

Betriebspensionen in Kollektivverträgen

Schriften zur Altersicherung, Band 1
Herausgegeben von Dr. Michael Reiner

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.de> abrufbar.

Alle Rechte, insbesondere das Recht der Vervielfältigung und Verbreitung sowie der Übersetzung, vorbehalten. Kein Teil des Werkes darf in irgendeiner Form (durch Fotokopie, Mikrofilm oder ein anderes Verfahren) ohne schriftliche Genehmigung des Verlages oder der Autoren/Autorinnen reproduziert oder unter Verwendung elektronischer Systeme gespeichert, verarbeitet, vervielfältigt oder verbreitet werden.

© 2017 by new academic press, Wien
www.newacademicpress.at

ISBN:978-3-7003-1966-5

Umschlaggestaltung: Ulrich Nausner
Satz: Peter Sachartschenko
Druck: Prime Rate, Budapest

Michael Reiner (Hrsg.)

Betriebspensionen
in Kollektivverträgen
*Rechtsdogmatik und
Sozialpolitik*

 new academic press

Inhalt

Vorwort.	7
Autorenportraits.	9
Josef Wöss	
Die Betriebspensionen im Gesamtsystem der Alterssicherung Der Kollektivvertrag als Regelungsinstrument	11
Michael Reiner	
Die normative Regelungsmacht des Kollektivvertrags für Betriebspensionen und die Dogmatik von Leistungszusage und Beitrittsgrundlage im Betriebspensionsgesetz.	31
Linda Kreil	
Berücksichtigung bestehender Modelle und sonstiger betrieblicher Sozialleistungen bei Einführung einer Betriebspension durch Kollektivvertrag	76

Vorwort

Betriebspensionen sind in Österreich noch vergleichsweise wenig verbreitet. Aufgrund der langfristig sinkenden Ersatzrate in der ersten Pensionssäule wird die Nachfrage nach Zusatzvorsorge zunehmen. Betriebspensionen stellen aufgrund ihres kollektiven Charakters eine sehr effiziente Vorsorgemöglichkeit dar. Bei der Verbreitung bzw. dem Ausbau von Betriebspensionen sollte wie bei der ersten Pensionssäule die Gefahr sozialer Ungleichheit beachtet werden. Auch sollten die mit Betriebspensionen verbundenen Steuervorteile gleichmäßig zugänglich gemacht werden. Bisher differiert die Verbreitung von Betriebspensionen in Österreich stark nach Branche, Betriebsgröße und Position im Unternehmen.

Fragt man vor diesem Hintergrund, wie eine weitreichende und gleichmäßigere Verbreitung von Betriebspensionen gelingen kann, stößt man zuerst auf das Gesetz. Da Betriebspensionen aber Teil des Arbeitsentgelts sind, kommt sogleich der Kollektivvertrag als das wichtigste Regelungsinstrument der Arbeitsentgelte in den Blick. Anders als in Österreich spielt der Kollektivvertrag in einigen Mitgliedstaaten der EU eine entscheidende Rolle bei der Verbreitung von Betriebspensionen, die so etwa 90% der Arbeitnehmer erreichen. Gemessen an der sozialwissenschaftlichen Literatur weist Österreich institutionell tatsächlich aber wenig günstige Voraussetzungen für ein stärkeres Engagement der Sozialpartner in der zweiten Pensionssäule auf. Diese sind nämlich bereits in der ersten Pensionssäule massiv eingebunden und die Außenseiterwirkung der Kollektivverträge verunmöglicht die sog. „Union wage premium“ (z.B. Betriebspensionsregelungen in Kollektivverträgen gelten nur für Gewerkschaftsmitglieder), die die Gewerkschaft potentiell anspricht, für ihre Mitglieder besonders attraktiv zu sein. Diese beiden „Nachteile“ können aber auch als Vorteile gesehen werden: Die Involvierung der Sozialpartner in der ersten Pensionssäule kann deren Blick auf das gesamte Alterssicherungssystem gewährleisten (Stichwort Alterssicherungspolitik statt Rentenpolitik). Die Außenseiterwirkung sichert die gleichmäßige Verbreitung von Betriebspensionen besonders effektiv. Jüngst hat Sozialminister Alois Stöger (SPÖ) erklärt, dass er sich die Aufnahme von Betriebspensionen in Kollektivverträgen vorstellen könne (Der Standard, 21.8.2017).

Die Beiträge in diesem Band befassen sich mit den damit verbundenen rechtlichen und sozialpolitischen Fragen. Soweit die geringe Verbreitung des Kollektivvertrags als Grundlage für Betriebspensionen auch auf rechtliche Unsicherheiten über die Regelungsmacht des Kollektivvertrags zurückzuführen ist, zeigen die Autoren dicht argumentierte Lösungsmöglichkeiten auf. Der

Band dokumentiert damit die Ergebnisse einer am 10. Oktober 2016 in Wien stattgefundenen Fachtagung, die sich dem Thema „Betriebspensionen in Kollektivverträgen“ gewidmet hat.

