen auf die Alterssicherung (WIFO, Wien 2019, im Erscheinen).
- Eppel, Rainer; Leoni, Thomas; Mahringer, Helmut, Österreich 2025 – Segmentierung des Arbeitsmarktes und schwache Lohnentwicklung in Österreich (Projektpublikationen „Österreich 2025“, Wien 2017a).
- Eppel, Rainer; Leoni, Thomas; Mahringer, Helmut, Österreich 2025 – Segmentierung des Arbeitsmarktes und schwache Lohnentwicklung in Österreich (WIFO, Wien 2017b).
- European Commission, The 2018 Ageing Report (= Institutional Paper 079, Brüssel 2018).
- European Parliament, The gender pension gap: differences between mothers and women without children (Brüssel 2016).
- Geisberger, Tamara, Niedriglohnbeschäftigung in Österreich 2014: geringe Dynamik – verfestigte Strukturen, in: Statistische Nachrichten 11 (2017) 924-939.
- Glocker, Christian; Horvath, Thomas; Mayrhuber, Christine; Rocha-Akis, Silvia, Entwicklung und Verteilung der Einkommen in Österreich (WIFO, Wien 2014).
- Goos, Maarten; Manning, Alan; Salomons, Anna, Explaining Job Polarization: Routine-Biased Technological Change and Offshoring, in: American Economic Review 104/8 (2014) 2509-2526.
- Guger, Alois; Mayrhuber, Christine; Scheiblecker, Marcus, Möglichkeiten zur Ermittlung und Systematisierung der Nicht-Lohn-Erwerbseinkommen und ihrer Verteilung in Österreich (WIFO, Wien 2014).
- Haan, Peter; Kemptner, Daniel; Lüthen, Holger, Besserverdienende profitieren in der Rentenversicherung zunehmend von höherer Lebenserwartung, in: DIW-Wochenbericht 23 (2019) 391-399.
- Harbrecht, Wolfgang, Die Europäische Gemeinschaft (Stuttgart 1984).
- Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger, Teilversicherungs-, Ersatzzeiten- und Wanderversicherungsbericht (§ 31 Abs. 13 ASVG) für das Jahr 2015 (Wien 2016).
- Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger, Pensionsversicherung 2018 (Wien 2019).
- Hemerijck, Anton; Eichhorst, Werner, Whatever Happend to the Bismarckian Welfare State? From Labor Shedding to Employment-Friendly Reforms (= IZA DP 4085, Bonn 2009).
- Hofer, Helmut; Titlbach, Gerlinde; Vogtenhuber, Stefan, Polarisierung am österreichischen Arbeitsmarkt?, in: Wirtschaft und Gesellschaft 43/3 (2017) 379-403.
- Kaniovski, Serguei; Url, Thomas, Die Auswirkung dauernder Berufsunfähigkeit auf das erwartete Lebenseinkommen in Österreich (WIFO, Wien 2019).
- Karlhofer, Ferdinand; Tálos, Emmerich (Hrsg.), Sozialpartnerschaft. Österreichische und Europäische Perspektiven (Wien 2005).
- Manoli, Dayanand; Weber, Andrea, Nonparametric Evidence on the Effects of Retirement Benefits on Labor Force Participation Decisions (= CRR WP, Chestnut Hill 2011).
- Mayrhuber, Christine, Erwerbsunterbrechungen, Teilzeitarbeit und ihre Bedeutung für das Frauen-Lebenseinkommen (WIFO, Wien 2017).
- Mayrhuber, Christine; Bock-Schappelwein, Julia, Dimensionen plattformbasierter Arbeit in Österreich und Europa. Implikationen für die Soziale Sicherheit (WIFO, Wien 2018).
- Mayrhuber, Christine; Bock-Schappelwein, Julia; Rückert, Eva, Neue soziale Risiken in Österreich im europäischen Vergleich (WIFO, Wien 2012).
- Mayrhuber, Christine; Glocker, Christian; Horvath, Thomas; Rocha-Akis, Silvia, Entwicklung und Verteilung der Einkommen in Österreich (WIFO, Wien 2014).
- Mayrhuber, Christine, Pensionshöhe und Einkommensersatzraten nach Einführung des

