

Zur Zukunft der Altersvorsorge im 3-Säulen Modell

Überlegungen von Univ.-Prof. Dr. Wolfgang Mazal

1. Einleitung

Das Thema der Altersvorsorge bewegt die Menschen seit jeher: Bereits in den zehn Geboten war die Sorge um die ältere Generation den Jungen vorgegeben und galt die Ehre von Vater und Mutter gleichzeitig als Garant für das eigene Wohlergehen. Die Formulierung des vierten Gebots: „Ehre Vater und Mutter, damit es Dir wohl ergehe“ ist auf den Generationenvertrag hin angelegt und ist nur eine der Ausprägungen des Prinzips der Verantwortung für die Vorgeneration in der für unseren Kontinent prägenden jüdisch-christlichen Tradition, ebenso wie in zahlreiche anderen Traditionen weltweit.

Historisch war die Verantwortung ausschließlich innerfamiliär adressiert, weil auf Basis des Subsidiaritätsprinzips homogene familiäre Strukturen ideale Voraussetzungen für die Problembewältigung der Altersvorsorge in der Familie bildeten. Dies erklärt, warum das Leben der kinderlosen Witwe als die am meisten deplorable Situation galt, in der entweder Surrogate für familiäre Beziehungen (Leviratsehe) oder zumindest existenzsichernde Maßnah-

men auf Mindestniveau gesellschaftlich garantiert wurden.

Zu bedenken ist allerdings, dass die Generationenabfolge auf Grund zahlreicher Faktoren – insbesondere aus der Entwicklung der Medizin – viel kurzfristiger war als heute, und dass sowohl die Phase, in der die junge Generation für die alte verantwortlich war, als auch die Phase, in der die alten Menschen Unterstützung benötigten, viel kürzer waren als dies heute der Fall ist. Erst durch den Siegeszug der Medizin und die Wohlstandsmehrung in modernen Gesellschaften infolge der Industrialisierung wurde die Notwendigkeit der Versorgung Älterer über längere Zeit hindurch zu einem Massenphänomen. Gleichzeitig verloren familiäre Strukturen immer durch das ebenfalls infolge der Industrialisierung beobachtbare Auseinanderdriften traditioneller Familienstrukturen mehr und mehr die Fähigkeit, Altersvorsorge zu gewährleisten.

Sieht man von unternehmensbezogenen Altersvorsorgeeinrichtungen und dem öffentlichen Dienst ab¹, findet sich im Territorium der Republik Österreich die erste gesetzliche Pensionsversiche-

rung im PVG 1906², wo eine beitragsfinanzierte Altersrente auf Basis des Umlageverfahrens³ geregelt war. Dass diese sukzessive weiter ausgebaut wurde, ist bekannt; ebenso, dass diese gesetzliche Pensionsversicherung seit mehreren Jahrzehnten unter ökonomischem und politischem Druck steht. Dass in einem kombinierten Modell betriebliche und private Zusatzinstrumente der Altersvorsorge – gemeinhin als zweite und dritte Säule bezeichnet – bei der Absicherung der älteren Generation eine Rolle spielen können, ist ebenfalls bekannt; in welchem Ausmaß dies der Fall sein soll, ist allerdings in Österreich seit jeher umstritten.

Im folgenden Beitrag sollen kurz Funktionszusammenhänge des Zusammenspiels der Elemente eines kombinierten Altersversorgungsmodells reflektiert werden, ehe Überlegungen für ein Zukunftsmodell angestellt werden können.

2. Funktionszusammenhänge

Es ist für Mentalitätsunterschiede aufschlussreich, sich die Bilder zu vergegenwärtigen, mit denen kombinierte Altersversorgungsmodelle dargestellt werden:

1 Es ist müßig, die überbordende Literatur zur Sozialrechtsentwicklung hier anzuführen; illustrativ ist die Abhandlung von *Klees*, die Geschichte der sozialen Versicherung in Deutschland (Berlin 1928), die im Nachdruck (Berlin 1981) von *Tennstedt* herausgegeben wurde, und *Hofmeister*, Landesbericht Österreich, in: *Köhler/Zacher* (Hg.), Ein Jahrhundert Sozialversicherung. In der Bundesrepublik Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Österreich und der Schweiz, Berlin 1981, S. 445 – 730.

2 Gesetz über die Pensionsversicherung der in privaten und einiger in öffentlichen Diensten Angestellten vom 16. 12. 1906, RGBl 1907/1.

