

„Abhängigkeitsquoten-Rechner“ der AK Wien in Brüssel angekommen

Weißbuch der EU-Kommission: Eine Agenda für angemessene, sichere und nachhaltige Pensionen?

Am 16.2.2012 hat die EU-Kommission ein Weißbuch zum Thema Pensionen¹ veröffentlicht. Vorangegangen waren die Präsentation eines Grünbuchs im Juli 2010 und ein daran anschließender europaweiter Konsultationsprozess. Positiv fällt vor allem auf, dass die Bedeutung des Arbeitsmarkts für die Erreichung der zentralen Pensionsziele viel stärker betont wird als in früheren Kommissionsdokumenten. Bedauerlich ist, dass die neuen Erkenntnisse ohne Einfluss geblieben sind auf die zentralen Pensionsempfehlungen, die unverändert aus den „Annual Growth Reports“ der Jahre 2011 und 2012² in das Weißbuch übernommen wurden.

Josef Wöss, Erik Türk

Rolle der EU ■ Formal betrachtet sind die EU-Kompetenzen gering, da die nationalen Regierungen und Parlamente für die Ausgestaltung der Pensionssysteme verantwortlich sind. In der politischen Realität stellt sich das allerdings oft anders dar, vor allem aus zwei Gründen:

- die in den Ländern geführten Pensionsdebatten werden von den Analysen und Positionierungen der EU beeinflusst,
- über den Umweg der Budgetvorgaben wird auf die Mitgliedstaaten erheblicher Druck ausgeübt, die öffentlichen Pensionsausgaben in möglichst engen Grenzen zu halten.

Als zentrales Ziel des Weißbuchs nennt die EU-Kommission die Skizzierung einer Pensionsstrategie für „langfristig angemessene und finanzierbare Pensionen“. (S. 3)

Die Reformnotwendigkeit wird vor allem mit dem demographischen Wandel und mit den Auswirkungen der Finanz- und Wirtschaftskrise auf die öffentlichen Haushalte begründet.

Wo unmittelbare EU-Kompetenzen gegeben sind (Personenfreizügigkeit, Finanzdienstleistungen, etc) werden auch legislative Aktivitäten

in Aussicht gestellt. Genannt werden insbesondere eine Überarbeitung der Pensionsfonds-Richtlinie und die Schaffung einer Richtlinie zur Übertragbarkeit von (Betriebs-)Pensionsansprüchen.

Zentrale Aussagen des Weißbuchs ■ Grob gesprochen kann der Inhalt des Weißbuchs in zwei Teile gegliedert werden: in „alte“ und „neue“ Aussagen, d.h. in Aussagen, die aus früheren Dokumenten übernommen wurden und in solche, die neu sind. Neu ist, dass sich das Weißbuch in einigen Punkten deutlich – und durchaus positiv – von dem abhebt, was in den letzten Jahren von der Kommission zu hören war.

Die Altersstruktur einer Gesellschaft allein ist nicht besonders aussagekräftig.

Was gibt es Neues? ■ Im Weißbuch wird betont, dass die in den meisten Langzeitprojektionen ins Zentrum gerückte demographische Alterslastquote nicht besonders aussagekräftig ist. Als zentrale Bestimmungsgröße wird demgegenüber die ökonomische (wirtschaftliche) Abhängigkeitsquote hervorgehoben.

„Die Alterungsproblematik wird häufig anhand der Verdoppelung der Alterslastquote (Verhältnis der Bevölkerung 65+ zur Bevölkerung 15-64) von 26% im Jahr 2010 auf 50% im Jahr 2050 aufgezeigt. Der springende Punkt ist jedoch die wirtschaftliche Abhängigkeitsrate, die wie folgt definiert ist: Arbeitslose und Personen im Ruhestand als Prozentsatz der Erwerbstätigen.“ (S. 7)

Allein schon die Klarstellung, dass die Fokussierung auf die Demographie allein entschieden zu kurz greift, ist als erheblicher Fortschritt zu betrachten. In vielen Dokumenten werden demographische und ökonomische Relationen gleichgesetzt oder verwechselt und – daraus abgeleitet – unhaltbare Schlussfolgerungen gezogen. Sehr oft wird z.B. suggeriert, dass der Anstieg der demographischen Alterslastquote automatisch zu einem analogen Anstieg der Zahl der Pensionisten gegenüber der Zahl der Beitragszahler führt, es sei denn die Altersgrenze zwischen Erwerbs- und Pensionsalter wird entsprechend weit nach oben verschoben. Ausgeblendet wird dabei, dass die Relation zwischen Pensionisten und Beitragszahlern auch durch eine verstärkte Erwerbsintegration der Menschen im Erwerbsalter erheblich verbessert werden kann. >>

