

Verteilungswirkung der gestaffelten Pensionsanpassungen

Analyse unter Beachtung des Haushaltszusammenhangs

Wien, 2022

Vorwort



Johannes Rauch

© Marcel Kulhanek

Liebe Leser:innen!

Österreich zählt weltweit zu einem jener Länder, deren Wohlfahrtsstaat besonders gut ausgebaut ist. Darauf können wir stolz sein. Damit das so bleibt, ergreift unser Staat eine Vielzahl an Maßnahmen, um für das soziale, finanzielle und kulturelle Wohlergehen seiner Bürger:innen zu sorgen.

Als Sozialminister bin ich zuständig für ein breites Spektrum an sozialpolitischen Leistungen und Maßnahmen. Ein besonders wichtiger Bereich ist jener der gesetzlichen Pensionsversicherung. Verantwortlich bin ich für die finanziellen Belange einer besonders großen Personengruppe, nämlich die der Pensionist:innen.

Ende des Jahres 2021 zählten wir rund 2 Millionen Alters- und Invaliditätspensionen, die durchschnittlich eine Höhe von EUR 1.414 erreichten. Die gesetzliche Pensionsversicherung trägt daher wesentlich zur finanziellen Absicherung eines großen und weiterwachsenden Teils unserer Bevölkerung bei. Mit der oftmaligen überproportionalen Anhebung der Ausgleichszulagenrichtsätze wird auch ein Beitrag zur Armutsbekämpfung im Rahmen der siebzehn Nachhaltigkeitsziele der Vereinten Nationen geleistet.

Dabei geht es einerseits um Pensionshöhen, die von der Dauer der Erwerbstätigkeit und der Höhe der Beitragsleistung abhängig sind. Andererseits um die Ausgleichszulagen bzw. die Höhe der Richtsätze sowie die jährliche Anpassung aller Pensionsleistungen, die dem Erhalt der Kaufkraft dient.

Gesetzlich festgelegt ist die jährliche Anpassung bzw. Erhöhung der Pensionen mit der Inflation, der sich als Durchschnitt der zwölf Monats-Preisanstiege zwischen August des vorvergangenen Jahres bis zum Juli des vergangenen Jahres vor dem Jahr der Anpassung ergibt. Der Gesetzgeber kann jedoch mit einem eigenen Gesetz von dieser Regelung abweichen. Dies wurde in der Vergangenheit auch immer wieder gemacht, um auf bestimmte Sondersituationen flexibel reagieren zu können oder sozialpolitische Ziele zu erreichen.

Ziel dieser Studie ist es, die Auswirkungen von gestaffelten Pensionsanpassungen erstmalig auf Haushaltsebene zu untersuchen, um so Verteilungswirkung und soziale

Treffsicherheit besser beurteilen zu können. Untersucht werden die Fragestellungen anhand der Pensionsanpassungen 2018 und 2020. Damit wird auch ein evidenzbasierter Beitrag zur Diskussion über die jährliche Pensionsanpassung und der Frage von gezielten Maßnahmen zur Vermeidung von Altersarmut von Ausgleichszulagenbezieher:innen sowie von Haushalten mit geringen Pensionshöhen geleistet.

Mit dem vorliegenden Bericht möchte ich über die Ergebnisse der Studie zur Verteilungswirkung von gestaffelten Pensionsanpassungen unter Berücksichtigung des Haushaltszusammenhangs informieren.

Johannes Rauch
Bundesminister

Impressum

Medieninhaber und Herausgeber:

Bundesministerium für Soziales, Gesundheit, Pflege und Konsumentenschutz,
Stubenring 1, 1010 Wien

Autorinnen und Autoren: Johannes Klotz und Clara Himmelbauer (OGM) sowie Alois
Guger (vormals WIFO)

Verlags- und Herstellungsort: Wien

ISBN-Nr.: 978-3-85010-672-6

Wien, 2022. Stand: 30. September 2022

Copyright und Haftung:

Auszugsweiser Abdruck ist nur mit Quellenangabe gestattet, alle sonstigen Rechte sind
ohne schriftliche Zustimmung des Medieninhabers unzulässig.

Es wird darauf verwiesen, dass alle Angaben in dieser Publikation trotz sorgfältiger
Bearbeitung ohne Gewähr erfolgen und eine Haftung des Bundeskanzleramtes und der
Autorin/des Autors ausgeschlossen ist. Rechtausführungen stellen die unverbindliche
Meinung der Autorin/des Autors dar und können der Rechtsprechung der unabhängigen
Gerichte keinesfalls vorgreifen.

Bestellinfos: Diese und weitere Publikationen sind kostenlos über das Broschürenservice
des Sozialministeriums unter www.sozialministerium.at/broschuerenservice, zu beziehen.

Inhalt

Executive Summary.....	7
Hintergrund und Zielsetzung	8
Daten und Methoden.....	11
Sekundärdatenanalyse	11
EU-SILC-Daten	11
Lohnsteuerdaten und PJ-Daten	12
Datenaufbereitung.....	14
Ermittlung des Gesamtpensionseinkommens	14
Eingrenzung der Darstellungsmasse	16
Eigene Datenerhebung (Umfrage)	17
Verteilungswirkung der Pensionsanpassung 2018.....	19
Stufen der Pensionsanpassung	19
Mosaikplots	21
Verteilungswirkung im Haushaltskontext	22
Sensitivitätsanalyse für unterschiedliche Einkommensbegriffe	27
Nur Pensionen aus der gesetzlichen Pensionsversicherung	29
Zusätzlich Beamtenpensionen	30
Zusätzlich Sonderpensionen	31
Zusätzlich alle Firmenpensionen.....	32
Zusätzlich Privatpensionen	33
Conclusio	33
Alternativszenario mit stärkerer Anhebung der Ausgleichszulage	35
Verteilungswirkung der Pensionsanpassung 2020.....	39
Subjektive Sichtweisen.....	45
Fazit und Empfehlungen.....	50
Tabellenverzeichnis.....	53
Abbildungsverzeichnis.....	54
Abkürzungen.....	56

Executive Summary

Für die jährlichen Pensionsanpassungen ist in Österreich eine Wertsicherungsklausel, d.h. eine Erhöhung im Ausmaß der Inflationsrate vorgesehen. Davon wurde in den vergangenen fünf Jahren durchgängig abgewichen und die Pensionen wurden abhängig von der Höhe des Gesamtpensionseinkommens gestaffelt erhöht. Trotz der dafür aufgewendeten erheblichen Budgetmittel gab es zu den Verteilungswirkungen dieser Staffelungen bislang keine validen Informationen, da weder der Haushaltszusammenhang noch andere Einkünfte in die Beurteilung einbezogen wurden. Mit der vorliegenden Arbeit wird diese Wissenslücke geschlossen und es liegen erstmals belastbare, datenbasierte Analysen zu den Verteilungswirkungen der Pensionsanpassungen vor.

Staffelungen im oberen Bereich – also Anpassungen von hohen Pensionen unter der Inflationsrate – treffen fast ausschließlich PensionistInnen aus einkommensstarken Haushalten und erfüllen daher den intendierten Zweck. Dies gilt vor allem dann, wenn das für die Staffelung maßgebliche Gesamtpensionseinkommen möglichst breit unter Einrechnung der Beamten- und Firmenpensionen definiert wird.

Kritischer müssen die Staffelungen im unteren Bereich – also Anpassungen von niedrigen Pensionen über der Inflationsrate – gesehen werden, denn diese kommen zwar mehrheitlich PensionistInnen aus einkommensschwachen Haushalten zugute, zu einem erheblichen Anteil aber auch PensionistInnen aus einkommensstarken Haushalten. Die dafür aufgewendeten zusätzlichen Budgetmittel werden also vielfach auch an gut situierte Haushalte verteilt.

Das zentrale Argument für gestaffelte Pensionsanpassungen, welches auch von einer breiten Mehrheit aller Bevölkerungsschichten befürwortet wird, ist die Vermeidung bzw. Bekämpfung von Altersarmut. Dieses Ziel wird mit den angewendeten Staffelungen nur mit relativ hohem Aufwand (mit der „Gießkanne“ und daher vielen „Streuverlusten“) erreicht. Effizienter wäre es, auch die kleinen Pensionen im Ausmaß der Inflationsrate anzupassen und dafür die Ausgleichszulagenrichtsätze stärker anzuheben. Von einem solche Alternativszenario würden – bei gleichem Mitteleinsatz – PensionistInnen aus armutsgefährdeten Haushalten deutlich mehr profitieren und die Verteilungseffekte zwischen den Geschlechtern wären praktisch gleich wie bei den angewendeten Staffelungen.

Hintergrund und Zielsetzung

Hier werden die Motivation zur Studie und das Erkenntnisinteresse beschrieben.

Wenngleich für die gesetzlichen Pensionen in Österreich eigentlich eine Wertsicherungsklausel, d.h. eine Erhöhung im Ausmaß der Inflationsrate gesetzlich vorgesehen ist,¹ so wurden in den vergangenen Jahren die Pensionen meist „gestaffelt“ erhöht. Das bedeutet, dass kleine Pensionen meist über der Inflationsrate und höhere Pensionen teilweise unter der Inflationsrate angehoben wurden.² Seit 2018 war dies sogar durchgängig der Fall.³

Zwar kann man argumentieren, dass die gesetzliche Pension in Österreich keine reine Versicherungsleistung ist, sondern auch sozialpolitische Ziele verfolgt (man denke etwa an die Ausgleichszulage oder die Anrechnung von Ersatzzeiten). Dies setzt jedoch voraus, dass die gestaffelten Pensionserhöhungen auch im intendierten Sinn wirksam sind, d.h. PensionistInnen aus Haushalten mit geringer Kaufkraft besonders zugutekommen.

Dies war jedoch bislang nicht durch belastbare Daten nachweisbar. Über die Verteilungswirkung der gestaffelten Pensionsanpassungen war bisher, vor allem auch in Anbetracht des hohen finanziellen Aufwands für die Öffentliche Hand,⁴ erstaunlich wenig bekannt. Zweifel an der Sinnhaftigkeit und Notwendigkeit solcher Staffellungen waren mit

¹ § 108h ASVG, analoge Bestimmungen gelten für die BundesbeamtInnen in Ruhe (§ 41 des Pensionsgesetzes 1965). Zur historischen Entwicklung der Pensionsanpassungsregelungen siehe U. Koch: Das System der Pensionsanpassung. Soziale Sicherheit 10/2013: 482-488.

² Von einer Staffelung zu unterscheiden ist die Frage, welche Messzahl zur Valorisierung der Pensionen überhaupt zur Anwendung kommen sollte. Siehe C. Mayrhuber: Neue Formen der Pensionsvalorisierung für Österreich. WIFO, September 2020.

³ 2018: § 711 ASVG, 2019: § 717a ASVG, 2020: § 728 ASVG, 2021: § 744 ASVG, 2022: § 759 ASVG.

⁴ Laut den Wirkungsorientierten Folgeabschätzungen betragen bei der Pensionsanpassung 2018, die in diesem Bericht im Detail analysiert wird, die Mehrkosten gegenüber einem einfachen Teuerungsausgleich insgesamt (gesetzliche Pensionsversicherung plus BeamtInnen) 114 Mio. EUR., bei der Pensionsanpassung 2020 sogar 367 Mio. EUR.

ein Grund, wieso der Vorsitzende der Alterssicherungskommission, Prof. Dr. Walter Pöltner, im Herbst letzten Jahres von seinem Amt zurücktrat.⁵

Eine Staffelung für sich genommen garantiert noch keinen sozialen Ausgleich, denn Berechnungsbasis für die Anpassungen ist lediglich das jeweilige Pensionseinkommen einer Person, aber nicht das sozialpolitisch relevante äquivalisierte Haushaltseinkommen, in dem alle Einkommen des Haushalts sowie seine Größe und Zusammensetzung berücksichtigt sind. Eine Person mit geringen Pensionseinkünften kann über hohe Einkünfte aus anderen Quellen (etwa aus Erwerbstätigkeit oder Unterhaltsansprüchen) verfügen oder mit anderen Personen im gemeinsamen Haushalt leben, die weit höhere Einkünfte beziehen. Ob die gestaffelten Pensionserhöhungen tatsächlich die intendierte Umverteilungswirkung haben, war daher empirisch erst zu prüfen.

OGM research & communication (im Folgenden OGM) hat deshalb im April 2022 ein Angebot für ein Forschungsprojekt an das BMSGPK gelegt, welches im Mai beauftragt wurde. Wesentliche Zwischenergebnisse konnten bereits am 23.06.2022 präsentiert, der Entwurf dieses Endberichts im Juli 2022 vorgelegt werden.

Erkenntnisinteresse der Studie war es zu prüfen, ob die gestaffelten Pensionsanpassungen

- im unteren Bereich (d.h. die Erhöhungen über der Inflationsrate) vor allem Personen aus Haushalten mit geringem äquivalisierten Haushaltseinkommen zugutekommen,
- im oberen Bereich (d.h. Erhöhungen teilweise unter der Inflationsrate) vor allem bei Personen aus Haushalten mit hohem äquivalisierten Haushaltseinkommen wirksam sind und
- von den betroffenen PensionistInnen mehrheitlich begrüßt oder zumindest akzeptiert werden.

Zur Beantwortung dieser Fragen wurden sowohl bestehende Daten sekundärstatistisch verknüpft und aufbereitet als auch eigene Daten in einer Repräsentativstichprobe erhoben. Um die Ergebnisse der Sekundärdatenanalyse robust gegenüber Effekten einzelner Anpassungen zu machen, wurden zwei unterschiedliche Pensionsanpassungen

⁵ Siehe z.B. „Chef der Pensionskommission tritt aus Ärger über jüngste Pensionserhöhung zurück“, der Standard vom 21.09.2021.

der jüngeren Vergangenheit analysiert.⁶ Damit steht erstmals eine solide datengestützte Basis zur Bewertung der Verteilungswirkung der gestaffelten Pensionserhöhungen zur Verfügung.

⁶ Die Wahl fiel in Absprache mit dem BMSGPK schließlich auf die Pensionsanpassungen 2018 und 2020, was in weiterer Folge noch im Detail behandelt wird.

Daten und Methoden

Hier werden die verwendeten Datenquellen, die Datenaufbereitung und statistischen Verfahren beschrieben.

Sekundärdatenanalyse

EU-SILC-Daten

Zur Untersuchung der Verteilungswirkungen der gestaffelten Pensionserhöhungen werden Mikrodaten aus der EU-SILC-Erhebung verwendet, das ist die europaweit zentrale Quelle von Einkommen und Lebensstandard der Bevölkerung in Privathaushalten.⁷

EU-SILC wird in Österreich seit 2003 jährlich in Form eines sehr großen Samples (4.500 bis 6.000 Haushalte) auf Basis einer Stichprobenziehung aus dem Zentralen Melderegister von der Statistik Austria im Auftrag des Sozialministeriums durchgeführt. Die Einkommensinformationen werden überwiegend durch Fusion mit Verwaltungsdaten (vor allem Steuer- und Sozialversicherungsdaten) aufgebracht und bei bestimmten Einkommenskomponenten durch Befragung ergänzt.⁸ Die Daten sind also von höchster Repräsentativität und Messgenauigkeit, Schwankungsbreiten sind sehr gering.

Die EU-SILC-Daten enthalten detaillierte Informationen zu Zusammensetzung und Struktur der Haushalte und sowohl objektive als auch subjektive Merkmale des Lebensstandards, insbesondere das äquivalisierte Netto-Haushaltseinkommen. Die Datenerhebung findet üblicherweise im Frühjahr statt, die Einkommensinformationen beziehen sich auf das vorangegangene Kalenderjahr. Auf Basis der EU-SILC-Daten wird beispielsweise die Armutsgefährdungsquote berechnet.

⁷ Definitionsgemäß umfasst EU-SILC keine Personen in Anstaltshaushalten (etwa Alten- und Pflegeheimen) sowie keine BezieherInnen österreichischer Pensionen mit Hauptwohnsitz im Ausland. Über diese zusammen rund 15% aller PensionsbezieherInnen können daher keine Angaben gemacht werden.

⁸ Siehe Statistik Austria: Standard-Dokumentationen der EU-SILC-Erhebungen.

Was und wie hoch ist das äquivalisierte Netto-Haushaltseinkommen?

Um den Lebensstandard unterschiedlich großer und zusammengesetzter Haushalte vergleichen zu können, hat sich international die Berechnung äquivalisierter (bedarfsgewichteter) Einkommen etabliert. Dabei wird zunächst die Summe der Nettoeinkommen aller Haushaltsmitglieder gebildet und diese anschließend durch die Zahl der Erwachsenenäquivalente im Haushalt dividiert.

Die Erwachsenenäquivalente berechnen sich nach der EU-Skala (modifizierte OECD-Skala) wie folgt: erste erwachsene Person im Haushalt = 1,0; jede weitere erwachsene Person = 0,5; jedes Kind unter 14 Jahren = 0,3.