Zu Beginn der Tagung referierte *Josef Wöss* (AK Wien) aus einer primär empirischen Perspektive über den Ist-Stand von Betriebspensionen in Kollektivverträgen und die diesbezügliche Rolle der Sozialpartner. Für die Entwicklung der Betriebspensionen zeigte sich, dass in Österreich nach wie vor die (vergleichsweise) großzügige erste Pensionssäule erhebliche Bedeutung hat. Anschließend analysierte *Michael Reiner* (Fachhochschule des BFI Wien) die rechtlichen Möglichkeiten und Grenzen für die Normierung von Betriebspensionszusagen in Kollektivverträgen. Es mag zunächst vielleicht selbstverständlich erscheinen, dass ein Kollektivvertrag Betriebspensionsansprüche vorsehen kann. Aber gerade für den praktisch bedeutsamsten Durchführungsweg der Pensionskasse bestehen zumindest auf den ersten Blick rechtliche Schwierigkeiten, deren Klärung unternommen wird. Danach setzte sich *Wolfgang Mazal* (Universität Wien) mit der steuerrechtlichen Öffnungsklausel auseinander, wonach bei entsprechender Abrede im Kollektivvertrag Arbeitnehmer Teile ihres Entgelts steuerlich besonders günstig in Betriebspensionsbeiträge umwandeln können. *Mazal* zeigte Gestaltungsmöglichkeiten auf und setzte sich kritisch mit der arbeitsrechtlichen Einordnung der so geleisteten Beiträge auseinander. Die Schriftfassung seines Beitrags konnte aus Zeitgründen leider nicht in diesem Tagungsband aufgenommen werden. Abschließend diskutierte *Linda Kreil* (Lektorin und Konsulentin bei Dr. Helmut Engelbrecht Rechtsanwälte) jene Fragen, die sich bei der Einführung von Betriebspensionen durch Kollektivvertrag daraus ergeben, dass Betriebe bereits Betriebspensionsmodelle implementiert haben oder sonstige betriebliche Sozialleistungen anbieten. Wie kann oder muss der Kollektivvertrag solche Modelle berücksichtigen? Wie können sonstige betriebliche Sozialleistungen durch einen Betriebspensions-Kollektivvertrag abgelöst werden?

Für Mitarbeit und Unterstützung bei der Durchführung der Tagung danke ich herzlich Herr Univ. Prof. Dr. *Wolfgang Mazal* und Frau *Michaela Kaipl* (Institut für Arbeits- und Sozialrecht der Universität Wien). Verlagsseitig zeigte sich Herr Dr. *Harald Knill* flexibel und geduldig, wofür ich ebenfalls herzlich danke.

Baden, im Oktober 2017

Michael Reiner

Autorenportraits

Dr. Josef Wöss ist Leiter der Abteilung Sozialpolitik in der Kammer für Arbeiter und Angestellte und Mitglied des Beirats für Wirtschafts- und Sozialfragen der österreichischen Sozialpartner. Schwerpunktthemen seiner Arbeit sind Sozialstaat, Alterssicherung und demographischer Wandel. Zuletzt publiziert wurde u.a. eine – gemeinsam mit deutschen und österreichischen Wissenschaftlern erstellte – Vergleichsstudie zu Pensionssystemen („Alterssicherung in Deutschland und Österreich: Vom Nachbarn lernen“, WSI-Report Nr 27/2016).

Dr. Michael Reiner ist Lektor für Wirtschaftsrecht an der Fachhochschule des BFI in Wien und Mitglied der Occupational Pensions Stakeholder Group bei der Europäischen Aufsichtsbehörde für das Versicherungswesen und die betriebliche Altersversorgung (EIOPA) in Frankfurt. Vorher war er Universitätsassistent an der Universität Wien am Institut für Arbeits- und Sozialrecht sowie Referent im Bereich Versicherungs- und Pensionskassenaufsicht der FMA. Seine Forschungsschwerpunkte sind das Recht der betrieblichen Alterssicherung, das Europarecht sowie das Arbeits- und Sozialrecht. Zuletzt ist von ihm erschienen: Entwicklungen und Probleme des europäischen Betriebspensionsrechts am Beispiel der Mobilitätsrichtlinie, JAS 2017, 168 und eine Kommentierung der Pensionsfonds-RL (EbAV II), der Mobilitäts-RL sowie der Zusatzrenten-RL im Kommentar zum Europäischen Arbeitsrecht (2. Aufl., herausgegeben von *Franzen/Gallner/Oetkter*).

Dr. Linda Kreil ist Lektorin für Arbeits- und Sozialrecht an der WU Wien, der Fachhochschule Wiener Neustadt und der Fachhochschule des BFI Wien sowie wissenschaftliche Konsultantin der Kanzlei Dr. Helmut Engelbrecht Rechtsanwälte in Wien. Ihr Forschungs- und Publikationsschwerpunkt liegt beim Arbeitsrecht im Konzern, daneben gilt ihr wissenschaftliches Interesse den arbeitsrechtlichen Folgen von Umstrukturierungen. Außerdem ist sie Co-Autorin eines jährlich erscheinenden Arbeitsrechts-Kurzlehrbuches und hat zahlreiche Fachpublikationen zu verschiedensten Fragen v.a. des Individualarbeitsrechts, zB Altersdiskriminierung, Betriebspensionsrecht oder Beendigung des Arbeitsverhältnisses, vorgelegt.

Josef Wöss

Die Betriebspensionen im Gesamtsystem der Alterssicherung

Der Kollektivvertrag als Regelungsinstrument

Übersicht

Eingangs (Kapitel 1) werden verschiedene Modelle der Alterssicherung und das lange Zeit in der Pensionsreformediskussion dominante 3-Säulenmodell der Weltbank beschrieben. In Kapitel 2 wird auf das „österreichische Modell“ der starken Fokussierung auf gesetzliche Pensionen eingegangen und das Leistungsniveau mit anderen Ländern verglichen. Im 3. Kapitel wird der Stellenwert der betrieblichen Altersvorsorge im österreichischen System untersucht. Hingewiesen wird auf die steigende Zahl von Anwartschaftsberechtigten, auf reduzierte Leistungsansprüche und auf den sehr ungleichen Verbreitungsgrad in verschiedenen Branchen. Anschließend wird der Frage nachgegangen, warum der Kollektivvertrag als Regelungsinstrument in Österreich nur eine untergeordnete Rolle spielt. Im Schlusskapitel werden die Perspektiven sowohl der gesetzlichen als auch der betrieblichen Alterssicherung thematisiert. Betont wird die hohe Bedeutung der Arbeitsmarktentwicklung. Von einem Reformweg nach dem „Weltbank-Modell“ aus den 1990er-Jahren wird abgeraten.