»

Wie hoch das Potential zur Erhöhung der Beschäftigungsquoten ist, zeigt allein schon die Tatsache, dass derzeit EU-weit ca. 120 Millionen Menschen im Erwerbsalter 15 bis 64 nicht in Erwerbsarbeit sind. Sehr viele davon sind als arbeitssuchend gemeldet oder beziehen bereits eine Pension (Invaliditätspension, vorzeitige Alterspension, etc). Nur knapp 2/3 der Menschen im Erwerbsalter werden von Eurostat als erwerbstätig ausgewiesen.³

Die im Weißbuch verwendete Definition der ökonomischen Abhängigkeitsrate (Arbeitslose und Personen im Ruhestand relativ zur Zahl der Erwerbstätigen) entspricht der im „Abhängigkeitsquoten-Rechner“ der AK-Wien⁴ gewählten Form. Durch die Mitberücksichtigung der Arbeitslosen werden erstmals die Kosten der Arbeitslosigkeit (bzw. die Kostenersparnis bei Reduktion der Arbeitslosigkeit) in der Pensionsdebatte zum Thema gemacht. Damit wird z.B. verhindert, dass Arbeitslosigkeit im höheren Erwerbsalter aus dem Blickfeld der Pensionsdebatte verschwindet, indem bisher aus dem Pensionssystem gezahlte Frührenten ersetzt werden durch Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung.

Wir brauchen eine Steigerung der Beschäftigungsquoten in allen Altersgruppen ■ Deutlicher als das z.B. im Grünbuch der Fall war, wird im Weißbuch die Bedeutung des Arbeitsmarkts und höherer Beschäftigungsquoten für eine erfolgreiche Bewältigung des demographischen Wandels betont. Neu ist dabei vor allem, dass nicht nur das höhere Erwerbsalter, sondern das gesamte Erwerbsleben angesprochen wird. „Viele Länder haben beträchtlichen Spielraum bei der Verbesserung der zukünftigen Angemessenheit und Nachhaltigkeit ihrer Pensions- und Rentensysteme, indem sie die Beschäftigungsquote⁵ steigern, und das nicht nur in der Gruppe der Älteren,

„Abhängigkeitsquoten-Rechner“ der AK Wien belegt zentrale Bedeutung des Arbeitsmarkts für die Erreichung der Pensionsziele.

sondern auch in Gruppen mit geringeren Beschäftigungsquoten⁶ wie Frauen, MigrantInnen sowie jungen Menschen.“ (S. 8)

Damit sind Themen wie bessere Vereinbarkeit von Beruf und Familie, bessere Integration von ZuwanderInnen, gute Ausbildung und Arbeitsplätze für die Jugend, etc. endlich auch Gegenstand in der Pensionsdebatte.

Beispiel aus AK-Rechner belegt zentrale Bedeutung des Arbeitsmarkts ■ Die zentrale Bedeutung der Entwicklung des Arbeitsmarkts wird im Weißbuch mit folgendem Beispiel aus dem „Abhängigkeitsquoten-Rechner“ verdeutlicht: „Wenn Europa das Beschäftigungsziel der Strategie Europa 2020 – eine Beschäftigungsquote⁷ von 75% in der Altersgruppe der 20-64-Jährigen – erreicht und im Zeitraum 2020-2050 weitere Fortschritte erzielt werden, steigt die ökonomische Abhängigkeitsquote von derzeit 65% auf lediglich 79% im Jahr 2050.“ (S. 7/8)⁸

Die Szenario-Rechnung für das Jahr 2050 basiert im Wesentlichen auf der Annahme, dass im Jahr 2050 im EU-Durchschnitt eine Beschäftigungsquote erreicht wird, die in etwa dem Niveau der drei besten Länder (S, DK, NL) im Jahr 2008 entspricht. Oder anders ausgedrückt: Angenommen wird, dass das Beschäftigungsziel der EU 2020 Strategie (75% Beschäftigungsquote in der Altersgruppe 20-64) erreicht wird und in den Folgejahren bis 2050 ein weiterer – wenngleich deutlich langsamerer – Anstieg der Beschäftigungsquote auf das Niveau der drei besten Länder erfolgt. Bei Realisierung die-

ses Szenarios würde die ökonomische Abhängigkeitsquote zwischen 2010 und 2050 nur um ca. 20% in die Höhe gehen, obwohl in diesem Zeitraum die demographische Altenquote um fast 100% steigt!