Die Gewichte werden summiert und das Jahresnettohaushaltseinkommen durch die Summe dividiert, um das äquivalisierte Jahresnettohaushaltseinkommen zu erhalten.

Im Jahr 2018 lag das mittlere (mediane) äquivalisierte Netto-Haushaltseinkommen in Österreich bei 25.175 EUR im Jahr. Ein Viertel der Haushalte lag unter 18.492 EUR, ein Viertel über 33.459 EUR. Jene Haushalte, deren äquivalisiertes Netto-Haushaltseinkommen weniger als das 0,6-fache des Medians (also unter 15.105 EUR) betrug, galten als armutsgefährdet.

Qualifizierte Forschungseinrichtungen erhalten bei der Statistik Austria auf Anfrage für Forschungsprojekte die anonymisierten Mikrodaten von EU-SILC. Über das bereichsspezifische Personenkennzeichen Amtliche Statistik (bPK_AS) können die Mikrodaten zudem mit weiteren Datenbeständen unter Wahrung von Anonymität und Datenschutz verknüpft werden. Im konkreten Fall wurden die EU-SILC-Daten mit Merkmalen aus den Lohnsteuerdaten sowie aus der Jahresstatistik der Pensionsversicherung (PJ) verknüpft.

Lohnsteuerdaten und PJ-Daten

In den Lohnsteuerdaten wurden über das bPK_AS alle in EU-SILC erfassten ca. 13.000 Personen identifiziert und dann für diese Personen jeweils die Einkünfte aller Jahreslohnzettel mit den sozialen Stellungen 6 (Pensionen aus der gesetzlichen Pensionsversicherung), 7 (Ruhe- und Versorgungsgenüsse von BeamtInnen) und 8

(sonstige Pensionen) aggregiert. Zusätzlich wurde die Information extrahiert, ob ein Pensionsbezug bereits am 1. Jänner des Analysejahres vorlag, die betreffende Person also ganzjährig in Pension war.

Was ist ein bPK?

Im E-Government-Gesetz wurde die Möglichkeit geschaffen, Personendatensätze ohne Verwendung des Namens in Datenanwendungen völlig anonym zu handhaben. In der Folge wurde durch die Einführung des bereichsspezifischen Personenkennzeichens (bPK) ein Erhebungs- und Zusammenführungsverfahren entwickelt, das den direkten Personenbezug eliminiert und dennoch eine Verknüpfung erlaubt. Das 172-stellige bPK_AS (bereichsspezifisches Personenkennzeichen Amtliche Statistik) ist ein anonymisierter Personenidentifikator, der nur von Statistik Austria entschlüsselt werden kann. Dieser Personenidentifikator wird von der Stammzahlenregisterbehörde im Auftrag der registerführenden Einrichtung generiert und erlaubt keinerlei Rückschlüsse auf bestimmbare Personen.

Einkommensbegriff war dabei das Bruttojahreseinkommen gemäß § 25 EstG abzüglich der mit festen Sätzen versteuerten Bezüge gem. § 67 Abs. 3 bis 8 (das sind Einmalzahlungen wie z.B. Abfertigungen). Nicht in den Lohnsteuerdaten enthalten sind die der veranlagten Einkommensteuer unterliegenden Einkünfte aus Privatpensionen, diese werden in EU-SILC durch Befragung erhoben.

Ebenfalls über das bPK_AS mit den EU-SILC-Daten und den Lohnsteuerdaten fusioniert wurden Merkmale aus dem Pensionsversicherungs-Jahresdatenbestand (PJ). Dieser enthält für alle Pensionen aus der gesetzlichen Pensionsversicherung zusätzliche Informationen etwa zu Beitragsmonaten, Zu- oder Abgangsfällen, Ausgleichszulagen und Kinderzuschüssen. Die Darstellung im PJ-Bestand ist fallbezogen (d.h. eine Person kann mehrfach vorkommen, z.B. mit einer Alters- und einer Witwenpension) und wurde von OGM in ein personenbezogenes Format gebracht.

Datenaufbereitung

Wie erwähnt wurde aus den drei ursprünglichen Datenbeständen (EU-SILC, Lohnsteuerdaten, PJ-Daten) durch pseudonymisiertes Merging der Mikrodaten über das bPK_AS⁹ ein verknüpfter Gesamtdatenbestand geschaffen.

Wie üblich bei solchen Fusionen treten dabei in Einzelfällen Inkonsistenzen zwischen den Datenquellen auf, etwa dass eine Person laut den Lohnsteuerdaten keine gesetzliche Pension bezog, wohl aber laut den PJ-Daten. In solchen Fällen wurde die Daten unter der Annahme plausibilisiert, dass im Zweifel die PJ-Daten Vorrang vor den übrigen Datenquellen haben.

Die Struktur des Datenbestands wurde mit zahlreichen Werten aus externen Quellen (z.B. Verteilung Männer/Frauen, durchschnittliche Pensionshöhe, Zahl der Ausgleichszulagen und Kinderzuschüsse) verglichen und als sehr gut befunden. Der verwendete Datenbestand ermöglicht also repräsentative Aussagen zur Verteilungswirkung der gestaffelten Pensionserhöhungen.

Ermittlung des Gesamtpensionseinkommens

Maßgeblich für die im Folgenden analysierten Pensionsanpassungen zum 1.1.2018 und zum 1.1.2020 war jeweils das „Gesamtpensionseinkommen“. Dieser Einkommensbegriff wurde eigens im Rahmen der Pensionsanpassungsgesetze geschaffen und umfasste (für beide Pensionsanpassungen gleichermaßen)

- die Summe aller Pensionen aus der gesetzlichen Pensionsversicherung (ASVG, GSVG, FSVG, BSVG), einschließlich ruhender Beträge,¹⁰ jedoch ohne Ausgleichszulagen und Kinderzuschüsse,
- Ruhe- und Versorgungsgenüsse von BeamtInnen bzw. deren Hinterbliebenen und

⁹ Genau genommen wurde seitens der Statistik Austria im zweiten Quartal 2022 über das bPK_AS der Abgleich der Datenbestände durchgeführt und jeweils eine Laufnummer an OGM übermittelt, mit der die Datenbestände schlussendlich fusioniert wurden. Mit dem Start des Austrian Micro Data Center ab Juli 2022 müsste die Datenverknüpfung nunmehr über diese Plattform laufen.

¹⁰ Auf Grund der Reformen der Ruhensbestimmungen spielen ruhende Beträge mittlerweile nur noch eine sehr geringe Rolle.

- Sonderpensionen im Sinne des Sonderpensionenbegrenzungsgesetzes (SpBegrG) 2014.¹¹

Während die ersten beiden Komponenten mit den vorliegenden Daten berechnet werden können, sind die Sonderpensionen als solche nicht identifizierbar, sondern nur Firmenpensionen insgesamt (von denen die Sonderpensionen eine Teilmenge bilden). Da eine Datenanfrage an den Dachverband der Sozialversicherungsträger wegen vermeintlicher Datenschutzbedenken erfolglos blieb, mussten die Sonderpensionen nach statistischen Kriterien abgegrenzt werden.

Entscheidungsgrundlagen der Abgrenzung waren dabei der Gesetzestext selbst samt Erläuterungen und einem Gutachten¹² sowie Berichte des Rechnungshofs¹³ und Entscheidungen des Obersten Gerichtshofs.¹⁴ Als Sonderpensionen gelten in dieser Studie

- Firmenpensionen von Personen, die – laut ihren Angaben in EU-SILC – vor der Pensionierung in der Energieversorgung (ÖNACE-Abteilung 35), bei Rundfunkveranstaltern (60), in der öffentlichen Verwaltung einschließlich Sozialversicherung, Erziehung und Unterricht sowie Gesundheits- und Sozialwesen (84-86) oder bei Interessensvertretungen und beruflichen Organisationen (94) tätig waren und
- Firmenpensionen von Personen, die keine anderen Pensionseinkünfte bezogen¹⁵ und vor der Pensionierung im Bereich der Finanzdienstleistungen (64) tätig waren.

Auf Basis dieser statistischen Abgrenzung gab es in den Daten im Einkommensjahr 2017 hochgerechnet 26.300 BezieherInnen von Sonderpensionen mit einer hochgerechneten Jahres-Pensionssumme von 647 Mio. EUR. Dieser Wert passt damit relativ gut zu den

¹¹ Dabei geht es nur darum, ob eine Pensionsleistung vom Sonderpensionenbegrenzungsgesetz prinzipiell erfasst ist, nicht darum, ob es zu konkreten Begrenzungen der Leistung kam.

¹² H. Hanreich: Das Sonderpensionenbegrenzungsgesetz. Gesetzliche Pensionsbegrenzung und Pensionsverträge. Wien 2015.

¹³ Durchschnittliche Einkommen und zusätzliche Leistungen für Pensionen der öffentlichen Wirtschaft des Bundes 2019 und 2020; Pensionsanpassung der Landesbeamtinnen und -beamten; Pensionsrecht der Bediensteten der Oesterreichischen Nationalbank.

¹⁴ 10 ObS 121/19w, 8 ObA 27/20h.

¹⁵ Entsprechend den pensionsversicherungsfreien Dienstverhältnissen in der Nationalbank.

Vergleichszahlen des Rechnungshofs für 2016 mit 25.100 BezieherInnen und 555 Mio. EUR.¹⁶

In jeden Fall gilt, dass die Sonderpensionen auf die Gesamtbevölkerung bezogen nur einen geringen Teil (etwas über 1%) des Pensionsvolumens ausmachen, auch wenn sie im Einzelfall sehr bedeutend sein mögen. Eine Sensitivitätsanalyse im übernächsten Kapitel belegt denn auch, dass die Verteilungswirkung der gestaffelten Pensionsanpassungen robust gegenüber der Abgrenzung der Sonderpensionen ist.

Eingrenzung der Darstellungsmasse

Bei den folgenden Analysen wurden nur jene PensionsbezieherInnen betrachtet, die das ganze Jahr vor der Pensionsanpassung in Pension waren. Die Abgrenzung basierte bei den Pensionen aus der gesetzlichen Pensionsversicherung auf den Bestandskennzeichen im PJ-Datenbestand, bei den BeamtInnen in Ruhe auf der in den Jahreslohnzetteln der Lohnsteuerdaten angegebenen Bezugsdauer.

Ein Einschluss der etwa 5% PensionsbezieherInnen mit erstmaliger Neuzuerkennung einer Pension wäre aus zwei Gründen problematisch: Erstens ist die Pensionsanpassung als solche im ersten Jahr anders geregelt, zuletzt wurde hier eine Aliquotierung eingeführt. Zweitens beziehen solche Personen im Jahr der Pensionierung oft Abfertigungen, die das äquivalisierte Netto-Haushaltseinkommen gegenüber einem durchschnittlichen Jahr nach oben verzerren.¹⁷

Ebenfalls nicht betrachtet wurden die während eines Jahres aberkannten Fälle, da diese von der Pensionsanpassung zum 1. Jänner des Folgejahres nicht betroffen waren.

¹⁶ Durchschnittliche Einkommen und zusätzliche Leistungen für Pensionen der öffentlichen Wirtschaft des Bundes 2019 und 2020. Die dort dargestellten PensionsbezieherInnen werden zwar nicht als BezieherInnen von Sonderpensionen bezeichnet, die im Anhang ersichtliche Liste der geprüften Institutionen belegt aber einen großen Überschneidungsbereich mit den im Sonderpensionenbegrenzungsgesetz erfassten Trägern.

¹⁷ In Einzelfällen kann diese Verzerrung in der Analyse dennoch auftreten, nämlich dann, wenn eine Person mit ganzjährigem Pensionsbezug mit einer anderen Person im gemeinsamen Haushalt lebt, die während des Jahres in Pension gegangen ist.

Hochgerechnet umfasst der Datenbestand etwa 80% aller PensionsbezieherInnen sowie ca. 90% aller PensionsbezieherInnen mit Wohnsitz im Inland.¹⁸

Eigene Datenerhebung (Umfrage)

Die subjektive Wahrnehmung der gestaffelten Pensionsanpassungen durch die Betroffenen kann von objektiv gemessenen Verteilungswirkungen abweichen. Wenngleich politische Maßnahmen idealerweise auf der Basis von objektiven Befunden getroffen werden sollten, so sind subjektive Wahrnehmungen dennoch wichtige Parameter in der praktischen Umsetzung, da sie auch mögliche Konfliktherde sowie potenziellen politischen und medialen Gegenwind anzeigen. Zur Messung des Informationsstands sowie des Meinungs- und Stimmungsbilds wurde daher im Juni 2022 eine repräsentative Stichprobe von 501 PensionistInnen zu Kenntnisstand, Einschätzung und Bewertung der gestaffelten Pensionsanpassungen befragt.

Auswahlrahmen der Stichprobenziehung war das OGM-Befragtenpanel, welches rund 30.000 BefragungspartnerInnen umfasst, die seit dem Jahr 2000 in mehreren hunderttausend telefonischen und persönlichen Interviews in ganz Österreich und allen Altersklassen offline rekrutiert wurden und laufend durch Medienkooperationen abseits der Parteipolitik (etwas mit dem ORF-Konsumentenmagazin „konkret“ oder den Bezirksblättern) ergänzt werden. Aus diesem Panel wurden zunächst PensionistInnen gescreent, die zwischen 60 und 74 Jahre alt und seit 2020 oder früher in Pension waren (also zumindest eine „volle“ Pensionsanpassung erhalten hatten) und eine Pension aus der gesetzlichen Pensionsversicherung bezogen (also keine reinen BeamtInnen in Ruhe).

Der eigentliche Fragebogen wurde von OGM mit dem BMSGPK in mehreren Schleifen gemeinsam entwickelt und umfasste überwiegend geschlossene Fragen (Items).

Aus der vorab gescreenten Zielgruppe wurde sodann eine Quotenstichprobe entsprechend den Verteilungen des Mikrozensus im 1. Quartal 2022 nach folgenden

¹⁸ Beispielsweise gab es im Jahr 2019 in Österreich laut dem Allgemeinen Einkommensbericht des Rechnungshofs insgesamt 2.413.200 Personen mit Pensionseinkünften, darunter 2.141.300 mit Wohnsitz in Österreich. Der für die vorliegende Studie verwendete Datenkörper umfasste hochgerechnet 1.910.700 PensionistInnen in Österreich. Die Differenz erklärt sich durch Personen in Anstaltshaushalten, erstmaligen Neuzugängen, Aberkennungen und Todesfällen.

Merkmale gezogen: Altersgruppe × Geschlecht, höchste abgeschlossene Ausbildung × Geschlecht, Gemeindegröße × Geschlecht und Haushaltsgröße × Geschlecht. Die Datenerhebung erfolgte über CAWI-Online-Interviews im Zeitraum 31.5. bis 15.6.

Die 501 vollständigen und geprüften Interviews wurden in einer iterativen Anpassungsgewichtung noch an bekannte Randverteilungen aus dem Mikrozensus bzw. den Lohnsteuerdaten (vormalige Stellung im Beruf und Stufe des Pensionseinkommens) angepasst.

Die maximale Schwankungsbreite für Gesamtergebnisse liegt bei $\pm 4,5\%$.

Verteilungswirkung der Pensionsanpassung 2018

In diesem Kapitel wird die objektive Verteilungswirkung der Pensionsanpassung zum 1.1.2018 dargestellt.

Stufen der Pensionsanpassung

Der Anpassungsfaktor (Richtwert) für die Pensionen zum 1.1.2018 lag bei 1,016, d.h. die Pensionen wären bei Anwendung der Wertsicherungsklausel um 1,6% zu erhöhen gewesen. Abweichend davon wurde eine gestaffelte Pensionsanpassung durchgeführt (Tabelle 1). Die Mehrkosten gegenüber einer Inflationsanpassung aller Pensionen beliefen sich laut der Wirkungsorientierten Folgenabschätzung auf 114 Mio. EUR.