1. Konzepte der Alterssicherung

Die richtige Gestaltung der Alterssicherung ist seit Jahrzehnten eines der bestimmenden Themen der Sozialpolitik. Vor dem Hintergrund des demographischen Wandels geht es im Kern darum, wie am besten gewährleistet werden kann, dass auch die heute Jüngeren im Alter angemessene Pensionen erhalten. Zentrale Leistungsziele sind dabei die Sicherung des Lebensstandards und die Vermeidung von Armut im Alter. Gleichzeitig müssen die Leistungen langfristig finanzierbar bleiben und die Risiken möglichst geringgehalten werden.¹

¹ Ein Überblick über verschiedene Gestaltungsvarianten findet sich z.B. in *Schmähl (1999)*

Je nach Leistungsziel im öffentlichen System lassen sich zwei Grundmodelle der Alterssicherung unterscheiden:

- Einkommensersatz-Systeme
- Mindestsicherungs-Systeme

Das Ziel **Einkommensersatz** steht vor allem dort im Vordergrund, wo das öffentliche System (1. Pensionssäule) als (Sozial)Versicherung konzipiert ist. Zentrale Anknüpfungspunkte sind hier das versicherte Erwerbseinkommen und die davon zu entrichtenden Pensionsbeiträge. Die Höhe des Einkommensersatzes wird im Wesentlichen durch den individuellen Erwerbsverlauf (insb. Höhe des versicherten Erwerbseinkommens und Anzahl der Beitragsjahre)² und durch die jeweilige Pensionsberechnungsformel³ bestimmt. Die seit den 1990er-Jahren in vielen Ländern durchgeführten Pensionsreformen haben zu einer Senkung der ursprünglichen Ersatzraten geführt bzw. sind die früheren Ersatzraten bestenfalls bei deutlich späterem Pensionsantritt erreichbar. Das Ziel der Mindestsicherung wird in Sozialversicherungsmodellen relevant, wenn die Versicherungsleistung ein bestimmtes Mindestniveau⁴ nicht erreicht oder wenn überhaupt kein Anspruch auf eine Versicherungsleistung erworben wird.

Anders aufgebaut ist die öffentliche Alterssicherung in Ländern mit Fokus auf **Mindestsicherung**, wie das z.B. in den Niederlanden der Fall ist. Das öffentliche System bietet mit der dortigen „Volkspension“ von vornherein nur eine – für alle gleich hohe⁵ – Basisleistung. Der (darüber hinaus gehende) Einkommensersatz liegt in den Niederlanden vor allem in der Verantwortung der Betriebsrenten, die dort eine lange Tradition haben und über „Sozialpartner-Kassen“ abgewickelt werden.⁶

Die meisten öffentlichen Pensionssysteme sind Mischsysteme, die sowohl an die Höhe des versicherten Erwerbseinkommens anknüpfen (und damit auf Einkommensersatz abzielen) als auch Mindestsicherungselemente enthalten.

2 Durch Anrechnung von Kindererziehungszeiten, Zeiten der Arbeitslosigkeit, etc. erfolgt ein sozialer Ausgleich. Die zentral bestimmenden Elemente bleiben in den Sozialversicherungsmodellen jedoch die Zahl der Erwerbsjahre und die Höhe des versicherten Erwerbseinkommens.

3 Von Land zu Land gibt es qualitativ sehr unterschiedliche Berechnungsformeln und damit auch sehr unterschiedliche Einkommensersatzraten.

4 Ein derartiges Mindestniveau wird z.B. in Österreich durch den „Ausgleichszulagen-Richtsatz“ fixiert (siehe unten – FN 19)

5 Voraussetzung für die Auszahlung des vollen Anspruchs ist allerdings eine durchgehende Versicherung im öffentlichen System in den letzten 50 Jahren vor Erreichung des Pensionsalters. Bei kürzerer Versicherungsdauer (betroffen sind vor allem Zuwanderer und Niederländer, die längere Zeit außerhalb ihres Landes gelebt haben) wird nur eine anteilige Zahlung geleistet.

6 Zu den Betriebsrenten in den Niederlanden siehe *Keune/Payton (2017b)*

Ein weiteres zentrales Unterscheidungsmerkmal ist die Art der **Finanzierung von Alterssicherungssystemen**. Im Wesentlichen gibt es dabei zwei Varianten:

- Finanzierung im Umlageverfahren
- Finanzierung im Kapitaldeckungsverfahren

Umlagefinanzierung bedeutet, dass die Pensionszahlungen aus den laufenden Einnahmen durch Beitragszahlungen und/oder aus Steuergeldern finanziert werden, die unmittelbar für Pensionszahlungen verwendet werden. Beim **Kapitaldeckungsverfahren** werden demgegenüber die Pensionsbeiträge zuerst angespart, auf den Kapitalmärkten veranlagt und erst später in Rentenform ausbezahlt. Die Pensionshöhe wird in diesen Fällen (insb. bei beitragsorientierten Modellen) in hohem Maß durch die Veranlagungsergebnisse bzw. durch die Entwicklung auf den Kapitalmärkten bestimmt. Zu beachten ist, dass bei gesamtgesellschaftlicher Betrachtung auch kapitalbasierte Pensionen letztlich sehr eng mit dem jeweils erwirtschafteten Sozialprodukt verflochten sind.⁷

Je nach **Durchführungsebene** sind schließlich zu unterscheiden:

- Gesetzliche Pensionen (1. Pensionssäule)
- Betriebspensionen (2. Pensionssäule)
- Privatpensionen (3. Pensionssäule)