Das Rechenbeispiel macht die ganz zentrale Bedeutung der Entwicklung des Arbeitsmarktes deutlich. Gezeigt wird, dass die immer wieder kolportierte demographiebedingte Kostenexplosion bei den Pensionen mit einer guten – auf die 20- bis 64-Jährigen fokussierten – Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik ganz massiv entschärft werden könnte.

In Hinblick auf die Kostenentwicklung in den kommenden Jahrzehnten ist zum 20%-Anstieg der ökonomischen Abhängigkeitsquote im angeführten Szenario zu bedenken, dass diese auch durch die Höhe des relativen Leistungsniveaus (durchschnittliche Leistungshöhe relativ zum durchschnittlichen Erwerbseinkommen) bestimmt wird. Die Tatsache, dass die in den letzten Jahren in sehr vielen Ländern durchgeführten Pensionsreformen fast durchwegs zu niedrigeren Lohnersatzraten führen werden, führt zu einer weiteren Reduktion des Kostenanstiegs.

Anzumerken ist, dass die allseits geforderte „Generationengerechtigkeit“ die Akzeptanz einer gewissen Ausweitung des BIP-Anteils für die Älteren erforderlich macht, wenn der Anteil dieser Bevölkerungsgruppe an der Gesamtbevölkerung massiv ansteigt. Mit einer richtig angelegten Gesamtstrategie, die ganz zentral beim Arbeitsmarkt ansetzt, kann dieser Kostenanstieg aber ohne Zweifel in relativ engen Grenzen gehalten werden – und das ohne drastische Anhebung des gesetzlichen Pensionsalters! Ein sehr wichtiger Faktor ist in diesem Zusammenhang auch die aller Voraussicht nach weiter steigende Arbeitsproduktivität bzw. der weiter steigende gesamtge-

»



sellschaftliche Wohlstand. Hierdurch wird ein erweiterter Verteilungsspielraum eröffnet.

Neue Erkenntnisse der Kommission bleiben leider ohne Einfluss auf die zentralen Politikempfehlungen.

„Alte“ Empfehlungen für die Pensionspolitik ■ Bedauerlich ist, dass das Aufzeigen der hohen Bedeutung des Arbeitsmarktes ohne klar erkennbaren Einfluss auf die aus Vordokumenten übernommenen Pensionsempfehlungen des Weißbuchs geblieben ist. Empfohlen werden vor allem eine Koppelung des Pensionsalters an die steigende Lebenserwartung und der Ausbau der privaten Zusatz-Altersvorsorge.

Koppelung des Pensionsalters an die steigende Lebenserwartung

■ Die Empfehlung wird in erster Linie mit demographischen Argumenten begründet. Verwiesen wird z.B. auf eine Prognose, nach der zwischen 2010 und 2060 mit einer weiteren Erhöhung der Lebenserwartung um 7,9 Jahre (Männer) bzw. um 6,5 Jahre (Frauen) gerechnet wird.

Unerwähnt bleibt, dass das Verhältnis zwischen Berufsjahren und Ruhestandsjahren nicht nur durch das Pensionsalter, sondern auch durch die Zahl der Berufsjahre vor Erreichung des Pensionsalters bestimmt wird. Eine bessere Erwerbsintegration während dieser Lebensphase z.B. durch Abbau der Arbeitslosigkeit, durch bessere Vereinbarkeit von Beruf und Familie oder durch bessere Invaliditäts-Prävention könnte erheblich zur Verbesserung bzw. zur Stabilisierung des Verhältnisses von Ruhestands- und Berufsjahren beitragen.

Wenig überraschend ist, dass die Koppelung des Pensionsalters an

die steigende Lebenserwartung in den Medien das höchste Interesse gefunden hat. Aus österreichischer Sicht sollte dabei nachdenklich stimmen, dass die extremste Deutung der Aussagen im Weißbuch in unserem Land erfolgte, z.B. wurde in den Hauptnachrichten des ORF von einer EU-Forderung nach einem Pensionsalter 72 berichtet. Eine Meldung, die sich in dieser Form nirgendwo sonst in einem zentralen Medium findet! Und das mit gutem Grund: Im Weißbuch wird nicht präzisiert, in welcher Form die „Koppelung zwischen Ruhestandsalter und Lebensalter“ erfolgen soll und es wird dort auch keine anzustrebende Altersgrenze genannt. In einem begleitenden Dokument wird eine Empfehlung zur Anhebung des Pensionsalters sogar generell in Abrede gestellt bzw. nur eine diesbezügliche Konsultation der Sozialpartner vorgeschlagen.⁹