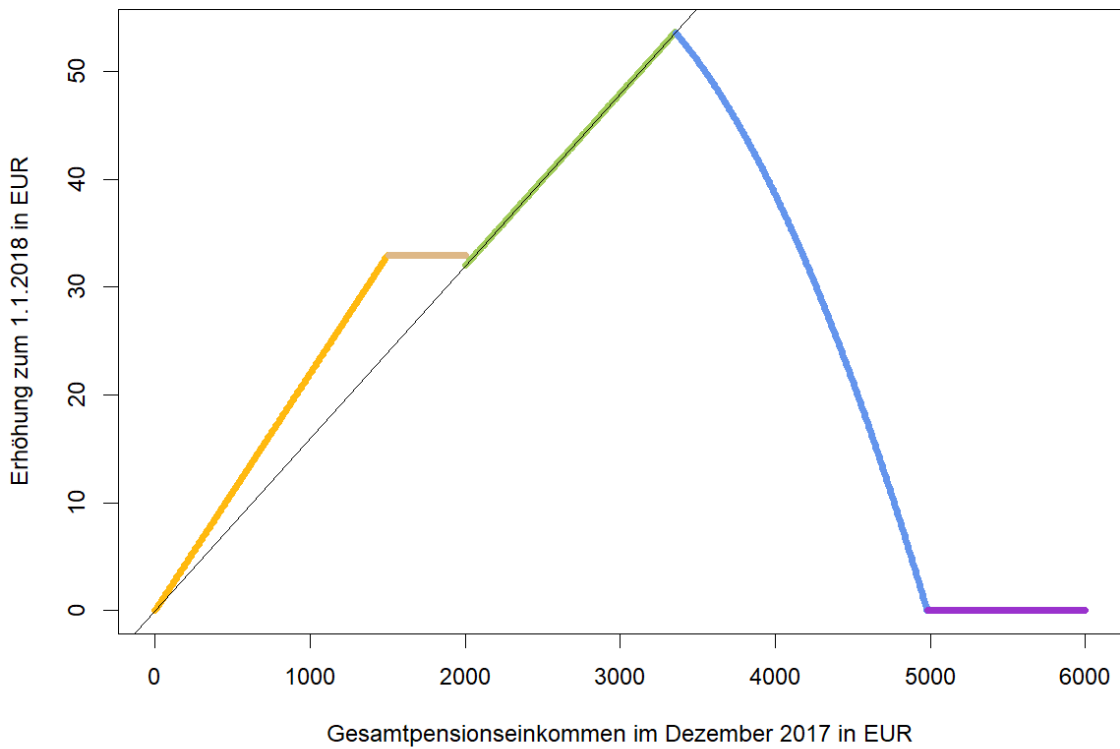
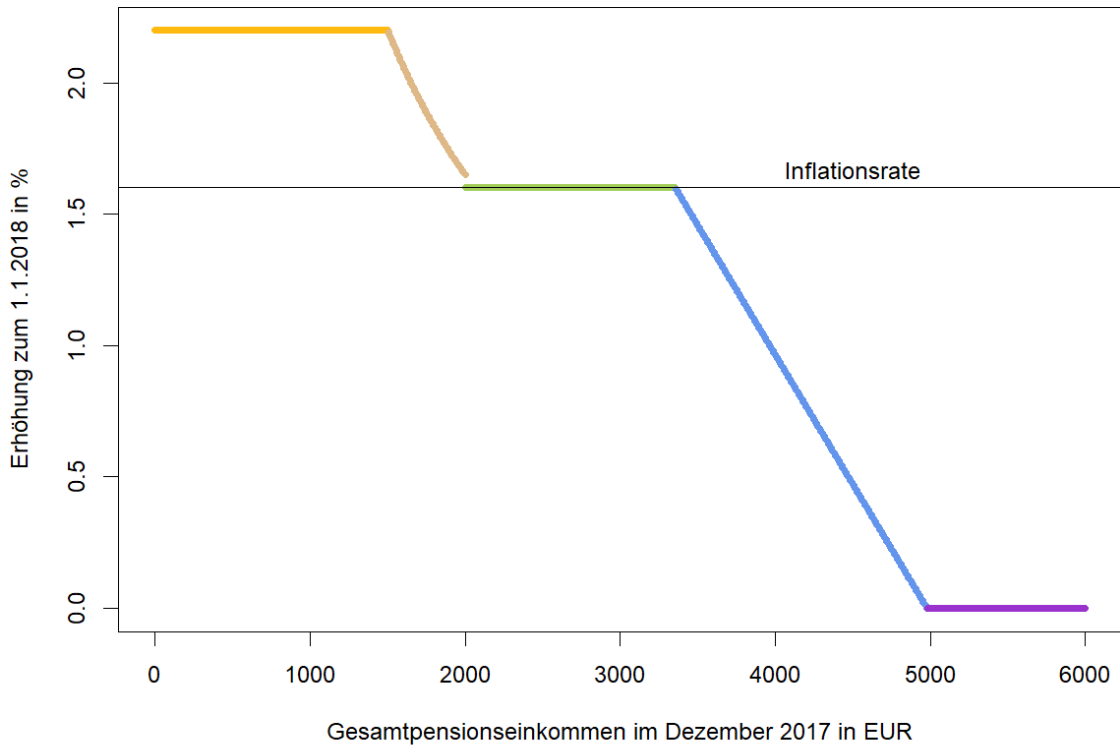
Tabelle 1 Pensionsanpassung zum 1.1.2018

Stufe des Gesamtpensionseinkommens im Dezember 2017	Pensionsanpassung
Bis 1.500 EUR	+2,2%
Über 1.500 bis 2.000 EUR	+33 EUR
Über 2.000 bis 3.355 EUR	+1,6%
Über 3.355 bis 4.980 EUR	linear fallend von +1,6% auf 0%
Über 4.980 EUR	0%
Ausgleichszulagenrichtsätze	+2,2%

Quelle: Pensionsanpassungsgesetz 2018, eigene Darstellung.

Abbildung 1 stellt die relative (in %) und absolute Pensionsanpassung (in EUR) zum 1.1.2018 in Abhängigkeit des Gesamtpensionseinkommens im Dezember 2017 dar, dabei sind die in Tabelle 1 ausgeführten Stufen jeweils farblich unterschieden.

Abbildung 1 Stufen der Pensionsanpassung 2018 in Prozent (oben) bzw. in EUR (unten)



Quelle: Pensionsanpassungsgesetz 2018, eigene Darstellung.

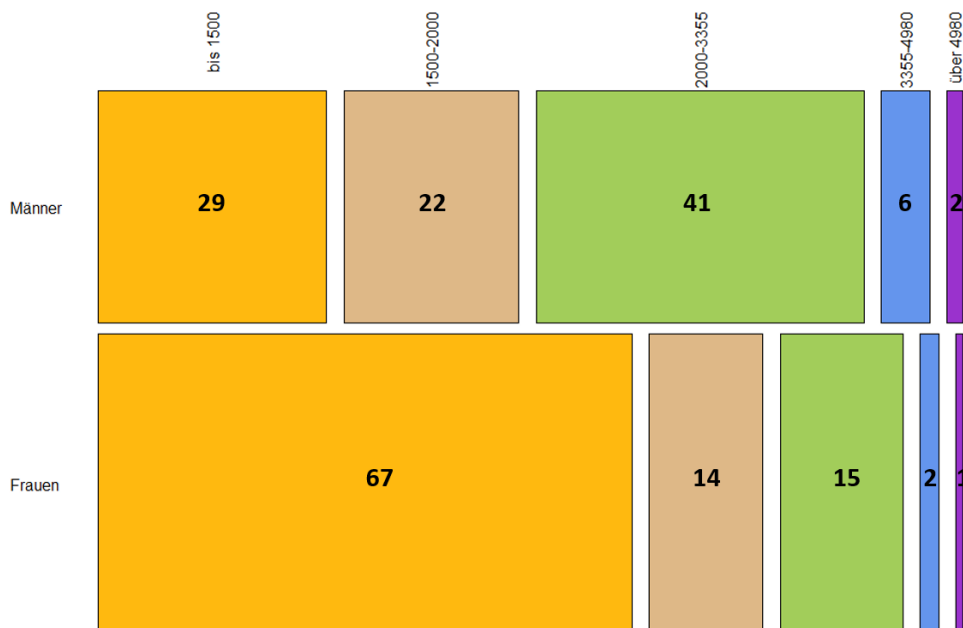
Mosaikplots

Im Folgenden wird dargestellt, wie sich diese Stufen nach sozioökonomischen Merkmalen aus der EU-SILC-Erhebung verteilen. Die Darstellung erfolgt in Form von Mosaikplots, zum besseren Verständnis wird zuerst der Mosaikplot nach dem Geschlecht gezeigt.

Was ist ein Mosaikplot?

Ein Mosaikplot ist eine statistische Grafik, mit der zweidimensionale Häufigkeiten geeignet hierarchisch dargestellt werden können. Dabei wird zunächst die Häufigkeit des ersten Merkmals (etwa Mann vs. Frau) durch die Höhe von horizontalen Bändern abgebildet. Innerhalb jeder Ausprägung der ersten Dimension (also innerhalb der Männer vs. Frauen) wird dann die Häufigkeit des zweiten Merkmals (z.B. wie viele Personen in eine Stufe der Pensionsanpassung fallen) durch die Breite von Rechtecken („Mosaiksteinen“) innerhalb des horizontalen Bands repräsentiert. Gleich große Flächen bedeuten im Mosaikplot also gleich große Häufigkeiten.

Abbildung 2 Stufen der Pensionsanpassung 2018 nach dem Geschlecht



Quelle: EU-SILC-Daten verknüpft mit Lohnsteuer- und PJ-Daten. Eigene Berechnung und Darstellung durch OGM. Rundungsdifferenzen wurden nicht ausgeglichen.

Lesebeispiel: Von den Männern (oberes Band) fielen 29% in die erste Stufe der Pensionsanpassung bei einem Gesamtpensionseinkommen bis 1.500 EUR, von den Frauen (unteres Band) 67%.

Hinweis: 44% aller PensionsbezieherInnen waren Männer und 56% waren Frauen.

Farblegende: orange=über der Inflationsrate mit 2,2% angepasst; hellbraun=über der Inflationsrate von 2,2% bis zur Inflationsrate von 1,6% angepasst; grün=mit der Inflationsrate von 1,6% angepasst; blau=unter der Inflationsrate angepasst; violett = keine Pensionsanpassung.

Man erkennt in Abbildung 2 zunächst in Form des höheren Balkens, dass es mehr weibliche als männliche PensionsbezieherInnen gibt – eine Folge der höheren Lebenserwartung und des niedrigeren Pensionsantrittsalters der Frauen. Weiters wird sehr deutlich erkennbar, dass Frauen erheblich niedrigere Pensionen beziehen als Männer und daher auch häufiger in die über der Inflationsrate liegenden Stufen der Anpassung fielen: Ganze zwei Drittel (67%) fielen in die niedrigste Stufe des Gesamtpensionseinkommens bis 1.500 EUR, weitere 14% in die Stufe von über 1.500 bis 2.000 EUR.

Bei den Männern erhielt hingegen nur jeder zweite (29% plus 22%) eine Pensionsanpassung über der Inflationsrate, 41% bekamen auf Grund eines Gesamtpensionseinkommens von über 2.000 bis 3.355 EUR genau die Teuerung abgegolten und immerhin 8% erhielten eine Anpassung unter der Inflationsrate oder gar keine.

Verteilungswirkung im Haushaltskontext

Im Folgenden werden analoge Mosaikplots nach Haushaltsmerkmalen dargestellt, nämlich

- zunächst nach den Quartilen des äquivalisierten Netto-Haushaltseinkommens, wobei die Quartilsgrenzen sich auf die Einkommensverteilung in der Gesamtbevölkerung beziehen,
- dann speziell danach, ob der Haushalt armutsgefährdet war oder nicht und
- schließlich nach dem Merkmal, ob der Haushalt es sich nach eigener Einschätzung leisten konnte, dass alle Haushaltsmitglieder eine Woche Urlaub im Jahr machen, wenn für die Unterkunft bezahlt werden muss (unabhängig davon, ob tatsächlich ein Urlaub gemacht wurde).

Die entsprechenden Verteilungen sind in den Abbildungen 3 bis 5 dargestellt.

Man erkennt in Abbildung 3, dass Österreichs PensionistInnen vorwiegend in der Mitte der Einkommensverteilung zu finden sind: Sowohl im reichsten Viertel (wo Erwerbstätige dominieren) als auch im ärmsten Viertel (wo Arbeitslose und BezieherInnen der Mindestsicherung eine größere Rolle spielen) waren die PensionistInnen 2018 unterproportional vertreten, häufiger hingegen in den mittleren beiden Quartilen.

Die Verteilungswirkung der gestaffelten Pensionsanpassungen stellt sich differenziert dar: Die unter der Inflationsrate liegenden Anpassungen hoher Pensionen treffen relativ zielgenau fast nur PensionistInnen aus Haushalten mit hohem äquivalisierten Netto-Haushaltseinkommen (also hohem materiellen Lebensstandard). Das ist vor allem darauf zurückzuführen, dass PensionistInnen nur sehr selten in größeren Haushalten leben, bei denen ein hohes individuelles Einkommen durch die Anzahl der davon zu erhaltenden Haushaltsmitglieder statistisch relativiert würde. Die Pensionsanpassung im oberen Bereich entspricht also den Intentionen, sie betrifft praktisch nur PensionistInnen im wohlhabendsten Viertel der Bevölkerung.

Abbildung 3 Stufen der Pensionsanpassung 2018 nach Quartilen des Äquivalenzeinkommens



Quelle: EU-SILC-Daten verknüpft mit Lohnsteuer- und PJ-Daten. Eigene Berechnung und Darstellung durch OGM. Rundungsdifferenzen wurden nicht ausgeglichen. Die Quartilsgrenzen („Reichste 25%“ usw.) basieren

auf der Einkommensverteilung in der Gesamtbevölkerung (also Haushalte mit und ohne Pension).
Lesebeispiel: Von jenen PensionistInnen, die in Haushalten im einkommensstärksten Viertel der Bevölkerung lebten (oberstes Band), fielen 26% in die erste Stufe der Pensionsanpassung bei einem Gesamtpensionseinkommen bis 1.500 EUR.

Hinweis: 23% aller PensionsbezieherInnen lebten in Haushalten, die das einkommensstärkste („reichste“) Viertel der Bevölkerung bildeten, 26% lebten im zweiten Viertel, 29% im dritten Viertel und 23% im einkommensschwächsten („ärmsten“) Viertel.

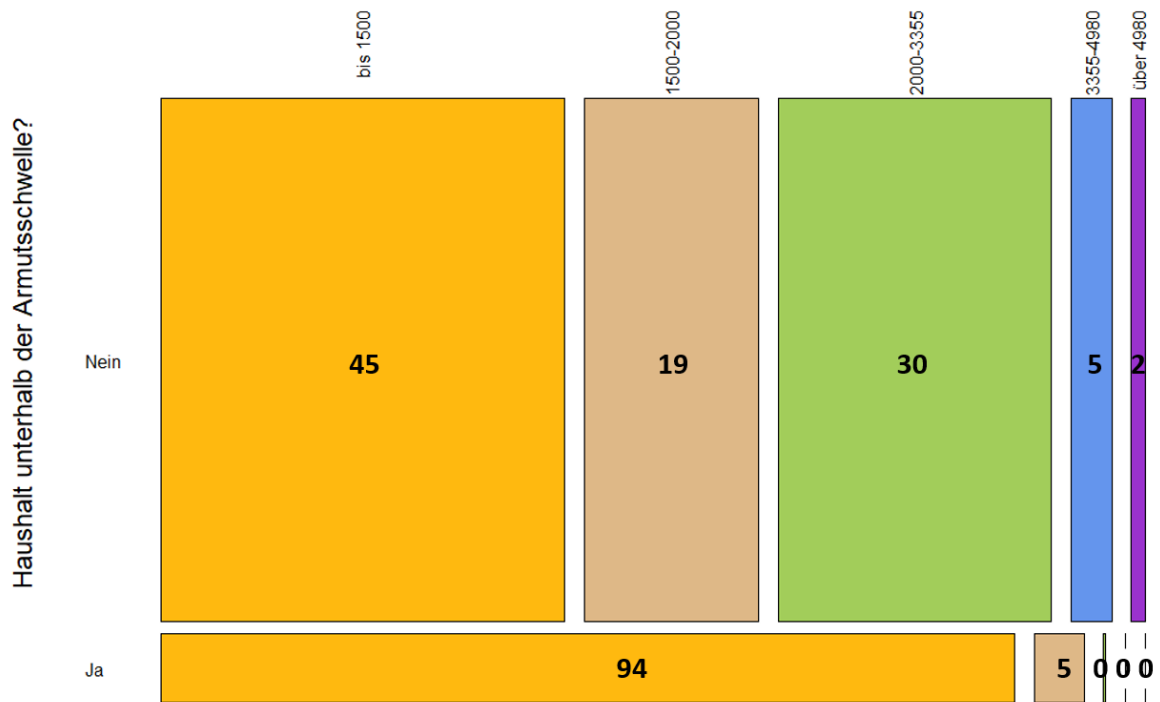
Farblegende: orange=über der Inflationsrate mit 2,2% angepasst; hellbraun=über der Inflationsrate von 2,2% bis zur Inflationsrate von 1,6% angepasst; grün=mit der Inflationsrate von 1,6% angepasst; blau=unter der Inflationsrate angepasst; violett = keine Pensionsanpassung.

Kritischer müssen die über der Inflationsrate liegenden Pensionsanpassungen im unteren Bereich gesehen werden. Zwar sind diese – wie intendiert – im ärmsten Viertel am häufigsten vertreten, sie kommen jedoch auch vielen PensionistInnen aus besserverdienenden Haushalten zugute – eben weil eine niedrige Pension für sich genommen noch kein Indikator für einen geringen Lebensstandard ist, sondern immer in Relation zu allfälligen sonstigen Einkünften einer Person und den Einkünften weiterer Haushaltsmitglieder betrachtet werden muss.