Gesetzliche Pensionen werden in aller Regel im Umlageverfahren finanziert. Der Gesetzgeber regelt wer anspruchsberechtigt ist, welche Leistungen gewährt und wie diese finanziert werden. Für Betriebs- und Privatpensionen erstellt der Gesetzgeber demgegenüber nur ein Rahmenrecht. Ob Pensionsvereinbarungen abgeschlossen werden und – falls ja – in welcher Form ist Vereinbarungssache⁸,

7 Flassbeck (2016) bringt das mit der Formulierung „Eine ‚kapitalgedeckte‘ Rente gibt es nicht“ sehr pointiert zum Ausdruck. Das ist auch der Kern der bis heute heftig diskutierten Mackenroth-These (aus 1952): „Nun gilt der einfache und klare Satz, daß aller Sozialaufwand immer aus dem Volkseinkommen der laufenden Periode gedeckt werden muß. Es gibt gar keine andere Quelle und hat nie eine andere Quelle gegeben, aus der Sozialaufwand fließen könnte, es gibt keine Ansammlung von Periode zu Periode, kein „Sparen“ im privatwirtschaftlichen Sinne, es gibt einfach gar nichts anderes als das laufende Volkseinkommen als Quelle für den Sozialaufwand.“ Im Ergebnis ähnlich Mazal (2016), der darauf hinweist, dass sowohl Umlagefinanzierung als auch Kapitaldeckung „kontinuierlich gesellschaftliche Situationen [benötigen], in denen Menschen bereit sind, durch ihre Arbeitsleistung und ihr Konsumverhalten zur Altersversorgung beizutragen: Arbeitsplätze und produzierte Güter, aus deren Preise[n] Arbeitslöhne gezahlt oder Dividenden finanziert werden.“ Mazal sieht letztlich nur einen wesentlichen Unterschied zwischen den beiden Systemen: die Umlagefinanzierung ist auf die Wertschöpfung im jeweiligen Land angewiesen, bei Kapitaldeckung können demgegenüber auch Erträge aus der Wertschöpfung in anderen Ländern einfließen [wenn Pensionskapital dort veranlagt wird].

8 Vgl. aber etwa die Sicherheit-VRG bei den PK (§ 12a PKG), für die ein Kontrahierungszwang besteht, die Garantie (und damit die Leistung) genau beschrieben ist und die Kosten dem Grund und der Höhe nach determiniert sind.

sei es durch Einzelvertrag oder (bei Betriebspensionen) auch durch Betriebsvereinbarung oder Kollektivvertrag.⁹ Zentrales Finanzierungsverfahren ist in diesen Fällen die Kapitaldeckung, allein schon deshalb, weil eine Umlagefinanzierung mit grundsätzlich freiwilligen Pensionsverträgen nicht kompatibel ist.

Wenig überraschend ist, dass sich zwischen den Leistungszielen im öffentlichen System und dem jeweiligen Stellenwert der ergänzenden betrieblichen und/oder privaten Altersvorsorge ein relativ enger Zusammenhang beobachten lässt. In Ländern, in denen das öffentliche System gute Einkommensersatzraten bietet, haben diese Systeme naturgemäß weniger Bedeutung als dort, wo das nicht der Fall ist.¹⁰

Der jeweilige Stellenwert von öffentlicher, betrieblicher und privater Altersvorsorge und damit auch zwischen Umlagefinanzierung und Kapitaldeckung ist seit den 1990er-Jahren ein zentraler Punkt der Pensionsreformdiskussion. Einen prägenden Einfluss gewann dabei das 1994 präsentierte Weltbank-Modell, das die Funktion der Mindestsicherung dem umlagefinanzierten öffentlichen System („1.Säule“) und die Funktion des Einkommensersatzes den kapitalbasierten Betriebspensionen („2.Säule“) bzw. den Privatpensionen („3.Säule“) zuordnet.¹¹ Etliche Länder, vor allem in Lateinamerika und in den EU-Erweiterungsländern in Mittel- und Osteuropa, setzten in den 1990er- und zu Beginn der 2000er-Jahre auf Basis dieses Konzepts auf einen massiven Ausbau kapitalbasierter Alterssicherung. Die umlagefinanzierten öffentlichen Pensionssysteme wurden parallel dazu massiv zurückgefahren. Auch etliche Länder mit langer Sozialstaatstradition gingen in diese Richtung. So wurde z.B. in Deutschland das Niveau der öffentlichen Rentenleistungen massiv reduziert und die daraus entstehende Versorgungslücke dem in Aussicht gestellten Ausbau der Betriebs- und Privatrenten überantwortet.¹²

Wenngleich von Anfang an gewichtige Argumente gegen eine Verlagerung der Alterssicherung von öffentlichen zu betrieblichen und/oder privaten Systemen vorgebracht wurden¹³, fanden kritische Stimmen lange Zeit kaum Gehör. Erst nach dem Einbruch der Finanzmärkte 2008/2009 – und dessen negativen Folgewirkungen auf viele kapitalbasierte Systeme¹⁴ – kam es zu einem gewissen

9 Nur in wenigen Ländern, wie z.B. der Schweiz, gibt es vom Gesetzgeber vorgeschriebene Betriebspensionssysteme.

10 Wie *Wiß* (2015) unter Hinweis auf die je nach Branche sehr unterschiedliche Verbreitung von Betriebspensionssystemen in mehreren Ländern belegt, ist die jeweilige Ausgestaltung des öffentlichen Systems jedoch bei weitem nicht das einzig bestimmende Element für das Vorhandensein bzw. für die Generosität betrieblicher Pensionszusagen.