Dazu kommt, dass im Weißbuch ausdrücklich betont wird, dass eine Anhebung des Pensionsalters nur in Kombination mit anderen Maßnahmen Erfolg haben kann: „Der Erfolg von Reformen, die auf die Erhöhung des Renten- bzw. Pensionsalters abzielen ... setzt jedoch bessere Chancen für ältere Frauen und Männer für den Verbleib am Arbeitsmarkt voraus. Dazu zählen Anpassung von Arbeitsplätzen und Arbeitsorganisation, Förderung des lebenslangen Lernens, kostenwirksame Strategien zur Vereinbarkeit von Berufs-, Privat- und Familienleben, Maßnahmen zur Förderung des gesunden Alterns sowie gegen geschlechtsspezifische Ungleichheiten und Altersdiskriminierung.“ (S. 8)

Bemerkenswert sind in diesem Zusammenhang auch die Hinweise auf individuell sehr unterschiedliche Lebensverläufe und auf Modelle der Beteiligung der Arbeitgeber an den Kosten der Frühpensionen: „Zudem hängt die politische Akzeptanz derartiger Reformen davon ab,

ob die Bevölkerung sie für fair hält. Es muss also die Tatsache berücksichtigt werden, dass die Fähigkeit zu arbeiten – und Arbeit zu finden – individuell sehr verschieden ist und dass Arbeitskräfte, die schon früh ins Berufsleben eingestiegen sind, mit 60 oder 65 meist eine geringere Lebenserwartung haben und einen schlechteren Gesundheitszustand aufweisen.“ (S. 8/9)

„Die Mitgliedstaaten reformieren ihre Systeme für den vorzeitigen Ruhestand in unterschiedlicher Weise. Arbeitgeber/innen können verpflichtet werden, alle oder zumindest einen erheblichen Teil der Kosten für vorzeitige Ruhestandsleistungen zu übernehmen.“ (S. 13)

Absehbar ist, dass die Festsetzung des Pensionsalters und die Schaffung der erforderlichen Bedingungen für einen längeren Verbleib in Beschäftigung weiterhin im Zentrum der Aufmerksamkeit stehen werden. In Österreich geht es dabei vor allem um eine nähere Heranführung des durchschnittlichen faktischen Pensionsantrittsalters an das „Regelpensionsalter“. Verbunden mit einer Steigerung der Beschäftigungsquoten auch in jüngeren Jahren würde das ausreichen, um (auf Basis der bereits durchgeführten Pensionsreformen) den Anstieg des BIP-Anteils für die öffentliche Alterssicherung in sehr engen Grenzen zu halten.

Mediale Übertreibung dominiert Diskussion in Österreich.

Ausbau der privaten Zusatz-Altersvorsorge ■ „Der ergänzenden Altersvorsorge muss bei der Sicherung der künftigen Angemessenheit der Renten- und Pensionshöhe eine größere Rolle zukommen.“ (S. 14). Begründet wird diese Position vor allem mit den sinkenden Versorgungsniveaus in vielen öffentlichen Systemen. »



Ebenso wenig wie in früheren Kommissions-Dokumenten wird hinterfragt, ob der Ausbau der privaten Altersvorsorge weniger Kosten verursacht als die Aufrechterhaltung einer guten öffentlichen Alterssicherung. Im Regelfall wird das nicht der Fall sein. Im Gegenteil: Private Systeme sind in aller Regel teurer, da dort nicht nur (zumeist höhere) Verwaltungskosten, sondern auch Bewerbungs- und Vertriebskosten und die Verrechnung von Gewinnen für die Finanzdienstleister zu Buche schlagen.¹⁰

Beim Vergleich zwischen kapitalbasierten privaten und im Umlageverfahren finanzierten öffentlichen Systemen müssten darüber hinaus die unterschiedlichen Risiken und die unterschiedliche Verteilungswirkung viel mehr Beachtung finden, als das in den bisherigen Kommissionsdokumenten – und leider auch im Weißbuch – der Fall ist. Sehr zu begrüßen wäre auch, wenn die sehr unterschiedliche Qualität verschiedener privater Systeme ins Blickfeld gerückt werden würde. Die im Weißbuch in Aussicht gestellten Aktivitäten wie best-practice-Austausch und Entwicklung kostengünstiger Zusatz-Vorsorgemodelle werden hoffentlich zu einer differenzierteren Betrachtungsweise führen.

Kommission setzt unbeirrt auf den Ausbau der privaten Altersvorsorge.