Selbst im wohlhabendsten Viertel der Bevölkerung erhielten 38% der PensionistInnen (26% plus 12%) eine über den Teuerungsausgleich hinausgehende Pensionserhöhung. Die insgesamt dafür aufgewendeten 114 Mio. EUR kommen also zu einem beträchtlichen Teil PensionsbezieherInnen zugute, die in überdurchschnittlich gutsituierten Haushalten leben. Die Staffelungen im unteren Bereich haben eher „Gießkannen-Wirkung“, als gezielt ärmere PensionsbezieherInnen zu unterstützen. Sie sind im Sinne der Umverteilung zwar effektiv, aber nicht effizient.

Das wird auch bei der Betrachtung der Verteilung der Stufen der Pensionsanpassung in Abhängigkeit von der Armutgefährdung des Haushalts deutlich (Abbildung 4): Zwar profitierten die PensionistInnen aus armutsgefährdeten Haushalten fast universell von den über der Wertsicherung liegenden Anpassungen (also Kaufkraftstärkungen), diese kamen jedoch auch fast zwei Dritteln der PensionsbezieherInnen aus Haushalten zugute, deren Einkommen nicht unter der Armutsschwelle lag.

Abbildung 4 Stufen der Pensionsanpassung 2018 nach Armutsgefährdung des Haushalts



Quelle: EU-SILC-Daten verknüpft mit Lohnsteuer- und PJ-Daten. Eigene Berechnung und Darstellung durch OGM. Rundungsdifferenzen wurden nicht ausgeglichen.

Lesebeispiel: Von jenen PensionistInnen, die in nicht-armutsgefährdeten Haushalten lebten (oberes Band), fielen 45% in die erste Stufe der Pensionsanpassung bei einem Gesamtpensionseinkommen bis 1.500 EUR. Hinweis: 88% aller PensionsbezieherInnen lebten in Haushalten, die nicht armutsgefährdet waren, und 12% in Haushalten, die armutsgefährdet waren.

Farblgende: orange=über der Inflationsrate mit 2,2% angepasst; hellbraun=über der Inflationsrate von 2,2% bis zur Inflationsrate von 1,6% angepasst; grün=mit der Inflationsrate von 1,6% angepasst; blau=unter der Inflationsrate angepasst; violett = keine Pensionsanpassung.

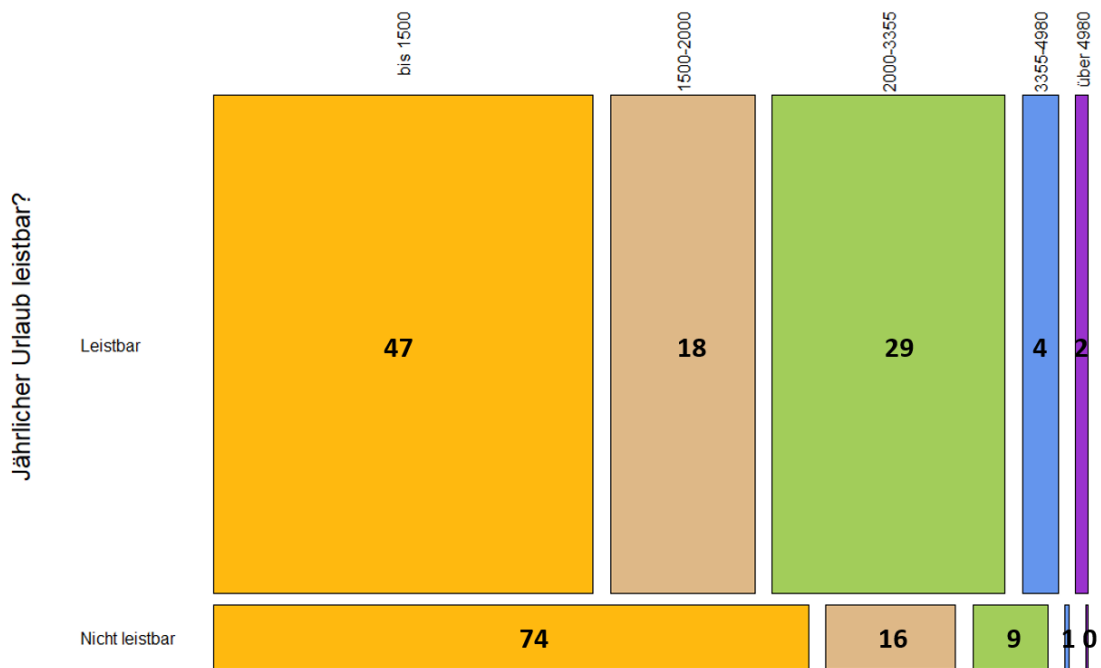
In absoluten Zahlen (erkennbar an der Größe der Flächen) erhielten mehr PensionistInnen aus Haushalten über der Armutsschwelle eine Kaufkraftstärkung als PensionistInnen aus armutsgefährdeten Haushalten. Bedenkt man, dass die Vermeidung von Altersarmut das mit Abstand wichtigste Argument für gestaffelte Pensionsanpassungen ist (das wird später noch im Detail gezeigt), dann muss deren Treffsicherheit kritisch gesehen werden.

Mitunter wird argumentiert, dass die Messung des Lebensstandards ausschließlich über das Einkommen unvollständig sei, weil auch unterschiedliche Kostenstrukturen zwischen den Haushalten (z.B. MieterInnen vs. EigentümerInnen) berücksichtigt werden müssten. Deshalb wurde in Abbildung 5 die Verteilung der Stufen der Pensionsanpassung auch nach dem Merkmal dargestellt, ob sich alle Haushaltsmitglieder eine Woche Urlaub im Jahr

leisten können, wenn für die Unterkunft bezahlt werden muss (unabhängig davon, ob tatsächlich alle Haushaltsmitglieder Urlaub gemacht haben).

Die Ergebnisse decken sich im Wesentlichen mit jenen nach der Armutsgefährdung: Während die niedrigere Anpassung der hohen Pensionen klare Umverteilungswirkung hatte, traf dies auf die Kaufkraftstärkung der niedrigeren Pensionen weniger zu, die auch vielen Personen aus (nach dieser Definition) nicht deprivierten Haushalten zugutekam.

Abbildung 5 Stufen der Pensionsanpassung 2018 nach Leistbarkeit eines Urlaubs



Quelle: EU-SILC-Daten verknüpft mit Lohnsteuer- und PJ-Daten. Eigene Berechnung und Darstellung durch OGM. Rundungsdifferenzen wurden nicht ausgeglichen.

Lesebeispiel: Von jenen PensionistInnen, die in Haushalten lebten, die sich einen jährlichen Urlaub leisten konnten (oberes Band), fielen 47% in die erste Stufe der Pensionsanpassung bei einem Gesamtpensionseinkommen bis 1.500 EUR.

Hinweis: 89% aller PensionsbezieherInnen lebten in Haushalten, die sich einen jährlichen Urlaub leisten konnten, und 11% in Haushalten, die sich das nicht leisten konnten.

Farblegende: orange=über der Inflationsrate mit 2,2% angepasst; hellbraun=über der Inflationsrate von 2,2% bis zur Inflationsrate von 1,6% angepasst; grün=mit der Inflationsrate von 1,6% angepasst; blau=unter der Inflationsrate angepasst; violett = keine Pensionsanpassung.

Sensitivitätsanalyse für unterschiedliche Einkommensbegriffe

Hier wird dargestellt, wie sehr sich die im vorigen Kapitel beschriebene Verteilungswirkung der Pensionsanpassung 2018 ändern würde, wenn man das Gesamtpensionseinkommen anders definierte.

Im vorletzten Kapitel wurde bereits erwähnt, dass die Sonderpensionseinkommen in den vorliegenden Daten mangels eindeutiger Identifizierbarkeit statistisch abgegrenzt werden mussten. Wenn auch die so ermittelten Häufigkeiten insgesamt gut zu externen Vergleichszahlen passen, so kann im Einzelfall doch nicht ausgeschlossen werden, dass Einkünfte, die eigentlich keine Sonderpensionen waren, fälschlicherweise als solche klassifiziert wurden und vice versa.

Ein weiterer Punkt ist, dass die Definition des Gesamtpensionseinkommens über die Jahre immer wieder geändert wurde. So waren beispielsweise bei den Pensionsanpassungen 2019 und 2021 weder die Ruhe- und Versorgungsgenüsse der BeamtInnen noch Sonderpensionen mit den Einkünften aus der gesetzlichen Pensionsversicherung zu addieren. Es war daher auch von Interesse zu prüfen, wie stark die im vorigen Abschnitt gezeigten Verteilungswirkungen vom konkreten Einkommensbegriff abhängig sind.

Zu diesem Zweck wurde die Verteilungswirkung nach Quartilen des Äquivalenzeinkommens für folgende fünf abgestuften „Gesamtpensionseinkommen“ ermittelt:

- Summe aller Einkünfte aus der gesetzlichen Pensionsversicherung,¹⁹
- zusätzlich alle Ruhe- und Versorgungsgenüsse von BeamtInnen,
- zusätzlich die statistisch abgegrenzten Sonderpensionen (das entspricht also der tatsächlichen Definition des Gesamtpensionseinkommens),

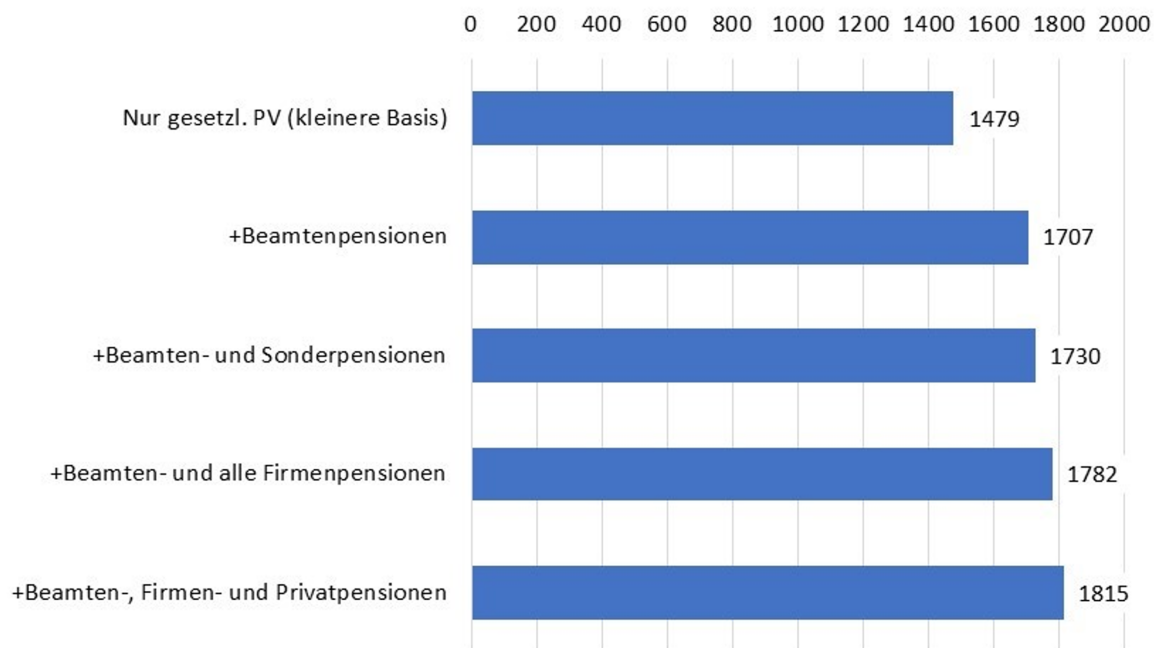
¹⁹ Ausschließliche BeamtInnen in Ruhe sind hier nicht enthalten, die Basis ist also kleiner als bei den folgenden Einkommensbegriffen.

- zusätzlich alle weiteren Firmenpensionen (also auch jene, die nicht vom SpBegrG erfasst sind) und schließlich
- zusätzlich auch alle Privatpensionen.

Der Vergleich der Mosaikplots für die verschiedenen Einkommensbegriffe ermöglicht eine Einschätzung, welche Komponenten für die Verteilungswirkung der gestaffelten Pensionsanpassungen von größerer und welche von geringerer Bedeutung sind.

Die durchschnittliche Höhe der solcherart definierten „Gesamtpensionseinkommen“ im Dezember 2017 innerhalb des repräsentativen EU-SILC-Samples ist in Abbildung 6 veranschaulicht. Man sieht deutlich die Dominanz der ersten Säule der Alterssicherung (staatliche Pensionen, d.h. gesetzliche und Beamtenpensionen) gegenüber den in Österreich nach wie vor eher unbedeutenden Firmen- und Privatpensionen (auch wenn diese im Einzelfall erhebliche Einkommensteile sein mögen).

Abbildung 6 Durchschnittliche Höhe verschiedener „Gesamtpensionseinkommen“ im Dezember 2017 in EUR

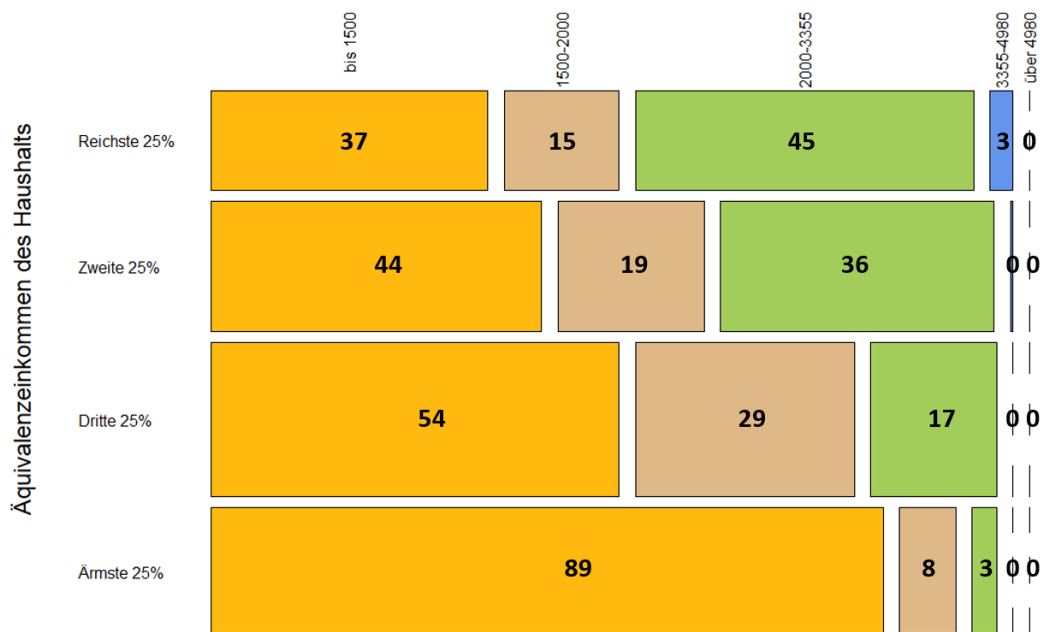


Quelle: EU-SILC-Daten verknüpft mit Lohnsteuer- und PJ-Daten. Eigene Berechnung und Darstellung durch OGM.

Nur Pensionen aus der gesetzlichen Pensionsversicherung

Bei einer Addition aller Einkünfte einer Person aus der gesetzlichen Pensionsversicherung²⁰ würde sich eine Verteilungswirkung wie in Abbildung 7 ergeben. Man sieht zunächst, dass weniger PensionsbezieherInnen im obersten Viertel der Einkommensverteilung zu finden wären, weil die BezieherInnen der deutlich höheren Beamtenpensionen hier definitionsgemäß nicht enthalten sind. Weiters zeigt sich, dass Pensionsanpassungen unter der Inflationsrate in dieser Population kaum vorkommen würden.

Abbildung 7 Stufen der Pensionsanpassung 2018 bei Gesamtpensionseinkommen als Summe der Einkünfte aus der gesetzlichen Pensionsversicherung (kleinere Basis!)



Quelle: EU-SILC-Daten verknüpft mit Lohnsteuer- und PJ-Daten. Eigene Berechnung und Darstellung durch OGM. Rundungsdifferenzen wurden nicht ausgeglichen. Die Quartilsgrenzen („Reichste 25%“ usw.) basieren auf der Einkommensverteilung in der Gesamtbevölkerung (also Haushalte mit und ohne Pension).

²⁰ Der Großteil aller PensionistInnen bezieht zwar nur eine Pension, aber es gibt immerhin etwa 12% mit Bezug von zwei oder mehreren Pensionen. In erster Linie sind das Frauen mit Bezug einer Eigen- und einer Witwenpension.

Zusätzlich Beamtenpensionen

Rechnet man neben den Pensionen aus der gesetzlichen Pensionsversicherung auch die Ruhe- und Versorgungsgenüsse von BeamtInnen zum Gesamtpensionseinkommen (wodurch die dargestellte Basis um die ausschließlichen BeamtInnen in Ruhe vergrößert wird), so ergibt sich eine Verteilungswirkung wie in Abbildung 8.