- Allgemeinen Pensionsgesetzes, in: WIFO-Monatsberichte 11 (2006) 805-816.
- Mayrhuber, Christine, Verteilung des Primäreinkommens und seiner Komponenten, in: - Rocha-Akis, Silvia; et al., Umverteilung durch den Staat in Österreich 2015 (2019) 25-36.
- Mokre, Patrick, Ausnahmezustand Geringverdienst? Ursachen der Beschäftigungsverhältnisse unter der Steuergrenze, in: Wirtschaft und Gesellschaft 45/2 (2019) 203-227.
- OECD, Pensions Outlook 2018 (Paris 2018a).
- OECD, Will future pensioners work for longer and retire on less? Policy brief on Pensions (Paris 2018b).
- Pensionsversicherungsanstalt, Jahresbericht 2018 (Wien 2019a).
- Pensionsversicherungsanstalt, 2018 brachte starken Anstieg bei Pensionssplitting (Wien 2019B); online: <https://www.pensionsversicherung.at/cdscontent/?contentid=10007.812734>.
- Rechnungshof Österreich, Allgemeiner Einkommensbericht 2018 (Wien 2018).
- Rocha-Akis, Silvia; Bierbaumer-Polly, Jürgen; Bock-Schappelwein, Julia; Einsiedl, Martina; Klien, Michael; Leoni, Thomas; Loretz, Simon; Lutz, Hedwig; Mayrhuber, Christine, Umverteilung durch den Staat in Österreich 2015 (WIFO, Wien 2019).
- Statistik Austria, Gender Pay Gap. Analysen zum Einfluss unterschiedlicher Faktoren auf den geschlechtsspezifischen Lohnunterschied, in: Statistische Nachrichten 7 (2017) 669-679.
- Statistik Austria, Statistik der Lohnsteuer 2017 (Wien 2018).
- Taylor-Gooby, P. (Hrsg.), New Risks, New Welfare: The Transformation of the European Welfare State (New York 2004).
- Wöss, Josef; Türk, Erik, Ein starkes Pensionssystem, in: Arbeit & Wirtschaft 10 (2018), <https://www.arbeit-wirtschaft.at/ein-starkes-pensionssystem/>.

Zusammenfassung

Im Gegensatz zur öffentlichen Pensionsdiskussion der „Finanzierbarkeit“ bzw. der „Nachhaltigkeit“ stehen im Beitrag mögliche Folgewirkungen der Ausweitung der Bemessungszeit für die Bildung der Pensionsbemessungsgrundlage von 15 auf 40 Jahre im Mittelpunkt. Es zeigt sich, dass die Stärkung des Äquivalenzprinzips bei zunehmender Destandardisierung der Beschäftigungs- wie auch der Einkommensverläufe hinkünftig mit einem Bedeutungsgewinn an Ausgleichsmechanismen wie Teilversicherungszeiten, Mindestsicherungselementen verbunden sein wird. Eine Entwicklung, die mit dem Kostendämpfungsziel der lebenslangen Durchrechnung nicht in Übereinstimmung steht.

Abstract

In contrast to the public pension debate on “sustainability”, the paper focuses on the possible consequences of extending the assessment period for the formation of the pension assessment base from 15 to 40 years. It can be seen that the strengthening of the equivalence principle on labour markets with the increasing destandardisation of employment and income trends will in future be associated with an increase in the importance of equalisation mechanisms such as minimum-security elements. This development is not in line with the original objective of the reform, which was to dampen future pension-spending dynamics.

Schlüsselbegriffe: Pensionspolitik, Wohlfahrt, Lohnunterschiede, Verteilung Erwerbseinkommen, Armut im Alter.

Key words: pension policy, welfare, wage differentials, distribution of earned income, poverty in old age.

JEL codes: D30, H55, J26, J31, I39.