Die in den letzten Jahren sichtbar gewordene Krisenanfälligkeit wird im Weißbuch angesprochen. „Die Krise hat gezeigt, wie anfällig kapitalgedeckte Vorsorgemodelle gegenüber Finanzkrisen und Wirtschaftsabschwüngen sind.“ (S. 15) Die daraus gezogenen Schlussfolgerungen scheinen allerdings die Empfehlung zum weiteren Ausbau der privaten Altersvorsorge nicht zu tangieren. Die in diesem Zusammenhang teils vorgebrachte Kritik, die Kommission habe aus der Finanzmarktkrise nichts gelernt, wird relativiert durch die Betonung der Notwendigkeit, die Regelungsrahmen für die privaten Vorsorgeformen zu überarbeiten und die Sicherheit und Kosteneffizienz dieser Systeme zu verbessern.

Resümee ■ Wenngleich ziemlich problematische, aus Vordokumenten übernommene, Empfehlungen den Ton angeben, bietet das Weißbuch gute Ansatzpunkte zu einer Neuorientierung der bisher fast nur auf Demographie, Pensionsalter und Ausbau der Privatvorsorge fokussierten Debatte.

Erforderlich ist eine Gesamtstrategie für eine ökonomisch sinnvolle und sozial verträgliche Bewältigung des demografischen Wandels. Wie im Weißbuch betont, muss dabei dem Arbeitsmarkt eine zentrale Bedeutung zukommen.

Die Umsetzung der Gewerkschaftsforderungen nach Abbau der Arbeitslosigkeit, besserer Aus- und Weiterbildung, mehr Gesundheitsschutz, besserer Vereinbarkeit von Beruf und Familie, Stärkung der Invaliditäts-Prävention, Schaffung altersgerechter Arbeitsplätze etc. und nach einer beschäftigungsfördernden Wirtschafts- und Budgetpolitik ist der beste Weg zur Sicherung guter Pensionen auch für die heute Jüngeren.

„Raising employment levels ... is arguably the most effective strategy with which countries can prepare for population ageing“.¹¹

Josef Wöss ■ AK Wien,
josef.wöss@akwien.at

Erik Türk ■ AK Wien,
erik.tuerk@akwien.at

1) Europäische Kommission, Weißbuch - Eine Agenda für angemessene, sichere und nachhaltige Pensionen und Renten. COM(2012)55 final

2) KOM(2011) 11 endgültig vom 12.1.2011; KOM(2012) 815 endgültig vom 23.11.2011

3) Zu beachten ist, dass Eurostat auch Personen mit Mini-Jobs als erwerbstätig einstuft. Ohne die vielen Millionen Menschen, die nur geringfügig beschäftigt sind, liegt die Beschäftigtenzahl noch um einiges niedriger.

4) Siehe dazu Europäisches Gewerkschaftsinstitut, Policy Brief 4/2011, Abhängigkeitsquoten im demographischen Wandel: Arbeitsmarkt hat zentrale Bedeutung

5) In der deutschen Übersetzung ist der im englischen Original verwendete Begriff „employment rate“ irrtümlich mit „Erwerbsquote“ übersetzt. Die englische Entsprechung

zu „Erwerbsquote“ wäre „activity rate“. Die beiden Quoten unterscheiden sich vor allem dadurch, dass bei der Erwerbsquote die Arbeitslosen mitgezählt werden, was bei der Beschäftigungsquote nicht der Fall ist.

6) Siehe FN 2

7) Siehe FN 2

8) In der Fußnote zu diesem Rechenbeispiel wird im Weißbuch auf den „Abhängigkeitsquoten-Rechner“ der AK und auf die dort getroffenen Annahmen für die Szenario-Rechnung für 2050 verwiesen. Die Bezeichnung „Austrian Federal Chamber of Labour“ im englischen Original ist in der deutschen Fassung irrtümlich mit „Österreichisches Bundesministerium für Arbeit“ übersetzt!

9) GD Employment, Social Affairs & Inclusion: Frequently asked questions: White Paper on Pensions: "Is the Commission recommen-

ding an increase in pensionable ages? No. It is not the Commission's role to set pension ages. Setting retirement ages or increasing the pensionable age is for Member States. In view of today's demographic challenges and in the context of the financial crisis, the Commission proposes measures to help Member States to reduce access to early retirement schemes, to equalize pensionable ages of women and men in pension systems, and to consult the social partners on mandatory retirement ages to see how they could be revised."

10) Siehe auch Beitrag von Christian Prantner in dieser Ausgabe: „Wie schneiden die Renditen in der dritten Pensions-Säule ab?“

11) EU-Kommission, Demography Report 2008, S 143/144