Beamtenpensionen sind im Mittel etwa doppelt so hoch wie Pensionen aus der gesetzlichen Pensionsversicherung. Deutlich sichtbar im Vergleich zur vorigen Grafik ist dementsprechend der höhere Anteil an PensionsbezieherInnen mit hohem Gesamtpensionseinkommen, die Anpassungen unter der Inflationsrate erhalten würden. In der unteren Hälfte der Einkommensverteilung würde sich dagegen kaum etwas verändern, dort wäre der Anteil jener PensionsbezieherInnen, die eine Kaufkraftstärkung erhielten, fast gleich hoch wie bei ausschließlicher Berücksichtigung der gesetzlichen Pensionen.

Abbildung 8 Stufen der Pensionsanpassung 2018 bei zusätzlicher Berücksichtigung der Beamtenpensionen



Quelle: EU-SILC-Daten verknüpft mit Lohnsteuer- und PJ-Daten. Eigene Berechnung und Darstellung durch OGM. Rundungsdifferenzen wurden nicht ausgeglichen. Die Quartilsgrenzen („Reichste 25%“ usw.) basieren auf der Einkommensverteilung in der Gesamtbevölkerung (also Haushalte mit und ohne Pension).

Zusätzlich Sonderpensionen

Erweitert man die Definition des Gesamtpensionseinkommens um die Sonderpensionen im Sinne des Sonderpensionenbegrenzungsgesetzes (die wie erwähnt in den vorliegenden Daten basierend auf den Angaben zur Branche vor der Pensionierung und dem Bezug von Firmenpensionen laut Lohnsteuerdaten abgegrenzt wurden), dann ergibt sich die Verteilungswirkung in Abbildung 9. Hierbei handelt es sich um die bei der Pensionsanpassung 2018 tatsächlich angewendete Definition, die Abbildung 9 ist also identisch mit der Abbildung 3.

Wie erwähnt können Sonderpensionen im Einzelfall zwar sehr hoch ausfallen, gemessen am Gesamtpensionsvolumen ist ihr Anteil mit etwas über 1% aber sehr gering und der Einfluss auf die Verteilungswirkung daher überschaubar. Im Vergleich zur vorigen Grafik ist fast keine Änderung in der Verteilungswirkung erkennbar, lediglich im obersten Viertel der Bevölkerung erhöhte sich der Anteil jener PensionistInnen, die eine Pensionsanpassung unter der Inflationsrate bekommen, von 18% auf 20%.

Abbildung 9 Stufen der Pensionsanpassung 2018 bei zusätzlicher Berücksichtigung der Sonderpensionen (also die tatsächliche Definition)



Quelle: EU-SILC-Daten verknüpft mit Lohnsteuer- und PJ-Daten. Eigene Berechnung und Darstellung durch OGM. Rundungsdifferenzen wurden nicht ausgeglichen. Die Quartilsgrenzen („Reichste 25%“ usw.) basieren auf der Einkommensverteilung in der Gesamtbevölkerung (also Haushalte mit und ohne Pension).

Zusätzlich alle Firmenpensionen

Zählte man zum Gesamtpensionseinkommen neben den Pensionen aus der gesetzlichen Pensionsversicherung und den Beamtenpensionen auch alle Firmenpensionen (also nicht nur die Sonderpensionen), dann ergäbe sich eine Verteilungswirkung wie in Abbildung 10.

Im Vergleich zu anderen Ländern sind die Firmenpensionen in Österreich von untergeordneter Bedeutung, dementsprechend ist auch der Einfluss auf die Verteilungswirkung überschaubar. Nichtsdestotrotz würde sich im reichsten Viertel der Bevölkerung der Anteil jener PensionsbezieherInnen, die Anpassungen unter der Inflationsrate erhielten, auf 23% erhöhen. Dem gegenüber stünden allerdings selbst im reichsten Viertel der Bevölkerung noch immer 36% mit Pensionsanpassungen über der Inflationsrate.

Abbildung 10 Stufen der Pensionsanpassung 2018 bei zusätzlicher Berücksichtigung aller Firmenpensionen

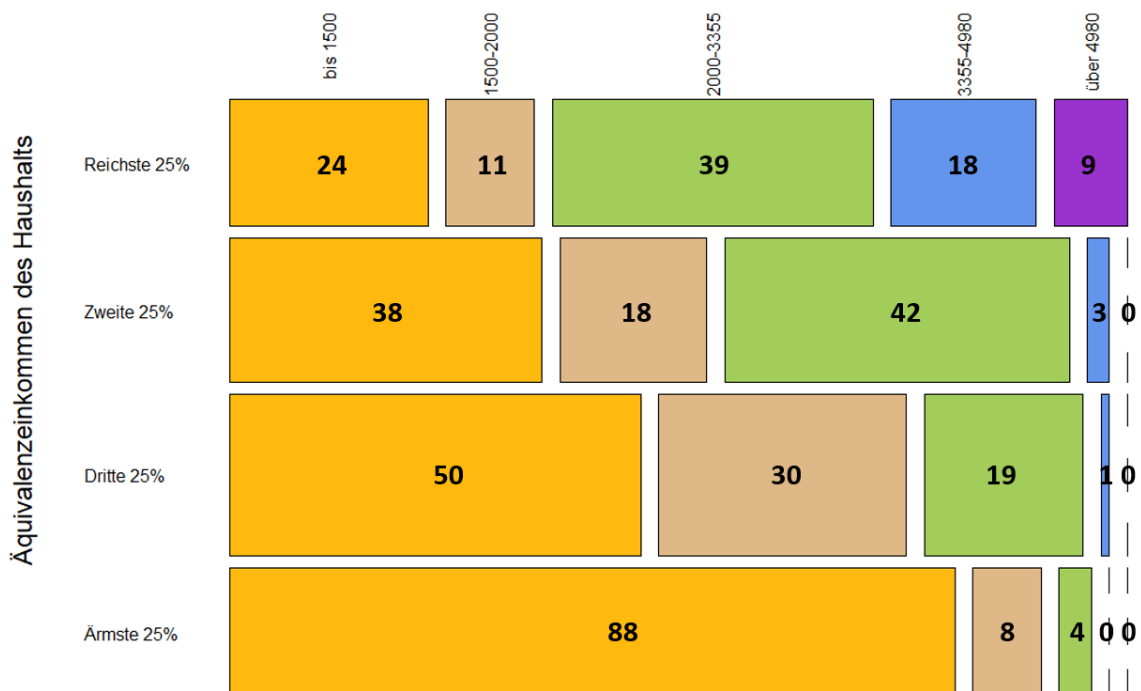


Quelle: EU-SILC-Daten verknüpft mit Lohnsteuer- und PJ-Daten. Eigene Berechnung und Darstellung durch OGM. Rundungsdifferenzen wurden nicht ausgeglichen. Die Quartilsgrenzen („Reichste 25%“ usw.) basieren auf der Einkommensverteilung in der Gesamtbevölkerung (also Haushalte mit und ohne Pension).

Zusätzlich Privatpensionen

Neben der zuvor behandelten zweiten Säule der Firmenpensionen ist auch die dritte Säule der Privatpensionen in Österreich im internationalen Vergleich von geringer Bedeutung. Ein Einschluss dieser Einkünfte beim Gesamtpensionseinkommen würde zu einer Verteilungswirkung wie in Abbildung 11 führen.

Abbildung 11 Stufen der Pensionsanpassung 2018 bei zusätzlicher Berücksichtigung der Privatpensionen



Quelle: EU-SILC-Daten verknüpft mit Lohnsteuer- und PJ-Daten. Eigene Berechnung und Darstellung durch OGM. Rundungsdifferenzen wurden nicht ausgeglichen. Die Quartilsgrenzen („Reichste 25%“ usw.) basieren auf der Einkommensverteilung in der Gesamtbevölkerung (also Haushalte mit und ohne Pension).

Conclusio

Ein umfassender Begriff des Gesamtpensionseinkommens erhöht die Umverteilungswirkung der gestaffelten Pensionsanpassungen in einkommenstarken Haushalten. Wenn die grundsätzliche Entscheidung für eine gestaffelte Pensionsanpassung aus einer Verteilungsperspektive getroffen wurde, dann ist dieser umfassende Einkommensbegriff zu begrüßen, da er zu einer geringfügigen fiskalischen Ersparnis für die öffentliche Hand führt, die praktisch nur bei PensionistInnen aus gut

situierten Haushalten Auswirkungen hat. Verglichen mit einer Summierung ausschließlich der Pensionen aus der gesetzlichen Pensionsversicherung, wie sie etwa bei den Pensionsanpassungen 2019 und 2021 zur Anwendung kam, ist die soziale Treffsicherheit auf Basis eines möglichst umfassenden Einkommensbegriffs deutlich besser.

Dieser Effekt wäre am stärksten, wenn neben den Sonderpensionen auch alle anderen Firmenpensionen und gegebenenfalls auch die Privatpensionen zum Gesamtpensionseinkommen gezählt würden.²¹ Darüber hinaus hätte ein breit definiertes Gesamtpensionseinkommen unter Einschluss aller Firmenpensionen auch aus individueller Perspektive den Vorteil, dass Pensionseinkünfte aus vergleichbaren früheren Erwerbstätigkeiten gleich behandelt würden – anders als beim derzeitigen Einschluss ausschließlich der Sonderpensionen laut Sonderpensionenbegrenzungsgesetz, deren Abgrenzung zu den sonstigen (nicht zum Gesamtpensionseinkommen zählenden) Firmenpensionen fragwürdig erscheint.²²

PensionistInnen im einkommensschwächsten Viertel der Bevölkerung bräuchten einen umfassenderen Einkommensbegriff kaum zu fürchten, denn die einkommensschwächsten 25% der Bevölkerung beziehen kaum Beamten-, Firmen- oder Privatpensionen. Die Ergebnisse sind dort sehr robust gegenüber dem Einkommensbegriff, das jeweils unterste Band in den Mosaikplots in den Abbildungen 7 bis 11 sieht fast identisch aus.

²¹ Dieser Befund bezieht sich auf die statistische Verteilungswirkung. Ob eine solche Definition des Gesamtpensionseinkommens rechtlich zulässig wäre, war nicht Gegenstand des vorliegenden Forschungsprojekts.

²² Beispielsweise sind direkte Leistungszusagen der vormaligen DienstgeberInnen vom SpBegrG erfasst, Leistungen von Pensionskassen hingegen nicht. Pensionen der Bundesbahn gelten als Sonderpensionen, Firmenpensionen von privaten BahnbetreiberInnen hingegen nicht.

Alternativszenario mit stärkerer Anhebung der Ausgleichszulage

In diesem Kapitel wird die Umverteilungswirkung der Pensionsanpassung 2018 mit einem aufkommensneutralen Alternativszenario verglichen, bei dem auf Pensionsanpassungen über der Inflationsrate verzichtet wird und die dadurch freiwerdenden Mittel für eine stärkere Anhebung der Ausgleichszulagenrichtsätze verwendet werden.

Es wurde bereits gezeigt, dass die gestaffelte Pensionsanpassung 2018 ihre verteilungspolitischen Ziele nur mit relativ großen „Streuverlusten“ erreichte: Zwar waren von den unter der Inflationsrate liegenden Erhöhungen der hohen Pensionen fast ausschließlich PensionistInnen aus besserverdienenden Haushalten betroffen, die Staffelung im oberen Bereich wirkte also wie intendiert. Jedoch kamen die über der Inflationsrate liegenden Anpassungen der niedrigeren Pensionen längst nicht nur PensionistInnen aus ärmeren Haushalten, sondern zu einem erheblichen Anteil auch solchen aus Haushalten mit überdurchschnittlicher Kaufkraft zugute.

Relativ hohe Budgetmittel wurden also auch an die obere Einkommenshälfte der Haushalte verteilt, die gestaffelte Pensionsanpassung war im Sinne der intendierten Umverteilung zwar effektiv, aber nicht effizient. Das hat auch damit zu tun, dass der Zweck eines sozialen Ausgleichs bei einer vorrangig auf dem Versicherungs- und Äquivalenzprinzip beruhenden Leistung wie der österreichischen Pension generell eher schwer zu erreichen ist.

Die im übernächsten Kapitel präsentierten Befragungsergebnisse belegen, dass die PensionistInnen selbst als wichtigstes Argument für gestaffelte Pensionsanpassungen die Vermeidung von Altersarmut sehen. Das zentrale Instrument zur Vermeidung von Altersarmut ist in Österreich die Ausgleichszulage, die umgangssprachlich oft (eigentlich inkorrekt) als „Mindestpension“ bezeichnet wird. Im Vergleich zum „Gesamtpensionseinkommen“ beziehen sich die Richtsätze der Ausgleichszulage auf einen wesentlich breiteren Einkommensbegriff, der beispielsweise auch die meisten Erwerbseinkommen und Unterhaltszahlungen einbezieht. Darüber hinaus wird der

Richtsatz nach Alleinstehenden und Verheirateten unterschieden und bei Kindern im Haushalt angehoben, d.h. wesentliche Komponenten des Haushaltszusammenhangs werden berücksichtigt.

Von Interesse war es daher zu prüfen, welche Verteilungswirkung 2018 eine aufkommensneutrale Alternativvariante der Pensionsanpassungen gehabt hätte, bei der man auf die Anpassungen über der Inflationsrate verzichtet und die dadurch freiwerdenden Mittel für eine stärkere Anhebung der Ausgleichszulagenrichtsätze verwendet hätte. Berechnungen mit dem EU-SILC-Sample zeigten, dass dies eine Anhebung der Richtsätze um +5,4% ermöglicht hätte.²³ Die genauen Parameter des Alternativszenarios sind in Tabelle 2 angeführt.

Tabelle 2 Alternativszenario der Pensionsanpassung zum 1.1.2018

Stufe des Gesamtpensionseinkommens im Dezember 2017	Pensionsanpassung
Bis 3.355 EUR	+1,6%
Über 3.355 bis 4.980 EUR	linear fallend von +1,6% auf 0%
Über 4.980 EUR	0%
Ausgleichszulagenrichtsätze	+5,4%

Quelle: Eigene Berechnung und Darstellung.

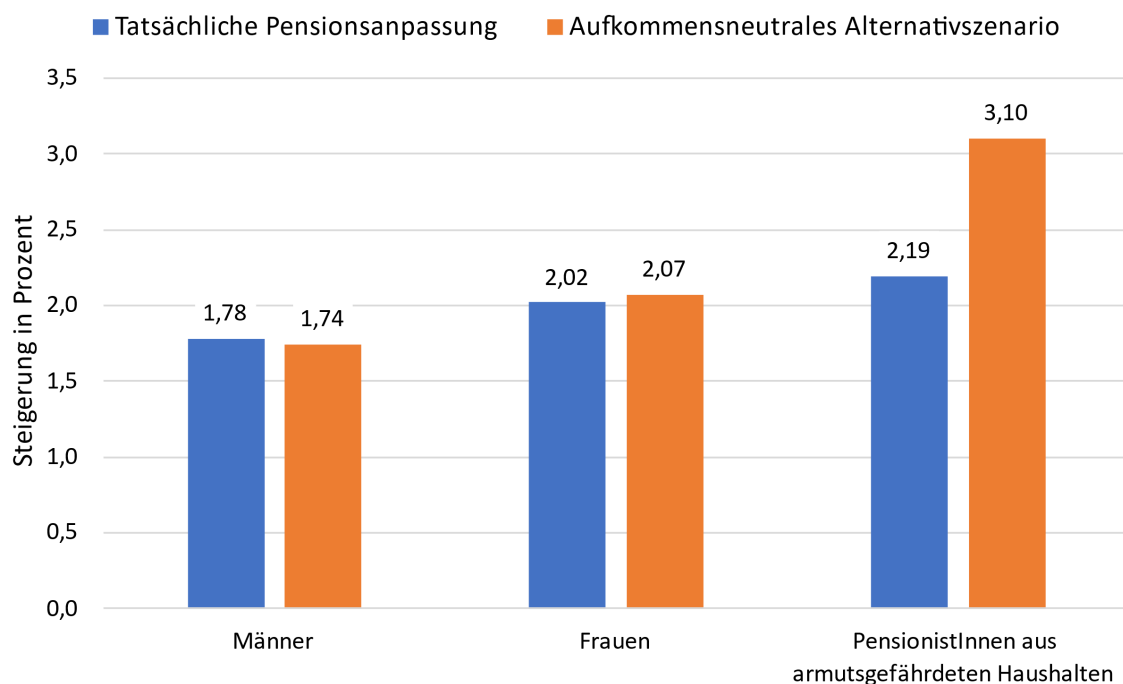
Um die Verteilungswirkung des Alternativszenarios mit der tatsächlichen Pensionsanpassung vergleichen zu können, wurde die Steigerung eines adaptierten Gesamtpensionseinkommens von 2017 auf 2018 nach beiden Szenarien verglichen. Das adaptierte Gesamtpensionseinkommen ist dabei definiert als

²³ Dabei wurde angenommen, dass jene Einkommensbestandteile von AusgleichszulagenbezieherInnen, die von außerhalb des Pensionssystems kommen (z.B. Unterhaltszahlungen), von 2017 auf 2018 im Ausmaß der Inflationsrate um +1,6% stiegen. Bei der Berechnung wurde auch der durch die stärkere Anhebung vergrößerte BezieherInnenkreis berücksichtigt. Der Wert von +5,4% gilt nur innerhalb des EU-SILC-Samples, jedoch zeigen Modellrechnungen mit dem Budgetaufwand der Pensionsanpassung und der Zahl der AusgleichszulagenbezieherInnen, dass dieser Wert auch auf die Grundgesamtheit annähernd zutreffen würde. Würden alle Pensionen (auch jene, wo das Gesamtpensionseinkommen über 3355 EUR liegt) um 1,6% erhöht, dann wäre die aufkommensneutrale Anhebung der Ausgleichszulage natürlich geringer.