3 In Österreich wird das Umlageverfahren üblicherweise mit der Beitragsfinanzierung gleichgesetzt. Funktional zutreffender ist, dem Umlageverfahren alle Finanzierungsformen zuzuordnen, die die Leistungen aus laufenden Einnahmen und nicht aus Kapital finanzieren. Der international gebräuchliche Terminus „pay as you go“ bringt dies deutlicher zum Ausdruck und zeigt, dass nicht nur Beiträge, sondern auch Steuern als Finanzierungsinstrument dienen können. Vgl dazu Stichwort PAYGO: „the practice in the United States of financing expenditures with current funds rather than borrowing“ https://en.wikipedia.org/wiki/Pay_as_you_go (28. 5. 2016).



**Univ.-Prof.
Dr. Wolfgang Mazal
Institut für Arbeits-
und Sozialrecht der
Universität Wien**

- Es ist evident, dass das ursprünglich von der Weltbank⁴ propagierte Modell der drei Säulen jene Stabilitätsvorstellung transportieren möchte, die mit einem fest gefügten griechischen Tempel assoziiert werden (um der Wahrheit die Ehre zu geben, weisen diese Bauwerke jedoch typischerweise eine ungerade Zahl von Durchgängen auf, die von einer geraden Zahl von Säulen getragen werden, sodass eine aus drei-Säulen gebildete Tempelfront mit zwei Durchgängen nicht überliefert ist).⁵
- Demgegenüber transportieren Schweizer Kollegen gerne die mit der Versorgung einhergehende alimentierende Funktion, wenn sie vom Schwarzbrot, das die Grundversorgung in der AHV⁶ bildet, der Butter, die die betriebliche Pension bietet und dem Käse, den die private Zusatzpension noch drauflegt, sprechen.
- Eher mit der Leichtigkeit eines finanziell gut ausgestatteten Alters spekuliert offenbar das Bild, das in den Niederlanden verwendet wird, wo vom Cappuccino-Prinzip⁷ gesprochen wird, bei dem sich die Altersvorsorge als Mix von Schwarzem Kaffee als Basis, die aus der öffentlichen Alterssicherung resultiert, Milchschaum, der für die betriebliche Zusatzversorgung steht, als Nährwert gebende Ingredienz und der Schokolade zum „Drüberstreuen“, die durch

die private Zusatzversorgung geboten wird, erweist.

Was das materielle Versorgungsniveau betrifft, bildet in all diesen Bildern die öffentliche Versorgung⁸ die Funktion als Basis der Existenzsicherung, die betriebliche Zusatzversorgung⁹ die Funktion zur Sicherung eines – wie auch immer definierten – höheren Lebensstandards, und die private Zusatzversorgung¹⁰ die Funktion eines „add-on“ ab, das gleichsam als Luxus gesehen wird.

Was die Finanzierung betrifft, sind im drei-Säulen Modell eine obligatorische, die gesamte Bevölkerung erfassende und aus öffentlichen Mitteln finanzierte Grundversorgung die erste Säule, eine obligatorische, betrieblich und im Wege von Kapitaldeckungsverfahren finanzierte die zweite Säule, und eine nicht obligatorisch aber ebenfalls kapitalgedeckte als dritte Säule vorgesehen.

Überträgt man die funktionalen Zusammenhänge zwischen den Versorgungsniveaus und der Art der Finanzierung auf die österreichische Situation, zeigt sich, dass das österreichische System anders als viele andere Länder – und anders als es die Bilder indizieren – die Funktionen zur Erreichung von Versorgungsniveaus und die Finanzierung nicht kongruent sind, sondern in der Finanzierung eine Besonderheit besteht. Das öffentlich finanzierte System der gesetzlichen Pflichtversicherung verfolgt nicht bloß das Ziel der Basissicherung, sondern das Ziel der Lebens-

standardsicherung, wird jedoch mit Ausnahme des Bundeszuschusses aus der in den Arbeitslöhnen umgesetzten Wertschöpfung finanziert.¹¹ Die steuerliche Komponente, die im Wege des Staatszuschusses in die Finanzierung der Altersversorgung fließt, ist im Vergleich zum Gesamtvolumen der gesetzlichen Altersversorgung relativ gering, wenngleich sie im derzeitigen System des Staatshaushalts insgesamt eine hohe Belastung darstellt.

Diese Funktionszusammenhänge

- machen deutlich, dass das wesentliche Spezifikum der österreichischen gesetzlichen Altersversorgung darin liegt, dass in der Sozialversicherung der öffentlich finanzierte Teil nur zu einem geringen Teil aus Steuermitteln, zum überwiegenden Teil jedoch über Belastung der Arbeitslöhne finanziert wird.
- erklären, warum die zweite und dritte Säule in Österreich im internationalen Vergleich relativ schwach ausgeprägt sind: Wenn die Lebensstandardsicherung im Wege eines betrieblichen Obligatoriums, das bei uns den Namen

4 World Bank. 1994. Averting the old age crisis : policies to protect the old and promote growth. Washington DC; World Bank. *Holzmann*, Der Weltbank-Ansatz zur Rentenreform. In: Internationale Revue für Soziale Sicherheit 2000, 13 – 42.