11 *World Bank* (1994), *Orenstein* (2003)

12 *Schmähl* (2011)

13 *Beatty/McGillivray* (1995), *Orszag/Stiglitz* (2001)

14 *Streissler* (2015)

Umdenken. In manchen vorher von vielen gepriesenen Reformländern führten die enttäuschten Erwartungen sogar zu einer radikalen Umkehr, wie das z.B. in Polen der Fall war.¹⁵ Auch in Deutschland hat sich der öffentliche Diskurs in letzter Zeit deutlich verschoben. Vor dem Hintergrund des absehbaren massiven Anstiegs der Altersarmut, wird die dort eingeschlagene Rentenstrategie mehr und mehr in Frage gestellt.¹⁶

Unverkennbar ist, dass vor dem Hintergrund dieser Entwicklungen und der anhaltenden Niedrigzinsphase die Diskussion über die richtige Pensionsstrategie wieder offener geführt wird und übertriebene Erwartungen gegenüber kapitalbasierten Systemen zurückgeschraubt werden.

2. Die Architektur des „österreichischen Modells“¹⁷

Die Alterssicherung in Österreich ist dem internationalen Trend zu mehr Kapitaldeckung nur sehr begrenzt gefolgt.¹⁸ Auch nach den vielen Pensionsreformen, die seit den 1990er-Jahren durchgeführt wurden, steht das umlagefinanzierte gesetzliche System klar im Vordergrund.

Die gesetzliche Pensionsversicherung zielt im Kern nach wie vor auf Einkommensersatz, die Höhe der Pensionsansprüche wird im Wesentlichen durch die Höhe des versicherten Einkommens und durch die Dauer der Versicherung bestimmt.¹⁹ Das neue „Pensionskontorecht“ bietet mit einer jährlichen Gutschrift von 1,78% des versicherten Erwerbseinkommens ein im internationalen Vergleich gutes Leistungsniveau. Sozialer Ausgleich erfolgt z.B. über die Anrech-

15 „Polen ist Österreich weit voraus“ übertitelte *Der Standard* am 31.3.2003 einen Beitrag über das vom Pensionsexperten Prof Bernd Marin als „Avantgardist der Pensionsreform“ eingestufte Land. 10 Jahre später fand der dortige Umstieg auf kapitalbasierte private Pensionskonten nach herben Enttäuschungen ein abruptes Ende, auf Wunsch der Betroffenen wurden die meisten Konten in das öffentliche System zurückgeführt. Zur Rücknahme der „großen“ polnischen Pensionsreform siehe *Becker (2014)* und *Wöss (2015)*.

16 *Bäcker (2016)*; *Schäfer (2016)*; *Bayernkurier (2015)*; *Frankfurter Rundschau (2016)*

17 Ein Überblick über die zentralen Komponenten des österreichischen Pensionssystems findet sich in *Blank / Logeay / Türk / Wöss / Zwiener (2015)*, *Anhang 2*

18 So wurden z.B. folgende Instrumente zur Förderung der ergänzenden Altersvorsorge implementiert: Öffnungsklausel gem § 26 Z 7 lit a EStG; prämienbegünstigte Pensionsvorsorge gem § 108a EStG; prämienbegünstigte Zukunftsvorsorge gem § 108g EStG.

19 Viel mehr als das vor den Reformen seit den 1990er-Jahren der Fall war, ist darüber hinaus auch der Zeitpunkt des Pensionsantritts eine wichtige Bestimmungsgröße. Bei Pensionsantritt vor dem Regelpensionsalter gibt es kräftige Abschläge, bei späterem Antritt kräftige Zuschläge.

nung von Kindererziehungszeit, Arbeitslosigkeit, Bundesheer/Zivildienst, etc. Nach oben hin ist der Einkommensersatz durch die Höchstbeitragsgrundlage²⁰ begrenzt, übersteigendes Erwerbseinkommen ist nicht in der gesetzlichen Pensionsversicherung versichert und begründet damit auch keinen Leistungsanspruch.

Die sehr unterschiedlichen Pensionshöhen vor allem im Vergleich der Männer und der Frauen zeigen den dominierenden Einfluss des vorgelagerten Erwerbsverlaufs.²¹ Die bestehenden sozialen Ausgleichsmechanismen sind nicht in der Lage, ungünstigere Erwerbskarrieren (niedrigerer Verdienst, längere Teilzeitphasen, längere Erwerbsunterbrechungen, etc.) auszugleichen. Der Medianwert der im Jahr 2015 in der gesetzlichen Pensionsversicherung neu zuerkannten Alterspensionen lag bei den Männern bei € 2.027 brutto pro Monat, bei den Frauen hingegen nur bei € 1.040.²²

In Form der „Ausgleichszulage“ bietet die gesetzliche Pensionsversicherung auch eine (ergänzende) Mindestsicherung. Diese gebührt, wenn die Pension die dafür vorgesehenen Richtsätze²³ nicht erreicht. Allfälliges sonstiges Eigen- oder Partnereinkommen wird angerechnet.

In einer vor kurzem erstellten Vergleichsstudie zu den öffentlichen Pensionsystemen in Österreich und Deutschland²⁴ wurde aufgezeigt, dass in Österreich die Funktion Einkommensersatz in viel höherem Ausmaß abdeckt ist als in Deutschland. Obwohl die Erwerbseinkommen in den beiden Ländern in etwa auf gleicher Höhe liegen, sind die in Österreich bezahlten Pensionen wesentlich höher als jene in Deutschland. So erhalten langjährig versicherte Männer²⁵ in Deutschland im Durchschnitt nur eine Alterspension in Höhe von € 1.050, vergleichbare Männer in Österreich hingegen € 1.560, und das bei 14 Monatsbeträgen pro Jahr gegenüber 12 in Deutschland.²⁶ Dem steht auf der Finanzierungsseite – bei in etwa gleichhohen Finanzierungsanteilen aus Steuermitteln – eine Bei-

20 2016: € 4.860/Monat

21 Siehe dazu: *Mayrhuber (2015)*

22 *Hauptverband (2016)*; Werte inkl. Ausgleichszulagen, ohne Sonderzahlungen, ohne zwischenstaatliche Teilleistungen.