- das Gesamtpensionseinkommen, wenn die Person keine Ausgleichszulage bezieht und
- der Ausgleichszulagenrichtsatz, wenn die Person eine Ausgleichszulage bezieht.

Über alle PensionistInnen betrachtet ist die durchschnittliche Steigerung dieses adaptierten Gesamtpensionseinkommens beim Alternativszenario definitionsgemäß genau gleich wie bei der tatsächlichen Pensionsanpassung, weil das Alternativszenario eben aufkommensneutral ist. Unterschiedliche Wirkungen können sich jedoch für Untergruppen der PensionistInnen ergeben. Von konkretem Interesse war dabei die Wirkung für PensionistInnen in armutsgefährdeten Haushalten. Zusätzlich wurden die Ergebnisse nach dem Geschlecht verglichen.

Abbildung 12 Durchschnittliche prozentuelle Steigerung des adaptierten Gesamtpensionseinkommens: tatsächliche Anpassung vs. Alternativszenario



Quelle: EU-SILC-Daten verknüpft mit Lohnsteuer- und PJ-Daten. Eigene Berechnung und Darstellung durch OGM. Das adaptierte Gesamtpensionseinkommen ist entweder der Ausgleichszulagenrichtsatz (sofern zutreffend) oder das „normale“ Gesamtpensionseinkommen.

Wie in Abbildung 12 ersichtlich, würden PensionistInnen aus armutsgefährdeten Haushalten vom Alternativszenario deutlich stärker profitieren: Ihr adaptiertes Gesamtpensionseinkommen würde um durchschnittlich 3,10% und damit um 0,91

Prozentpunkte stärker steigen, als es bei der tatsächlichen Pensionsanpassung der Fall war (im Gegenzug würden die vielen nicht-armutsgefährdeten PensionistInnen nur minimal schwächer aussteigen).

Die stärkere Armutsbekämpfung würde zudem nicht mit unwillkommenen Effekten zwischen den Geschlechtern erkaufte, denn in beiden Szenarien sind die Wirkungen für die Männer einerseits und für die Frauen andererseits praktisch gleich bzw. ist das Alternativszenario für Frauen sogar minimal günstiger. Das Alternativszenario würde also gesamtgesellschaftlich betrachtet nicht auf Kosten der Frauen gehen (für Einzelpersonen können sich natürlich Abweichungen nach oben wie unten ergeben).

Betrachtet man nur die Einkünfte aus der gesetzlichen Pensionsversicherung, dann gab es im Dezember 2017 nur sehr wenige PensionistInnen mit einem Gesamtpensionseinkommen über 3.355 EUR (siehe dazu auch Abbildung 7). Innerhalb dieser Gruppe würde sich also ein voller Inflationsausgleich aller Einkünfte aus der gesetzlichen Pensionsversicherung (auch jener von in Summe über 3.355 EUR) faktisch kaum vom in Tabelle 2 dargestellten Alternativszenario unterscheiden: Die Ausgleichszulagenrichtsätze könnten dann immer noch aufkommensneutral um 5,3% erhöht werden. Gleichzeitig wäre die Wertsicherung dann bei allen Pensionen aus der gesetzlichen Pensionsversicherung gegeben und das Äquivalenzprinzip gewahrt.

Verteilungswirkung der Pensionsanpassung 2020

In diesem Kapitel wird die objektive Verteilungswirkung der Pensionsanpassung zum 1.1.2020 dargestellt.

In den vorigen drei Kapiteln wurde die Verteilungswirkung der Pensionsanpassung zum 1.1.2018 detailliert dargestellt. Die Ergebnisse bezogen sich also auf die konkrete Ausgestaltung der Anpassungsstufen 2018. In anderen Jahren wurden die Stufen anders ausgestaltet, etwa in Form stärkerer Ausdifferenzierungen im unteren Bereich. Es war daher von Interesse zu prüfen, ob die für 2018 ermittelten Ergebnisse dem Grunde nach auch bei anders ausgestalteten Modellen angenommen werden können.

Zu diesem Zweck wird jetzt die Verteilungswirkung der Pensionsanpassung zum 1.1.2020 dargestellt. Der gesetzliche Anpassungsfaktor (Wertsicherung) lag bei 1,8%, die konkreten Stufen der Anpassung sind in Tabelle 3 angeführt.

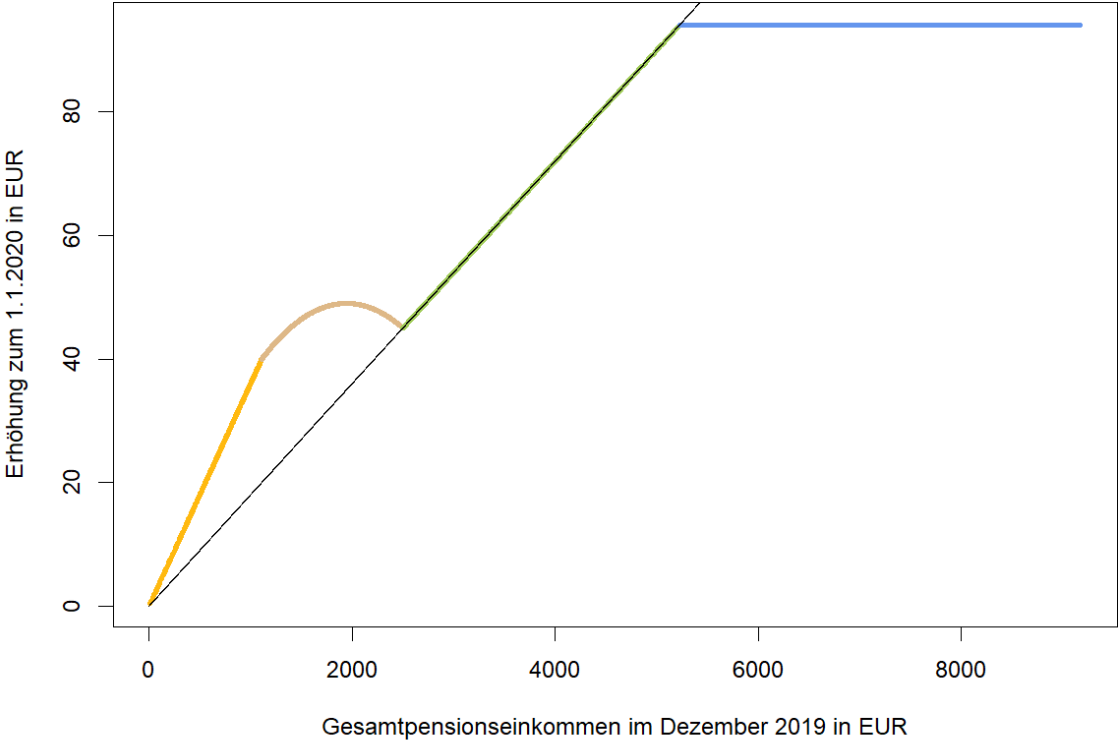
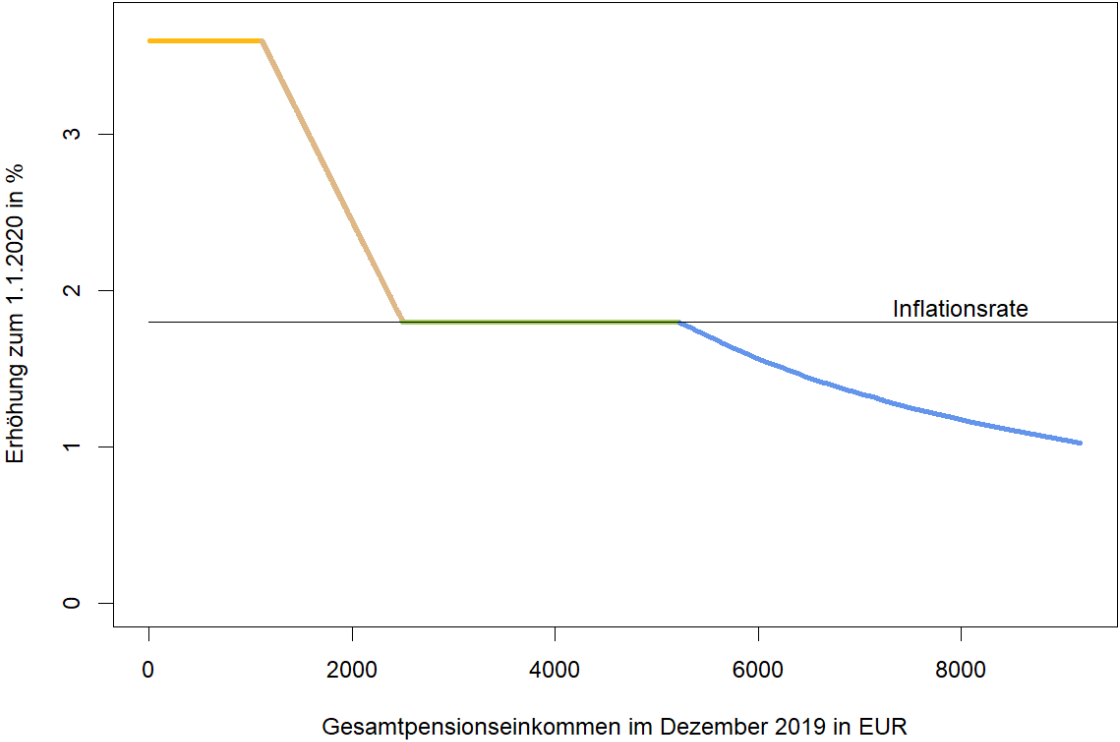
Tabelle 3 Pensionsanpassung zum 1.1.2020

Stufe des Gesamtpensionseinkommens im Dezember 2019	Pensionsanpassung
Bis 1.111 EUR	+3,6%
Über 1.111 bis 2.500 EUR	linear fallend von +3,6% auf +1,8%
Über 2.500 bis 5.220 EUR	+1,8%
Über 5.220 EUR	+94 EUR
Ausgleichszulagenrichtsätze	+3,6%

Quelle: Pensionsanpassungsgesetz und Steuerreformgesetz 2020, eigene Darstellung.

Abbildung 13 stellt die relative (in %) und absolute Pensionsanpassung (in EUR) zum 1.1.2020 in Abhängigkeit des Gesamtpensionseinkommens im Dezember 2019 dar, dabei sind die in Tabelle 3 ausgeführten Stufen jeweils farblich unterschieden.

Abbildung 13 Stufen der Pensionsanpassung 2020 in Prozent (oben) bzw. in EUR (unten)

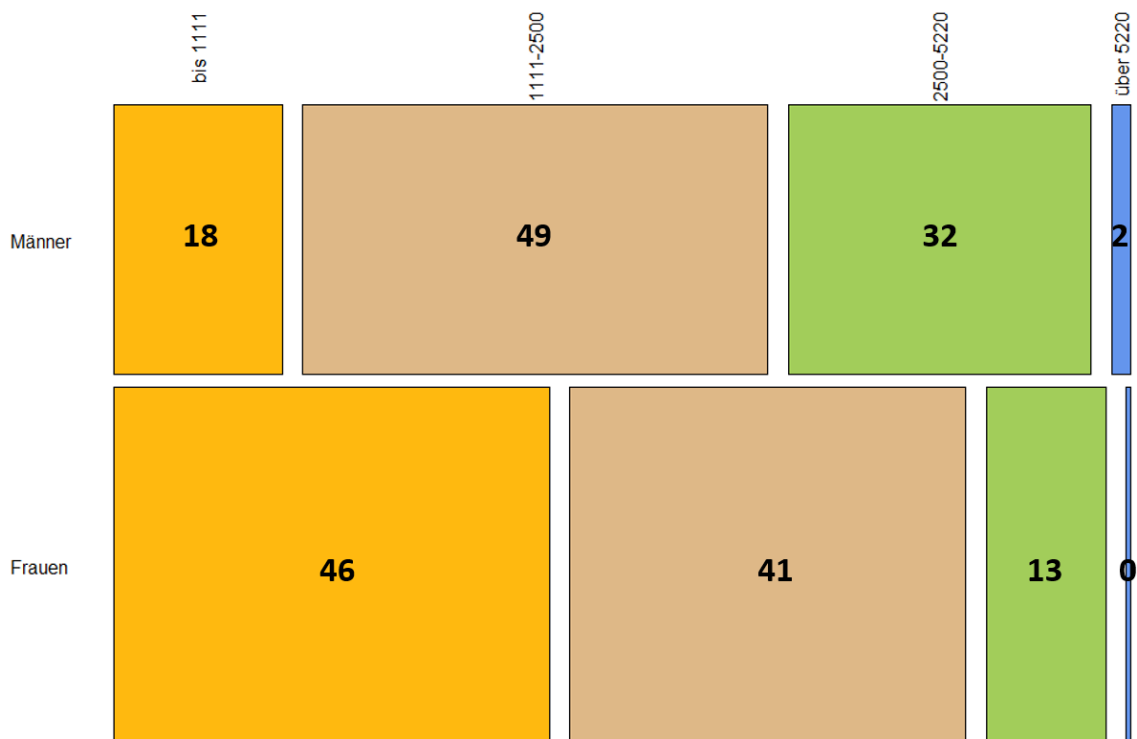


Quelle: Pensionsanpassungsgesetz und Steuerreformgesetz 2020, eigene Darstellung.

Auch 2020 war das Gesamtpensionseinkommen als die Summe aller Pensionen aus der gesetzlichen Pensionsversicherung (inklusive ruhender Beträge, exklusive Ausgleichszulage und Kinderzuschüsse), Ruhe- und Versorgungsgenüssen von BeamtInnen und Sonderpensionen gemäß Sonderpensionenbegrenzungsgesetz definiert. Datenquelle der Analyse war wie auch schon bei den Ergebnissen für 2018 ein verknüpfter Datensatz aus EU-SILC-, Lohnsteuer- und PJ-Daten, die Datenaufbereitung erfolgte analog.

Unterschieden nach Männern und Frauen (Abbildung 14) zeigt sich, dass auch 2020 die gestaffelten Pensionsanpassungen vorwiegend den Frauen zugutekamen, fast die Hälfte von ihnen erhielt eine Pensionsanpassung von 3,6% (doppelt so hoch wie die Inflation).

Abbildung 14 Stufen der Pensionsanpassung 2020 nach dem Geschlecht



Quelle: EU-SILC-Daten verknüpft mit Lohnsteuer- und PJ-Daten. Eigene Berechnung und Darstellung durch OGM. Rundungsdifferenzen wurden nicht ausgeglichen.

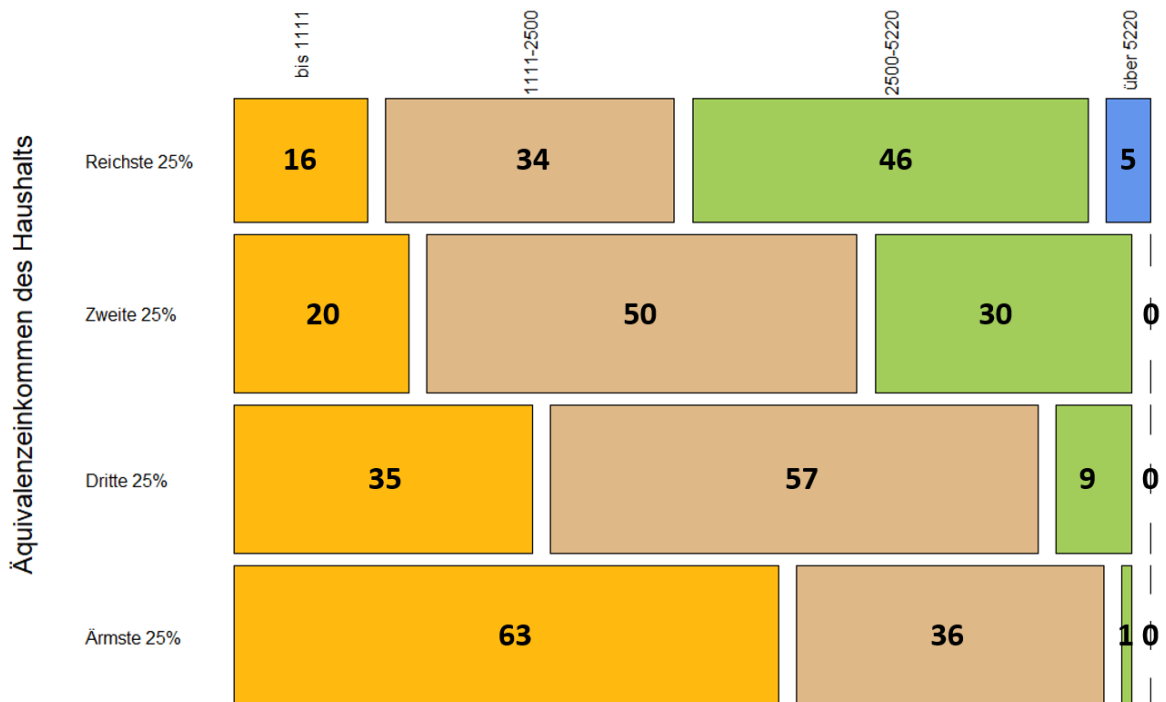
Lesebeispiel: Von den Männern (oberes Band) fielen 18% in die erste Stufe der Pensionsanpassung bei einem Gesamtpensionseinkommen bis 1.111 EUR, von den Frauen (unteres Band) 46%.