5 Kritisch *Eisen*, Rentenentwicklung und Altersvorsorge: Ein kritischer Beitrag zum 3-Säulen-Konzept der Zukunftsvorsorge. In: Sozialer Fortschritt 1998, 174 – 180.

6 Bundesgesetz vom 20. 12. 1946 über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHVG, SR 831.10).

7 *Stillich*, Das Rentensystem in den Niederlanden – ein Vorbild für Deutschland? In: Die Angestellten-Versicherung 1999, 140 – 144.

8 Im Weltbank-Modell: Public Pension Plans.

9 Im Weltbank-Modell: Occupational Pension Plans.

10 Im Weltbank-Modell: Private Pension Plans.

11 Sowohl Arbeitgeber- als auch Arbeitnehmerbeiträge setzen am Arbeitslohn an und müssen – unabhängig von der rechtlichen Ausgestaltung der Beitragstragung – betriebswirtschaftlich als Belastung der Löhne finanziert werden.

ASVG trägt, finanziert ist, ist die Bereitschaft der Unternehmen, zusätzliche Altersvorsorge aus betrieblichen Erträgen zu betreiben, gering.

- zeigen, dass in Abfertigung „neu“ eine Chance liegt, ein obligatorisches System der betrieblichen Altersvorsorge zu etablieren, weil hier die administrativen Voraussetzungen für eine flächige betriebliche Altersversorgungsstruktur etabliert sind.

Durch die hohe Abgabenlast, die in einem solchen System auf den Arbeitslöhnen liegt, geraten in einer globalisierten Wirtschaft die Löhne und die Arbeitsplätze immer mehr unter Druck, was sich in der enormen Arbeitsbelastung jener zeigt, die Erwerbsarbeit leisten und müssen immer mehr Beschäftigte aus dem Arbeitsleben ausscheiden, wenn ihre Arbeitsplätze durch Investitionen in Maschinen oder durch Abwanderung substituierbar sind und im Inland verloren gehen.

3. Zur weiteren Entwicklung

3.1. Entwicklung der steuerfinanzierten Komponente

Was die künftige Entwicklung betrifft, sind an erster Stelle jene Veränderungen in den Rahmenbedingungen des Sozialstaats zu erwähnen, die Ergebnisse der immer stärker werdenden internationalen Verflechtungen und Abhängigkeiten sind. Ich verwende dabei bewusst nicht den Begriff „Globalisierung“, weil er im Regelfall auf die wirtschaftliche Verflechtung im Bereich der international arbeitsteiligen Produktion und Rohstoffverteilung (zB Öl, Mineralien, Sand) bezieht. Abhängigkeiten bestehen jedoch auch in Umweltfragen (zB Klimapolitik, Versorgung mit Wasser und Nahrung, Abfallentsorgung und der Gewinnung von Wertstoffen aus Abfall), sowie in immer enger werdenden politischen Verflechtungen, die dazu führen, dass Auswirkungen von Entwicklungen

unabhängig von geographischer Entfernung immer kurzfristiger spürbar sind.

Auswirkungen sind zunächst betriebswirtschaftlicher Natur gewesen und haben zu einem enormen Anstieg der Internationalisierung der Arbeitsteilung geführt, die enorme Veränderungen in der Arbeitswelt sowohl der Schwellenländer als auch der alten Industrieländer bewirkte. Positiv ist etwa, dass die Menschen der Welt einander näherkamen und weltweit Millionen Menschen der Armut entronnen sind. Negativ sind etwa massive Umweltschäden und Druck auf Löhne und Arbeitsmärkte in den Industriestaaten und in weiterer Folge auf deren Sozialsysteme. Die Folgen dieser Entwicklungen mussten teilweise von öffentlichen Haushalten kompensiert (etwa im Bereich der Leistungen für Arbeitslose) oder getragen (etwa im Steueraufkommen) werden.

Aus dem Verlust traditioneller Arbeitsplätze und dem Wandel von einer Industrie- zu einer Dienstleistungsgesellschaft resultierten volkswirtschaftliche Effekte, die sich in Umschichtungen der öffentlichen Haushalte niederschlagen: Kosten für die Förderung neuer Technologien (etwa im IT-Bereich und in der Energieproduktion) und Investitionen in die Wissensgesellschaft (etwa durch Förderung der Ausbildungsqualität) lösten den Aufwand für die Stilllegung alter Produktionen (etwa der deutschen Braunkohleförderung oder der österreichischen Textilindustrie) und traditioneller Förderbereiche (wie den Agrarsektor) ganz oder teilweise ab.