23 Für Alleinstehende liegt der Ausgleichszulagen-Richtsatz bei € 882,78. Für Pensionisten, die mit dem Ehegatten bzw. der Ehegattin im gemeinsamen Haushalt leben € 1.323,58 (Werte 2016). Für Alleinstehende mit zumindest 30 Pflichtversicherungsjahren gilt ab 2017 ein erhöhter Richtsatz von 1.000 Euro/Monat.

24 *Blank/Longeay/Türk/Wöss/Zwiener (2015)*

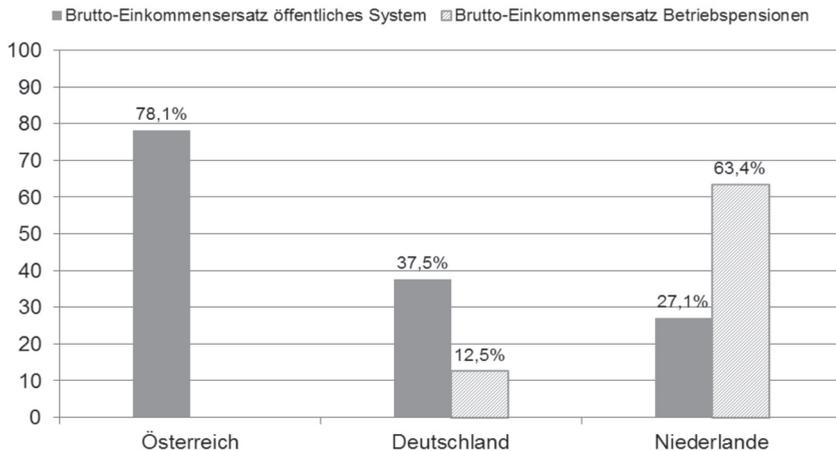
25 Wegen besserer Vergleichbarkeit (ähnliche Karriereverläufe) wurden in der Studie in erster Linie die Pensionsansprüche der Männer verglichen.

26 Bei den hier ausgewiesenen Werten handelt es sich um die durchschnittlichen Zahlbeträge der 2013 neu zuerkannten Bruttopensionen nach Abzug der jeweiligen Sozialbeiträge. Anders als bei den zuvor für Österreich genannten Medianwerten wurden in der Studie die (oft sehr niedrigen) zwischenstaatlichen Teilleistungen mit einbezogen.

tragssatzdifferenz von 4,1 Prozentpunkten gegenüber (Ö: 22,8%, D: 18,7%), die allerdings fast zur Gänze wettgemacht wird, wenn der in Deutschland vorgesehene 4%-Beitrag zur privaten Riester-Rente mit ins Kalkül genommen wird.

Wie Berechnungen der OECD zeigen, bietet die österreichische Pensionsversicherung auch für die heute Jüngeren wesentliche höhere Einkommensersatzraten als die deutsche Rentenversicherung. Graphik 1 zeigt auf Basis des geltenden Rechts modellhaft errechnete Bruttoersatzraten für heutige Berufseinsteiger in Österreich, Deutschland und in den Niederlanden²⁷. Für Deutschland und für die Niederlande sind neben den Ersatzraten aus dem öffentlichen System auch erwartete Ersatzraten aus betrieblichen Zusatzsystemen ausgewiesen, wobei zu beachten ist, dass vor allem in Deutschland bei weitem nicht alle Arbeitnehmer in ein derartiges System eingebunden sind.²⁸ Für Österreich ist kein entsprechender Wert zu den Betriebspensionen ausgewiesen, weil die OECD – wohl wegen der nur niedrigen Erfassungsrate – dazu keine Berechnung angestellt hat.

Graphik 1: OECD-Berechnung der zukünftigen Einkommensersatzraten in Pensionssystemen (für Personen mit durchgehendem Erwerbsverlauf und konstantem Verdienst)



Quelle: OECD (2015)

(Zentrale Annahmen: Berufseintritt im Jahr 2014 im 20. Lebensjahr / durchgehende Erwerbsarbeit bis zum Alter 65 / Verdienst in den einzelnen Erwerbsjahren gleichbleibend jeweils in Höhe des gesamtgesellschaftlichen Durchschnittseinkommens / Fortgeltung des derzeitigen Pensionsrechts)

²⁷ Die Niederlande wurden als exemplarisches Beispiel für ein Land mit bloßer Mindestsicherung im öffentlichen System (und sehr starker betrieblicher Alterssicherung) in die graphische Darstellung mit einbezogen.

²⁸ Zu den Betriebsrenten in Deutschland sind *siehe Blank (2017)*

Im Vergleich der Brutto-Ersatzraten aus den gesetzlichen Systemen liegt Österreich mit 78,1% weit vor den beiden Vergleichsländern. Gegenüber den Niederlanden als „Mindestsicherungsland“ ist das wenig verwunderlich. Aber auch in Deutschland, wo das gesetzliche System im Kern ebenso wie in Österreich als Versicherungssystem für Erwerbseinkommen konzipiert ist, liegt der Einkommensersatz für die heute Jüngeren mit 37,5% nur etwa halb so hoch wie in Österreich und damit auf einem extrem niedrigen Niveau. Selbst bei Berücksichtigung der erwarteten Ersatzraten aus Betriebspensionen wird dieser Unterschied bei weitem nicht wettgemacht. Wenig überraschend ist in Anbetracht dieser Gegebenheiten, dass in Deutschland in den kommenden Jahren und Jahrzehnten ein massiver Anstieg der Altersarmut erwartet wird.²⁹ Die Ersatzraten in Holland liegen demgegenüber bei Gesamtbetrachtung von gesetzlicher und betrieblicher Pension höher als Österreich. Zu beachten ist dabei allerdings, dass in Holland für die Finanzierung der Betriebspensionen sehr hohe Beiträge eingehoben werden³⁰ und die OECD bei den Langzeitabschätzungen der Leistungen aus kapitalbasierten Systemen von Ertragsersparungen ausgeht, die mit ziemlicher Sicherheit zu hoch liegen.³¹