Farblegende: orange=über der Inflationsrate mit 3,6% angepasst; hellbraun=über der Inflationsrate von 3,6% bis zur Inflationsrate von 1,8% angepasst; grün=mit der Inflationsrate von 1,8% angepasst; blau=unter der Inflationsrate angepasst.

Das äquivalisierte Netto-Haushaltseinkommen verteilte sich 2020 wie folgt: Ein Viertel der Bevölkerung bezog weniger als 19.834 EUR jährlich, ein Viertel mehr als 35.653 EUR, der Median lag bei 26.555 EUR. Haushalte mit einem Äquivalenzeinkommen unter 15.933 EUR galten als armutsgefährdet.

Die bereits von der Pensionsanpassung 2018 bekannten Befunde trafen auch 2020 zu (Abbildung 15): Pensionsanpassungen unter der Inflationsrate trafen praktisch nur das einkommensstärkste Viertel der Bevölkerung. Pensionsanpassungen über der Inflationsrate kamen zwar im einkommensschwächsten Viertel der Haushalte mit 99% praktisch allen PensionsbezieherInnen, aber auch im einkommensstärksten Viertel noch der Hälfte aller PensionsbezieherInnen zugute. Auch 2020 wurde der soziale Ausgleich der Pensionsanpassung also mit beträchtlichen „Streuverlusten“ erkauft.

Abbildung 15 Stufen der Pensionsanpassung 2020 nach Quartilen des Äquivalenzeinkommens



Quelle: EU-SILC-Daten verknüpft mit Lohnsteuer- und PJ-Daten. Eigene Berechnung und Darstellung durch OGM. Rundungsdifferenzen wurden nicht ausgeglichen. Die Quartilsgrenzen („Reichste 25%“ usw.) basieren auf der Einkommensverteilung in der Gesamtbevölkerung (also Haushalte mit und ohne Pension).

Lesebeispiel: Von jenen PensionistInnen, die in Haushalten im einkommensstärksten Viertel der Bevölkerung leben (oberstes Band), fielen 16% in die erste Stufe der Pensionsanpassung bei einem

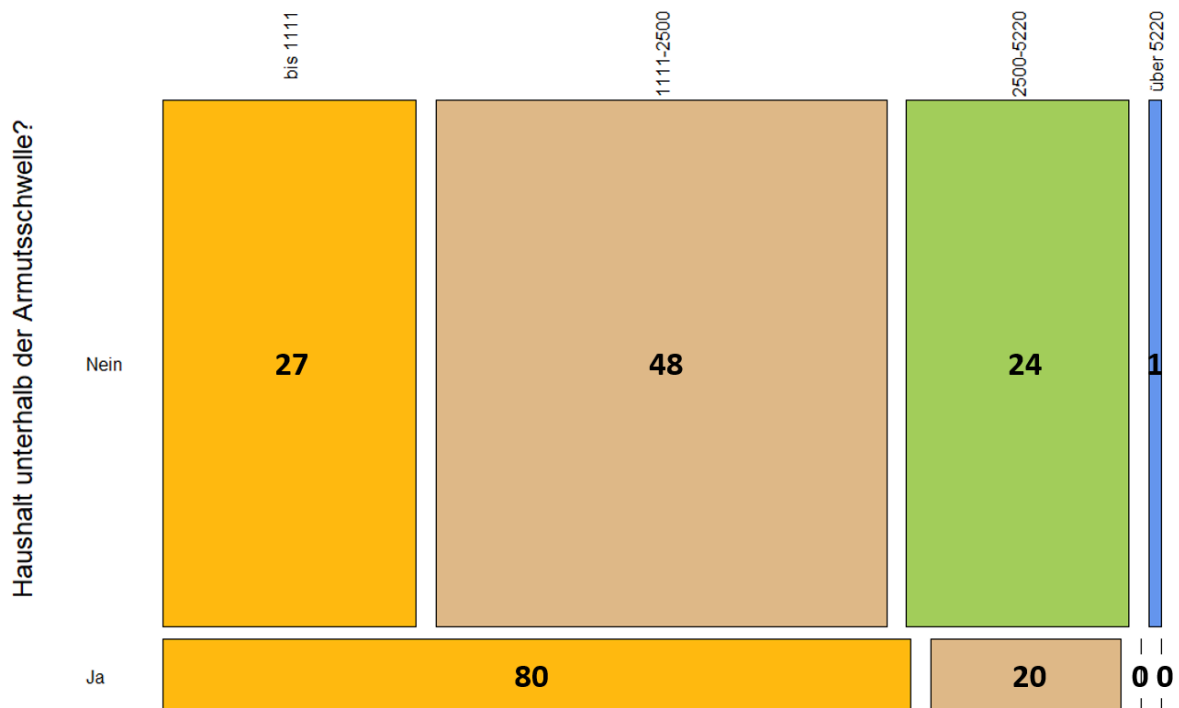
Gesamtpensionseinkommen bis 1.111 EUR.

Hinweis: 22% aller PensionsbezieherInnen lebten in Haushalten, die das einkommensstärkste („reichste“) Viertel der Bevölkerung bildeten, 28% lebten im zweiten Viertel, 26% im dritten Viertel und 25% im einkommensschwächsten („ärmsten“) Viertel.

Farblgende: orange=über der Inflationsrate mit 3,6% angepasst; hellbraun=über der Inflationsrate von 3,6% bis zur Inflationsrate von 1,8% angepasst; grün=mit der Inflationsrate von 1,8% angepasst; blau=unter der Inflationsrate angepasst.

Gleiches gilt für die Betrachtung nach der Armutsgefährdung des Haushalts (Abbildung 16): Armutsgefährdete PensionistInnen erhielten 2020 durchwegs eine Kaufkraftstärkung, in vier Fünftel aller Fälle sogar in Höhe der doppelten Inflationsrate. Jedoch traf dies auch auf einen erheblichen Teil der PensionistInnen aus Haushalten zu, deren äquivalisiertes Netto-Haushaltseinkommen nicht unter der Armutsschwelle lag. In absoluten Zahlen profitierten von den Pensionsanpassungen jenseits des Teuerungsausgleichs (für die 2020 immerhin zusätzliche Budgetmittel in Höhe von 367 Mio. EUR aufgewendet wurden) mehrheitlich Personen aus Haushalten, die nicht armutsgefährdet waren.

Abbildung 16 Stufen der Pensionsanpassung 2020 nach Armutsgefährdung des Haushalts



Quelle: EU-SILC-Daten verknüpft mit Lohnsteuer- und PJ-Daten. Eigene Berechnung und Darstellung durch OGM. Rundungsdifferenzen wurden nicht ausgeglichen.

Lesebeispiel: Von jenen PensionistInnen, die in nicht-armutsgefährdeten Haushalten lebten (oberes Band), fielen 27% in die erste Stufe der Pensionsanpassung bei einem Gesamtpensionseinkommen bis 1.111 EUR. Hinweis: 88% aller PensionsbezieherInnen lebten in Haushalten, die nicht armutsgefährdet waren, und 12% in Haushalten, die armutsgefährdet waren.

Farblegende: orange=über der Inflationsrate mit 3,6% angepasst; hellbraun=über der Inflationsrate von 3,6% bis zur Inflationsrate von 1,8% angepasst; grün=mit der Inflationsrate von 1,8% angepasst; blau=unter der Inflationsrate angepasst.

Subjektive Sichtweisen

Hier werden die Ergebnisse der Repräsentativbefragung von 501 PensionistInnen im Juni 2022 dargestellt.

Von den in der Sekundärdatenanalyse festgestellten objektiven Verteilungswirkungen kann die subjektive Wahrnehmung der gestaffelten Pensionserhöhungen durch die Betroffenen abweichen.²⁴

Von Interesse ist daher auch, ob die gestaffelten Pensionserhöhungen den PensionistInnen überhaupt bekannt sind, ob sie befürwortet oder abgelehnt werden und welche Zwecke sie aus Sicht der Betroffenen erfüllen. Dadurch lässt sich abtesten, wie Maßnahmen am besten medial transportiert und politisch durchgesetzt werden können. Unterschiede im Meinungsbild zwischen Untergruppen ermöglichen zudem die Identifikation möglicher Spannungsfelder innerhalb der älteren Generation. Zu diesem Zweck wurde – wie weiter vorne beschrieben – von OGM im Juni 2022 in einer repräsentativen Zufallsstichprobe 501 PensionistInnen befragt.

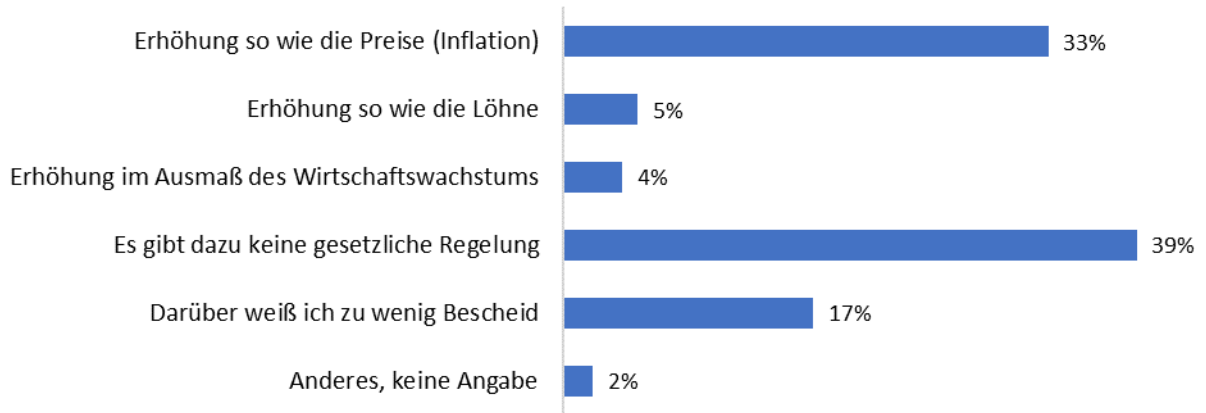
Es zeigt sich (Abbildung 17), dass nur ein Drittel der österreichischen PensionistInnen über die bestehende Wertsicherungsklausel (Anpassung gemäß der Inflationsrate) Bescheid weiß.²⁵ Eine relative Mehrheit von 39% glaubt hingegen, dass es dazu überhaupt keine gesetzliche Regelung gebe, weitere 17% gaben an, darüber zu wenig Bescheid zu wissen.

Die Pensionsanpassungen werden also eher als Akte der politischen Willkür denn als gesetzlich verbrieftete Wertsicherungen wahrgenommen. Diese Sichtweise ist insofern nicht ganz unbegründet, als mit den stark schwankenden Anpassungsmodellen der letzten Jahre die bestehende Wertsicherungsklausel faktisch außer Kraft gesetzt wurde.

²⁴ Ein bekanntes Beispiel für solche Abweichungen zwischen objektiven und subjektiven Befunden ist die Differenz zwischen der Kriminalstatistik und dem subjektiven Sicherheitsempfinden der Bevölkerung.

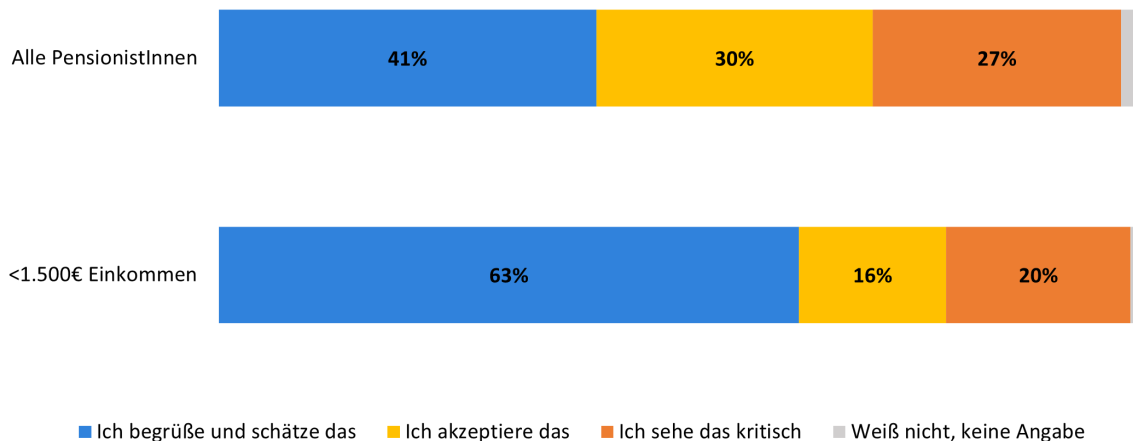
²⁵ Hier mögen auch die in den letzten Monaten vor der Befragung stark angestiegenen Inflationsraten eine Rolle gespielt haben, die in der aktuellen Pensionsanpassung zum 1.1.2022 noch nicht enthalten waren und erst bei der nächsten Anpassung zum 1.1.2023 wirksam werden.

Abbildung 17 Was glauben Sie, wie die jährlichen Pensionserhöhungen zum 1. Jänner in Österreich gesetzlich geregelt sind?



Quelle: Eigene Erhebung im Juni 2022 (N=501). Berechnung und Darstellung durch OGM.

Abbildung 18 In den letzten 5 Jahren wurden niedrige Pensionen jeweils prozentuell stärker angehoben als höhere Pensionen. Bei niedrigen Pensionen lag die Erhöhung meist über der Inflationsrate, bei höheren Pensionen teilweise unter der Inflationsrate. Was ist Ihre Meinung?



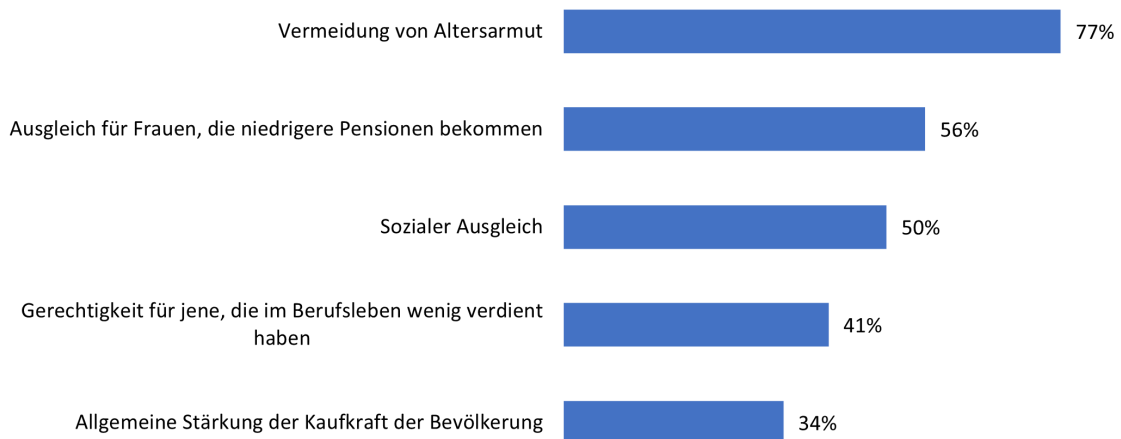
Quelle: Eigene Erhebung im Juni 2022 (N=501). Berechnung und Darstellung durch OGM.

Doch selbst wenn die Pensionsanpassungen als eher willkürlich erlebt werden, könnte es doch sein, dass Staffelungen nach der Pensionshöhe mehrheitlich begrüßt werden. Hier

zeigt sich (Abbildung 18), dass dies auf eine – allerdings nur relative – Mehrheit von 41% der Betroffenen zutrifft, weitere 30% akzeptieren Staffelungen und 27% sehen sie kritisch. Erwartungsgemäß haben BezieherInnen kleiner Einkommen unter 1.500 EUR ein wesentliches positiveres Bild von den Staffelungen. Das mag auch damit zusammenhängen, dass diese Gruppe das Pensionssystem mehrheitlich als eher ungerecht empfindet²⁶ und die gestaffelten Anpassungen als gewissen Ausgleich sieht.