Für die Österreichische Debatte um Pensionsreformen bringt dies allerdings eine – angesichts der unter Pkt 2 dargestellten Funktionszusammenhänge gewissermaßen perverse Situation: Obwohl aus innersystematischen Gründen in der Altersvorsorge der Anteil der Steuerfinanzierung in Form eines Staatszuschusses steigen müsste, ist es für das Funktionieren des öffentlichen Gesamthaushalts notwendig, den Staatszuschuss zu reduzieren, weil die dafür erforderlichen Steuermittel auch für andere Zwecke eingesetzt werden müssen.

3.2. Umschichtungen in öffentlichen Haushalten

Hier kann die demographische Entwicklung hilfreich sein, weil sich angesichts steigender Lebenserwartung und nicht bestandserhaltender Reproduktion nicht nur wie eben skizziert neue Bereiche für Bedarf nach öffentlich finanzierten Leistungen, sondern auch neue Bereiche für Beschäftigung zeigen:

Leistungsbedarf und Beschäftigungspotenzial steigen in den kommenden Jahren vorwiegend im Gesundheits-, Pflege- und Betreuungssystem, sowie im Bildungssystem. Hier geht es keineswegs nur um Hochqualifizierte Jobs, sondern um eine Vielzahl von begleitenden Tätigkeiten, die die Hochqualifizierten entlasten und gleichzeitig die Servicequalität im Gesamtsystem heben könnten. Hier ist insbesondere ein Potenzial für jene Angehörigen der Generation 55+ zu sehen, die Beschäftigungsschwierigkeiten haben: Menschen, die in der letzten Phase ihres Arbeitslebens ihre Arbeitszeit reduzieren, „in die zweite Reihe“ treten, dem hohen Arbeitsdruck nicht mehr standhalten und dennoch nicht aus dem Erwerbsleben ausscheiden wollen; und deren Arbeitskraft und Erfahrung schließlich auch von Unternehmen benötigt werden würden, wenn sie nicht mit zu hohen Kosten bezahlt werden müssten!

Gelingt es, diese Menschen zumindest teilweise im Arbeitsprozess zu halten und für sie neue Beschäftigungspotenziale zu erschließen, kann auch der Anstieg des Leistungsaufwands in der Arbeitslosenversicherung und der Mindestsicherung sowie im Pensionssystem in Grenzen gehalten werden: Die Verbesserung des Leistungsangebots in den Bereichen der medizinischen und psychotherapeutischen Versorgung, Pflege sowie Betreuung Älterer und Pflegebedürftiger kann Beschäftigung für Menschen aller Qualifikationsstufen ermöglichen und zu einer Entlastung der familialen Beziehungen führen; ähnlich kann eine Verbesserung des Leistungsangebots im Bildungssystem – von der Betreuung und pädagogischen Begleitung von Kleinkindern und im

Schulbereich bis in die anderen Stufen des lebensbegleitenden Lernens – durch verbesserte Innovationskraft ebenfalls neue Beschäftigungspotenziale erschließen.

In Summe könnten diese Entwicklungen zu einer verstärkten Teilhabe an der Beschäftigung führen, die für die Integration von Arbeitssuchenden, insbesondere von Älteren, aber auch von Flüchtlingen und Zuwanderern, das Eröffnen von Bildungschancen für Heranwachsende und lebensbegleitendes Lernen wichtig sind. Effekt einer solchen Entwicklung wäre die Beteiligung möglichst vieler Menschen an Wertschöpfungsprozessen und damit am gesellschaftlichen Wohlstand. Anstelle gegenleistungsloser Transferzahlungen würden Löhne gezahlt, die zwar auch aus öffentlichen Mitteln finanziert werden müssten, weil die Beschäftigung weitgehend im Bereich der öffentlichen Aufgaben stattfindet, wo jedoch Produktivleistung finanziert anstatt gegenleistungslose Transfers gewährt werden.

4. Konsequenzen für das System

Ein wie skizziert vorstellbarer Systemwandel könnte mehrere Konsequenzen für die Altersversorgung haben.