Nicht übersehen werden darf auch, dass die von der OECD berechneten Werte auf Basis idealtypischer Erwerbsverläufe erstellt sind. Für Personen mit weniger als den angenommenen 45 Erwerbsjahren, mit unterbrochener Erwerbskarriere und/oder steigendem Einkommensverlauf liegen die Brutto-Ersatzraten zum Letztbezug sowohl in den gesetzlichen³² als auch, in noch stärkerem Ausmaß, in den betrieblichen Systemen³³ entsprechend niedriger. Andererseits ist zu beachten, dass die Netto-Ersatzraten im Regelfall deutlich höher sein werden als die ausgewiesenen Brutto-Werte, weil von den Pensionen weniger Sozialabgaben und Steuern zu entrichten sind als von den Erwerbseinkommen.

29 siehe z.B. *Die Welt* (2014): „Altersarmut wird in Deutschland zum Alltag“ und *Frankfurter Rundschau* (2016) „Renten im freien Fall“

30 2014 war der Beitragssatz im Durchschnitt 25,3%, davon entfielen 15,9% auf Arbeitgeber- und 9,4% auf Arbeitnehmer-Beiträge – Keune (2017a) unter Verweis auf den holländischen Arbeitgeberverband AWWN.

31 *Türk/Mum* (2016). Allerdings sind in den Niederlanden (derzeit noch) die meisten Modelle leistungsorientiert.

32 Anders ist das lediglich bei der „Volkspension“ in den Niederlanden, deren Höhe allein von der Aufenthaltsdauer bestimmt wird.

33 Ausgleichsmechanismen, wie die Anrechnung von Kindererziehungszeiten, von Zeiten der Arbeitslosigkeit, etc. sind in betrieblichen Pensionssystemen viel weniger (wenn überhaupt) verbreitet als in gesetzlichen Systemen.

3. Stellenwert der betrieblichen Altersvorsorge in Österreich³⁴

Tabelle 1 zeigt auf Basis von Daten des Österreichischen Instituts für Wirtschaftsforschung (Wifo)³⁵ die aktuelle Zusammensetzung sowohl der Einnahmen als auch der Ausgaben in den verschiedenen Ebenen des österreichischen Pensionssystems. Mit 85% der Einnahmen und 90% der Ausgaben ist das öffentliche System ganz klar dominant. Der Stellenwert der Betriebspensionen ist relativ gering, er liegt sogar deutlich hinter den Privatpensionen.

Tabelle 1: Einnahmen/Ausgaben in den verschiedenen Ebenen des österreichischen Pensionssystems (2010)

	Einnahmen		Ausgaben	
	% des BIP	Anteil	% des BIP	Anteil
Öffentliches System	14,6	85%	14,7	90%
Betriebspensionen	0,5*	3%	0,7	4%
Privatpensionen	2,0	12%	1,0	6%
Gesamt	17,1		16,4	

* Url weist zum ausgewiesenen Wert darauf hin, dass im Untersuchungsjahr 2010 die Einnahmen in den betrieblichen Pensionssystemen außergewöhnlich niedrig waren, „weil die Nettodotierung von Pensionsrückstellungen vergleichsweise niedrig ausfiel“.

Quelle: Url (2013)

Vor der umfassenden Neugestaltung des Rahmenrechts für die betriebliche Altersvorsorge durch das Betriebspensionengesetz (BPG) und das Pensionskassengesetz (PKG) im Jahr 1990³⁶ gab es betriebliche Pensionszusagen nur für etwa 10% der Arbeitnehmer. Erfasst waren Beschäftigte insbesondere bei Finanzdienstleistern (Banken, Sparkassen, Versicherungen), in Staatsbetrieben, in Körperschaften öffentlichen Rechts und bei Tochterunternehmen einiger multinationaler Unternehmen. In aller Regel handelte es sich um direkte Leistungszusage mit Rückstellungsbildung im Unternehmen. Die Schwächen dieses Systems wurden z.B. im Zuge der „Verstaatlichten-Krise“ deutlich, als ein Gutteil der dort gegebenen Betriebspensionsansprüche verloren ging.

Das PKG und begleitende steuerrechtlichen Regelungen³⁷ eröffneten den Weg zur externen Abwicklung von Betriebspensionen. In Folge wurden nicht

34 Zu den Betriebspensionen in Österreich siehe Url (2011), Url (2013) und Wöss (2017). Zu den rechtlichen Regelungen siehe Drs (2008) und Drs (2013)

35 Url (2013)

36 Betriebspensionengesetz (BGBl 282/1990), Pensionskassengesetz (BGBl 281/1990)

37 Genau genommen sind die einschlägigen steuerrechtlichen Regelungen bereits vor Schaffung des PKG in Kraft getreten (BGBl 400/1988)

nur etliche direkte Leistungszusagen auf die neu gegründeten Pensionskassen (PKen) übertragen sondern auch zahlreiche Neuverträge abgeschlossen. Anders als bei den „alten“ Direktzusagen wurde dabei in aller Regel nicht mehr eine definierte Pensionsleistung (z.B. Prozentsatz vom Letztbezug), sondern nur mehr ein bestimmter Beitragsprozentsatz zugesagt. Die Höhe der Pensionsleistung ergibt sich in solchen „beitragsdefinierten“ Modellen aus der Verrentung des beim Pensionsantritt vorhandenen Kapitals und wird damit ganz wesentlich durch die Entwicklung der Veranlagungsergebnisse bestimmt. Seit der Streichung der bis dahin verpflichtend vorgeschriebenen „Mindestertragsgarantie“ mit den PKG-Novellierungen 2003 und 2005³⁸ liegt das Veranlagungsrisiko in den meisten PK-Zusagen zur Gänze bei den Anwartschafts- und Leistungsberechtigten. In Verbindung mit dem Bewertungssystem für das angesammelte Pensionskapital (Tageswertprinzip) und der darauf aufbauenden jährlichen Neuberechnung der Pensionsansprüche führt das zu einer sehr hohen Volatilität der Betriebspensionen, vor allem im Vergleich zu leistungsorientierten Modellen, wie sie (noch) in anderen Ländern bestehen.³⁹