Welchen inhaltlichen Argumenten für und gegen gestaffelte Pensionsanpassungen könnten Österreichs PensionistInnen etwas abgewinnen? Die Ergebnisse sind in den Abbildungen 19 und 20 dargestellt, hier waren Mehrfachnennungen möglich.

Abbildung 19 Was spricht aus Ihrer Sicht dafür, niedrige Pensionen prozentuell stärker anzuheben als höhere Pensionen? (Mehrfachnennung möglich)



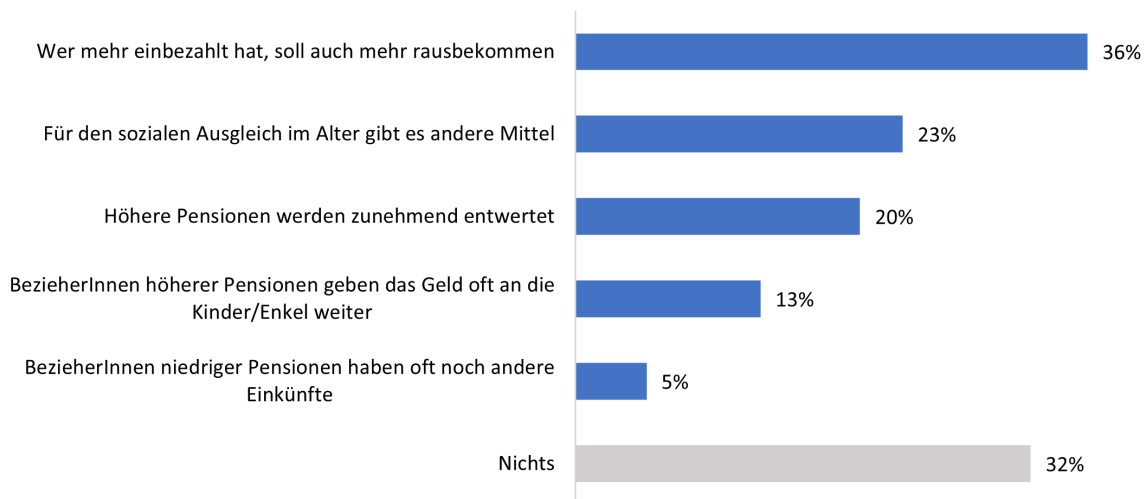
Quelle: Eigene Erhebung im Juni 2022 (N=501). Berechnung und Darstellung durch OGM.

Das klare Hauptargument für gestaffelte Pensionsanpassungen, welches auch in allen Bevölkerungsgruppen innerhalb der PensionistInnen mit einer 3/4-Mehrheit unterstützt wird, ist die Vermeidung von Altersarmut. An zweiter Stelle steht die Umverteilung zwischen den Geschlechtern (auch 48% der befragten Männer haben dem zugestimmt).

²⁶ Man denke etwa an die vor allem bei den Frauen nach wie vor bedeutende Nicht-Anerkennung der unbezahlten Haus- und Familienarbeit für die Pension (wenngleich es bei der Anrechnung von Kindererziehungszeiten in den letzten Jahrzehnten deutliche Verbesserungen gab).

Argumente gegen gestaffelte Pensionsanpassungen erfahren generell weniger Zustimmung, am stärksten noch das Äquivalenzprinzip mit 36%.

Abbildung 20 Und was spricht aus Ihrer Sicht dagegen, niedrige Pensionen prozentuell stärker anzuheben als höhere Pensionen? (Mehrfachnennung möglich)

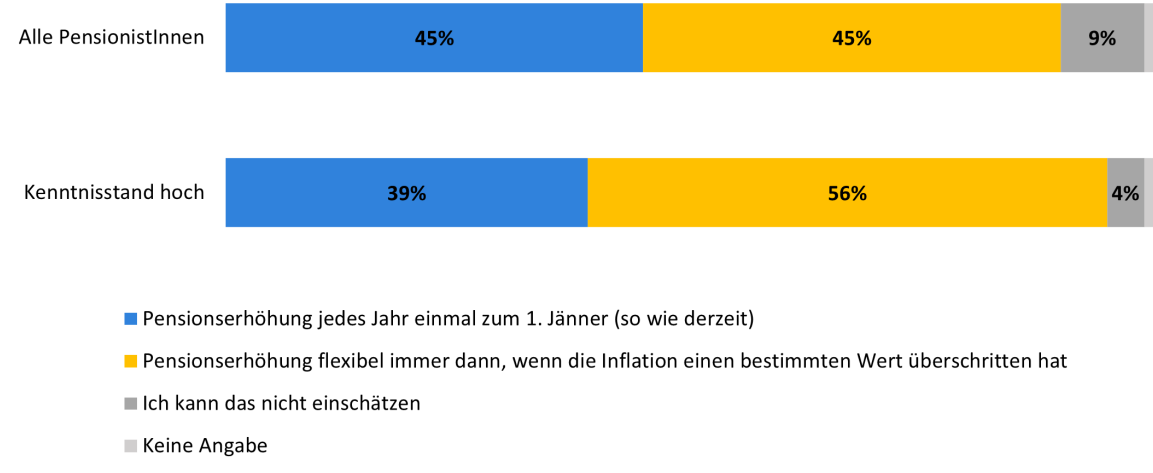


Quelle: Eigene Erhebung im Juni 2022 (N=501). Berechnung und Darstellung durch OGM.

Schließlich war in Anbetracht der aktuell hohen Teuerungsraten auch von Interesse, ob die Befragten statt der jährlichen Pensionsanpassung zum 1. Jänner ein alternatives Modell bevorzugen würden, bei dem die Pensionen flexibel immer dann erhöht werden, wenn die Teuerung einen gewissen Wert überschritten hat (was bedeutet, dass es dann in manchen Jahren auch mehrere Pensionsanpassungen, in anderen Jahren aber auch keine Anpassungen geben könnte).

Hier zeigt sich in Abbildung 21 ein ausgeglichenes Meinungsbild: Genau 45% aller Befragten würde sich für eines der beiden Modelle entscheiden, der Rest konnte das nicht einschätzen oder machte keine Angabe. Auffällig ist, dass jene Befragten, die insgesamt über gute Kenntnisse des österreichischen Pensionssystems verfügen, eher die flexible Lösung bevorzugen.

Abbildung 21 Sollte Ihrer Meinung nach die Pensionserhöhung so wie derzeit jedes Jahr einmal zum 1. Jänner erfolgen oder sollten die Pensionen flexibel immer dann erhöht werden, wenn die Inflation einen bestimmten Wert überschritten hat?



Quelle: Eigene Erhebung im Juni 2022 (N=501). Berechnung und Darstellung durch OGM. „Kenntnisstand hoch“ meint Befragte, die von 10 vorgegebenen Begriffen aus dem österreichischen Pensionssystem zumindest 8 kannten.

Fazit und Empfehlungen

Hier werden die zentralen Ergebnisse der Studie zusammengefasst und Handlungsempfehlungen abgeleitet.

Die in § 108h ASVG eigentlich vorgesehene Wertsicherungsklausel wurde bei den Pensionsanpassungen der letzten fünf Jahre faktisch außer Kraft gesetzt. Stattdessen kamen jeweils gestaffelte Pensionsanpassungen zur Anwendung, bei denen die niedrigen Pensionen über der Inflationsrate und höhere Pensionen meist unter der Inflationsrate erhöht wurden. Die Staffelungen waren dabei von Jahr zu Jahr unterschiedlich gestaltet, auch der zu Grunde liegende Einkommensbegriff wurde immer wieder geändert. Dies verstärkt den bei vielen PensionistInnen (und vermutlich auch Erwerbstätigen) vorherrschenden Eindruck einer ständigen politischen Einflussnahme, welche durch eine Wertsicherungsklausel (bzw. allgemeiner durch eine gesetzliche Regelung) gerade verhindert werden sollte.

Obwohl durch gestaffelte Pensionsanpassungen in den vergangenen Jahren hunderte Mio. EUR mehr als mit einer reinen Wertsicherung aufgewendet wurden (welche auf Grund der Niveauerhöhung auch in Zukunft zu Mehrkosten führen), war über ihre Verteilungswirkung bislang kaum etwas bekannt. Insbesondere wurde der Haushaltszusammenhang bei bisherigen Analysen nicht einbezogen. Durch eine innovative Datenquelle – eine pseudonymisierte Verknüpfung von EU-SILC-Daten mit Lohnsteuer- und Pensionsversicherungsdaten – konnte dieser erstmals berücksichtigt und damit eine wesentliche Informationslücke geschlossen werden.

Die objektive Verteilungswirkung der gestaffelten Pensionsanpassungen muss als durchwachsen bezeichnet werden: Zwar treffen die Staffelungen im oberen Bereich fast ausschließlich PensionistInnen aus dem reichsten Viertel der Bevölkerung, sie wirken also wie intendiert. Noch stärker wäre die Umverteilungswirkung im oberen Bereich indes, wenn man das Gesamtpensionseinkommen inklusive aller Firmenpensionen (und nicht nur der Sonderpensionen gemäß SpBegrG) definierte. Damit würde zudem auf einer

individuellen Ebene für mehr wahrgenommene Gerechtigkeit innerhalb der Besserverdienenden gesorgt und für Analysen wäre die Datenlage besser.²⁷

Das Hauptproblem der Anpassung liegt bei den Staffeln im unteren Bereich. Diese kommen zwar am häufigsten PensionistInnen aus einkommensschwachen Haushalten, aber auch vielen PensionistInnen aus besserverdienenden Haushalten zugute. Denn eine niedrige Pension ist für sich eben kein Nachweis eines geringen Lebensstandards, da neben einer niedrigen Pension auch weitere Einkünfte (etwa aus Erwerbstätigkeit oder Unterhaltszahlungen) bezogen werden können und es innerhalb des Haushalts weitere Personen mit deutlich höheren (Pensions-)Einkünften geben kann.

Dies führt zur unwillkommenen Situation, dass der soziale Ausgleich der gestaffelten Pensionsanpassungen mit hohen „Streuverlusten“ erkaufte wird. Bei der Pensionsanpassung 2018 etwa erhielten selbst im wohlhabendsten Viertel der Bevölkerung noch immer 38 von 100 PensionsbezieherInnen mehr als den Teuerungsausgleich. Bei der Pensionsanpassung 2020 war dieser Effekt sogar noch stärker. Die gestaffelten Pensionsanpassungen verteilen somit zwar effektiv, aber nicht effizient um.

Neben der Verteilungswirkung muss auch die permanente politische Einflussnahme als solche kritisch gesehen werden: Jährlich wechselnde Modelle der Staffelung minimieren die Planbarkeit und Sicherheit für die Betroffenen, erhöhen den administrativen Aufwand und höhlen mittelfristig das Äquivalenzprinzip aus, welches eine ganz wesentliche Komponente der gesetzlichen Pensionsversicherung in Österreich darstellt.

Das soll nicht heißen, dass ärmere PensionistInnen keiner besonderen Unterstützungen bedürfen, im Gegenteil: Die Bekämpfung bzw. Vermeidung von Altersarmut ist ein ganz wesentliches sozialpolitisches Ziel, welches auch von einer breiten Mehrheit der Bevölkerung unterstützt wird. Dazu gibt es jedoch geeignetere Methoden als gestaffelte Pensionsanpassungen.

²⁷ Vorausgesetzt natürlich immer, dass man sich grundsätzlich für eine gestaffelte Anpassung entscheidet. Die Anpassung in Abhängigkeit von der Höhe des Gesamtpensionseinkommens ist jedenfalls mit administrativen Aufwänden verbunden, weil einzelne Träger ihre Pensionsleistungen an eine zentrale Stelle melden müssen, welche dann den individuellen Anpassungsfaktor ermitteln muss.

Eine effizientere Umverteilung als durch breit gestreute Staffeln würde aufkommensneutral dann erzielt, wenn zielgerichtet die Ausgleichszulagenrichtsätze (also die „Mindestpensionen“) stärker angehoben würden. Denn die Ausgleichszulagenrichtsätze berücksichtigen nicht nur das individuelle Gesamtpensionseinkommen, sondern auch weitere Einkommensbestandteile und (bei Vorliegen einer Ehe) den Haushaltszusammenhang. Die Verteilungseffekte zwischen den Geschlechtern wären dabei nahezu gleich wie bei den angewendeten Staffeln.

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1 Pensionsanpassung zum 1.1.2018.....	19
Tabelle 2 Alternativszenario der Pensionsanpassung zum 1.1.2018.....	36
Tabelle 3 Pensionsanpassung zum 1.1.2020.....	39

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1 Stufen der Pensionsanpassung 2018 in Prozent (oben) bzw. in EUR (unten) .	20
Abbildung 2 Stufen der Pensionsanpassung 2018 nach dem Geschlecht	21
Abbildung 3 Stufen der Pensionsanpassung 2018 nach Quartilen des Äquivalenzeinkommens	23
Abbildung 4 Stufen der Pensionsanpassung 2018 nach Armutsgefährdung des Haushalts	25
Abbildung 5 Stufen der Pensionsanpassung 2018 nach Leistbarkeit eines Urlaubs.....	26
Abbildung 6 Durchschnittliche Höhe verschiedener „Gesamtpensionseinkommen“ im Dezember 2017 in EUR.....	28
Abbildung 7 Stufen der Pensionsanpassung 2018 bei Gesamtpensionseinkommen als Summe der Einkünfte aus der gesetzlichen Pensionsversicherung (kleinere Basis!)	29
Abbildung 8 Stufen der Pensionsanpassung 2018 bei zusätzlicher Berücksichtigung der Beamtenpensionen	30
Abbildung 9 Stufen der Pensionsanpassung 2018 bei zusätzlicher Berücksichtigung der Sonderpensionen (also die tatsächliche Definition)	31
Abbildung 10 Stufen der Pensionsanpassung 2018 bei zusätzlicher Berücksichtigung aller Firmenpensionen.....	32
Abbildung 11 Stufen der Pensionsanpassung 2018 bei zusätzlicher Berücksichtigung der Privatpensionen.....	33
Abbildung 12 Durchschnittliche prozentuelle Steigerung des adaptierten Gesamtpensionseinkommens: tatsächliche Anpassung vs. Alternativszenario	37
Abbildung 13 Stufen der Pensionsanpassung 2020 in Prozent (oben) bzw. in EUR (unten)	40
Abbildung 14 Stufen der Pensionsanpassung 2020 nach dem Geschlecht	41
Abbildung 15 Stufen der Pensionsanpassung 2020 nach Quartilen des Äquivalenzeinkommens	42
Abbildung 16 Stufen der Pensionsanpassung 2020 nach Armutsgefährdung des Haushalts	43
Abbildung 17 Was glauben Sie, wie die jährlichen Pensionserhöhungen zum 1. Jänner in Österreich gesetzlich geregelt sind?	46
Abbildung 18 In den letzten 5 Jahren wurden niedrige Pensionen jeweils prozentuell stärker angehoben als höhere Pensionen. Bei niedrigen Pensionen lag die Erhöhung meist über der Inflationsrate, bei höheren Pensionen teilweise unter der Inflationsrate. Was ist Ihre Meinung?	46
Abbildung 19 Was spricht aus Ihrer Sicht dafür, niedrige Pensionen prozentuell stärker anzuheben als höhere Pensionen? (Mehrfachnennung möglich)	47

Abbildung 20 Und was spricht aus Ihrer Sicht dagegen, niedrige Pensionen prozentuell stärker anzuheben als höhere Pensionen? (Mehrfachnennung möglich).....	48
Abbildung 21 Sollte Ihrer Meinung nach die Pensionserhöhung so wie derzeit jedes Jahr einmal zum 1. Jänner erfolgen oder sollten die Pensionen flexibel immer dann erhöht werden, wenn die Inflation einen bestimmten Wert überschritten hat?	49

Abkürzungen

%	Prozent
§	Paragraf
ASVG	Allgemeines Sozialversicherungsgesetz
bPK, bPK_AS	bereichsspezifisches Personenkennzeichen (Amtliche Statistik)
BSVG	Bauern-Sozialversicherungsgesetz
bzw.	beziehungsweise
d.h.	das heißt
EstG	Einkommensteuergesetz
EU	Europäische Union
EUR	Euro
EU-SILC	European Union Statistics on Income and Living Conditions
FSVG	Freiberuflichen-Sozialversicherungsgesetz
GSVG	Gewerbliches Sozialversicherungsgesetz
Mio.	Millionen
OECD	Organization for Economic Co-operation and Development
OGM	OGM research & communication (Firmenname)
ÖNACE	Österreichische Version der Nomenclature statistique des activités économiques dans la Communauté européenne
PJ	Pensionsversicherungs-Jahresstatistik
SpBegrG	Sonderpensionenbegrenzungsgesetz
usw.	und so weiter
vs.	versus
z.B.	zum Beispiel



Bundesministerium für Soziales, Gesundheit, Pflege und Konsumentenschutz

Stubenring 1, 1010 Wien

+43 1 711 00-0

email@sozialministerium.at

sozialministerium.at