- ▶ Wenn es gelingt, dass die Generation 55+ einen erheblichen Teil des Arbeitskräftepotenzials, das unter Pkt 3.2. dargestellt wurde, lukriert, könnte die Anhebung des tatsächlichen Pensionsalters an das gesetzliche Pensionsalter Realität werden.
- ▶ Im Ergebnis würden dafür Steuermittel eingesetzt werden, die heute unter dem Titel „Arbeitslosengeld“ oder „Bedarfsorientierte Mindestsicherung“ zur Verfügung gestellt werden, würden die knap-

pen Steuermittel gleichzeitig dazu eingesetzt werden, um die neuen gesellschaftlichen Bedarfe zu befriedigen und die gesetzliche Altersversorgung systemisch zu entlasten.

- ▶ Das im BMSVG¹² verankerte System „Abfertigung neu“ könnte zu einer betrieblichen Säule der Altersversorgung ausgebaut werden, in der das über das gesamte Erwerbsleben angesparte Kapital nicht zu einer lebenslangen Zusatzrente führt, sondern zu einer Leistung, mit der die relativ wohl niedrigen Entgelte, die in jener Phase erzielt werden können im Sinne eines „bridging income“ kompensiert werden.¹³ Damit könnte „Abfertigung neu“ auch eine – im Gegensatz zu heute – klare funktionale Kontur gewinnen, die für die Akzeptanz und einen mittelfristigen Ausbau unverzichtbar sind.
- ▶ Das gesetzliche Pensionssystem könnte durch ein Hinausschieben des tatsächlichen Pensionsantritts entlastet und die aus der gesetzlichen Pensionsversicherung bezogenen Leistungen alleine durch den späteren Pensionsantritt erhöht werden.¹⁴
- ▶ Arbeit könnte als grundsätzlicher Wert anerkannt und damit Wertschätzung für Personen vermittelt werden, die höher ist als dies bei bloßem Bezug von Transferleistungen der Fall ist.

5. Schlussbemerkung

Schließlich ist noch auf eine Metapher hinzuweisen, die aus einer funktionalen Gleichheit und gleichzeitig funktionalen

Ungleichheit von umlagefinanziertem und kapitalgedecktem System der Altersvorsorge resultiert:¹⁵

Beide Systeme benötigen nämlich kontinuierlich gesellschaftliche Situationen, in denen Menschen bereit sind, durch ihre Arbeitsleistung und ihr Konsumverhalten zur Altersversorgung beizutragen: Arbeitsplätze und produzierte Güter, aus deren Preise Arbeitslöhne gezahlt oder Dividenden finanziert werden können. Beide Systeme benötigen daher gesellschaftliche Stabilität über die Generationen hinweg und einerseits die Bereitschaft, sich durch Leistung an der Finanzierung der intergenerationalen Solidarität zu beteiligen, und andererseits das Vertrauen in das gesellschaftliche Gesamtsystem, dass ihre Leistung von heute durch Solidarität der kommenden Generation eingelöst wird.

So gesehen besteht zwischen der umlagefinanzierten und der kapitalgedeckten Vorsorge nur ein wesentlicher Unterschied: die umlagefinanzierte kann Wertschöpfung für die Altersvorsorge immer nur aus jenem Territorium gewinnen, in dem die Staatsgewalt etabliert ist, die das System etabliert: Steuern und Beiträge können nur im Inland erhoben werden. Kapitalerträge können jedoch auch aus der Wertschöpfung, die in anderen Territorien erwirtschaftet wird, in die Altersversorgung einfließen. Insofern ist ein System, das auf zwei Beinen steht, von denen noch dazu eines räumlich gesehen weiter ausholen kann, jedenfalls stabiler als ein System, das nur auf einem Bein steht.

Neben einer starken umlagefinanzierten Altersversorgung sollte daher in einem guten System auch die kapitalgedeckte Altersversorgung ihren festen Platz haben.

12 BGBl I Nr 100/2002.

13 Bridging-Income war Thema der Denkwerkstatt St. Lambrecht 2013 (<http://www.denkwerkstatt-stlambrecht.org/pdf/DENKWERKSTATT%202013%202.61.pdf>). Vgl dazu *Horvath/Url*, Bridging-Renten als Überbrückung für Einkommensausfälle vor dem Pensionsantritt (Wien 2013)

14 Vgl zu diesen Effekten ua *Tomandl*, Wie sicher sind unsere Pensionen? (Wien 2011) und *Knell*, The Optimal Mix between Funded and Unfunded Pensions Systems When People Care About Relative Consumption. *Economica* 2010, 710 – 733.

15 Vgl allgemein dazu *Mühlberger/Guger/Knittler/Schratzenstaller*, Alternative Finanzierungsformen der Pflegevorsorge (Wien 2008), wo sich eine Detailanalyse über die ökonomischen Effekte beider Finanzierungsformen findet.