Wenngleich den Betrieben seit 2005 mit der Betrieblichen Kollektivversicherung (BKV)⁴⁰ ein rahmenrechtlich weitgehend gleichgestellter Durchführungswege über Versicherungsgesellschaften zur Verfügung steht, sind die über PKen abgewickelten Betriebspensionszusagen nach wie vor ganz klar dominant. Im letzten Jahrzehnt konnte der Kreis der Anwartschaftsberechtigten in dieser Vorsorgeform sogar erheblich gesteigert werden – vor allem mit der Einbindung auch der Bediensteten von Gebietskörperschaften in den Jahren 2008/2009.

Graphik 2 gibt einen Überblick über die Entwicklung der Zahl der Anwartschafts- und Leistungsberechtigten aus PK-Verträgen.

Nach Wifo-Berechnungen waren im Jahr 2010 bei Berücksichtigung aller Durchführungswege 34% der österreichischen ArbeitnehmerInnen in ein betriebliches Pensionssystem eingebunden.⁴¹ Die Erfassungsrate ist damit im Vergleich zu den Jahren vor Schaffung von PKG und BPG erheblich gestiegen. Allerdings beruht ein beträchtlicher Teil der Neuverträge auf sehr niedrigen Beitragssätzen wie z.B. 0,75% Arbeitgeber-Beitrag bei den Bundesbediensteten oder € 300 pro Jahr in diversen (Gruppen)Versicherungsverträgen. Auch in Unternehmen mit langer Betriebspensionstradition bleibt die Höhe der neu erworbenen Anwartschaften nach dem Umstieg von den früheren leistungsorientierten Direktzusagen zu den neuen beitragsorientierten Pensionskassenzusagen oft

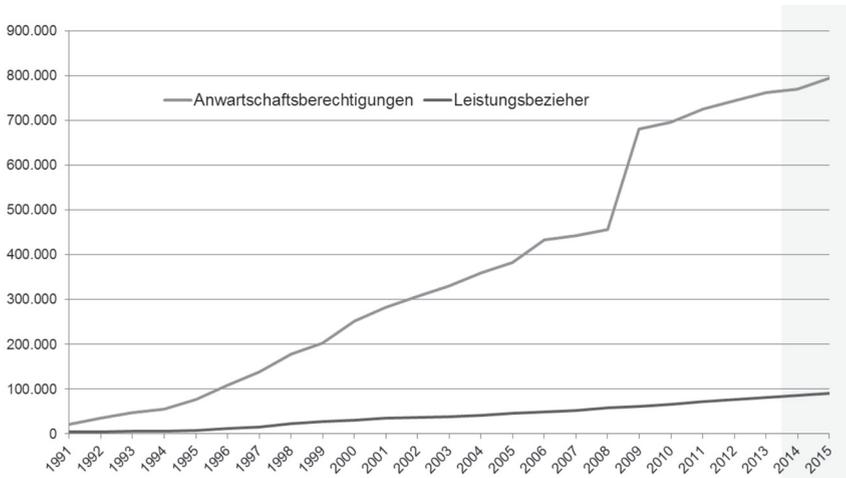
38 BGBl I 71/2003 und BGBl I 8/2005. Zur verfassungsrechtlichen Beurteilung der Novelle 2003 siehe *Rebhahn (2006)*

39 *Klec (2009)*

40 BGBl I 8/2005

41 *Url (2012)*

Graphik 2: Pensionskassen – Anwartschafts- und Leistungsberechtigte (1991-2015)



Quelle: Finanzmarktaufsicht (2016); eigene Graphik

weit hinter dem zurück, was die „Altzusagen“ geboten haben bzw hätten. Dem kräftigen Anstieg der Zahl der Anwartschaftsberechtigten steht damit ein – ebenfalls kräftiger – Rückgang der Höhe der durchschnittlich zu erwartenden Leistungsansprüche gegenüber.⁴²

Graphik 3 macht deutlich, dass die Verbreitung von Betriebspensionen zwischen den verschiedenen Sektoren der Wirtschaft sehr unterschiedlich ist. Der 96%-Abdeckung der Betriebe im Bereich der Finanz- und Versicherungsleistungen steht am anderen Ende eine nur 4%-Abdeckung im Bereich Beherbergung und Gastronomie gegenüber.

42 Url (2012) führt dazu aus: „Die betriebliche Altersvorsorge in Österreich entwickelte sich seit dem Jahr 2000 sehr dynamisch. Die Ursache dafür sind viele Verträge mit niedrigen Beiträgen in der Gruppenlebensversicherung und in den Pensionskassen. Insgesamt verschieben sich dadurch die Anwartschaften von den vergleichsweise hohen Direkten Leistungszusagen zu den anderen beiden Durchführungswegen mit deutlich geringeren aber auf breiterer Basis zugesagten Pensionsleistungen. In Zukunft ist damit zu rechnen, dass die durchschnittlichen Leistungen deutlich unter dem aktuellen Niveau liegen.“ (S 45)