



November 2012  
AK Positionspapier

# EU-Weißbuch Pensionen: Kurzeinschätzung aus Sicht der Kammer für Arbeiter und Angestellte

## Wir über uns

**Die Bundesarbeitskammer ist die gesetzliche Interessenvertretung von rund 3,2 Millionen ArbeitnehmerInnen und KonsumentInnen in Österreich. Sie vertritt ihre Mitglieder in allen sozial-, bildungs-, wirtschafts und verbraucherpolitischen Angelegenheiten auf nationaler als auch auf der Brüsseler EU-Ebene. Darüber hinaus ist die Bundesarbeitskammer Teil der österreichischen Sozialpartnerschaft.**

**Das AK EUROPA Büro in Brüssel wurde 1991 errichtet, um die Interessen aller Mitglieder der Bundesarbeitskammer gegenüber den Europäischen Institutionen vor Ort einzubringen.**

### **Zur Organisation und Aufgabe der Bundesarbeitskammer in Österreich**

Die Bundesarbeitskammer Österreichs bildet die Dachorganisation von neun Arbeiterkammern auf Bundesländerebene, die gemeinsam den gesetzlichen Auftrag haben, die Interessen ihrer Mitglieder zu vertreten.

Herbert Tumpel  
Präsident

Im Rahmen ihrer Aufgaben beraten die Arbeiterkammern ihre Mitglieder unter anderem in Fragen des Arbeitsrechts, des Konsumentenschutzes, in Sozial- und Bildungsangelegenheiten. Mehr als drei Viertel der rund 2 Millionen Beratungen jährlich betreffen arbeits-, sozial- und insolvenzrechtliche Fragestellungen. Darüber hinaus nimmt die Bundesarbeitskammer im Rahmen von legislativen Begutachtungsverfahren die Aufgabe wahr, die Positionen der ArbeitnehmerInnen und der KonsumentInnen gegenüber dem Gesetzgeber in Österreich als auch auf EU-Ebene einzubringen.

Alle österreichischen ArbeitnehmerInnen sind per Gesetz Mitglied der Arbeiterkammern. Die Mitgliedsbeiträge sind gesetzlich geregelt und betragen 0,5 Prozent des Bruttoeinkommens (maximal bis zur Höchstbemessungsgrundlage in der Sozialversicherung). 560.000 (ua Arbeitslose, Eltern in Karenz, Präsenz- und Zivildienstler) der rund 3 Millionen Mitglieder sind von der Zahlung des Mitgliedsbeitrages befreit, haben aber Anspruch auf das volle AK-Leistungsangebot!

Werner Muhm  
Direktor

# Die Position der AK im Einzelnen

Am 16.2.2012 hat die EU-Kommission ein Weißbuch zum Thema Pensionen veröffentlicht.

Als zentrales Ziel des Weißbuchs nennt die EU-Kommission die Skizzierung einer Pensionsstrategie für „angemessene, sichere und nachhaltige Pensionen“. Damit sollen „die Reformbemühungen in den Mitgliedstaaten unterstützt“ werden.

Wo unmittelbare EU-Kompetenzen gegeben sind (Personenfreizügigkeit, Finanzdienstleistungen, etc) werden auch legislative Aktivitäten in Aussicht gestellt. Genannt werden insbesondere eine Überarbeitung der Pensionsfonds-Richtlinie und die Schaffung einer Richtlinie zur Übertragbarkeit von (Betriebs)Pensionsansprüchen.

## A) Zentrale Aussagen des Weißbuchs

### „Neue“ Analysen

Das Weißbuch hebt sich in einigen Punkten deutlich – und sehr positiv – von früheren Publikationen der Europäischen Kommission ab.

- An mehreren Stellen wird betont, dass der Arbeitsmarkt und die Erhöhung der Beschäftigungsquoten in allen Altersgruppen für die Bewältigung des demographischen Wandels und für die

Erreichung der Pensionsziele von ganz zentraler Bedeutung sind.

- Damit sind Themen wie gute Ausbildung und Arbeitsplätze für die Jugend, Vereinbarkeit Beruf/Familie etc endlich auch Gegenstand in der Pensionsdebatte.
- Hervorgehoben wird, dass eine Anhebung des Pensionsalters nur dann Erfolg haben kann, wenn die Bedingungen für einen längeren Verbleib verbessert werden. Ebenso wird betont, dass hierfür umfangreiche Maßnahmen (alternsgerechte Arbeitsorganisation, Teilhabe an Weiterbildung, etc) erforderlich sind.
- Wichtig ist auch der Hinweis darauf, dass sowohl die Arbeitsmarktchancen älterer ArbeitnehmerInnen als auch die (Rest)Lebenserwartung in verschiedenen Berufsgruppen sehr unterschiedlich liegen.
- Klargestellt wird, dass Demographie bzw. die Altenquote (Zahl der Menschen im Pensionsalter relativ zur Zahl der Menschen im Erwerbsalter) allein wenig aussagt. Als springender Punkt wird demgegenüber im Weißbuch die ökonomische Abhängigkeitsquote herausgestrichen, definiert als Zahl der Pensionisten und Arbeitslosen relativ zur Zahl der Erwerbstätigen.

Allein schon die Feststellung, dass die Fokussierung auf Demographie entschieden zu kurz greift, ist als erheblicher Fortschritt zu betrachten. In einfachen Worten: Je höher die Beschäftigungsquote, desto niedriger die ökonomische Abhängigkeitsquote. Wie hoch das Potential zu einer Erhöhung der Beschäftigungsquoten ist zeigt allein schon die Tatsache, dass derzeit in der EU ca ein Drittel der Bevölkerung in der Altersgruppe 15-64 nicht erwerbstätig ist.

Die zentrale Bedeutung der ökonomischen Abhängigkeitsquote wird im Weißbuch mit folgendem Beispiel aus dem von der AK-Wien entwickelten Abhängigkeitsquoten-Rechner verdeutlicht: Bei EU-weiter Erreichung einer durchschnittlichen Beschäftigungsquote auf dem Niveau der derzeit besten EU-Länder würde diese Quote zwischen 2010 und 2050 nur von derzeit 65 % auf 79 % steigen, obwohl sich die Altenquote in diesem Zeitraum fast verdoppelt.

Das Beispiel macht deutlich, dass die aus Vorhersagen der Demographen oftmals abgeleitete Kostenexplosion mit einer sinnvollen Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik ganz massiv entschärft werden kann – und das ohne drastische Erhöhung des Pensionsalters.

## „Alte“ Empfehlungen

Bedauerlicherweise sind die angesprochenen „neuen“ Erkenntnisse des Weißbuchs ohne Einfluss auf die zentralen Pensionsempfehlungen geblieben. Wie schon in etlichen Vordokumenten (zuletzt z.B. in den „Annual Growth Reports“) lauten die beiden – aus unserer Sicht nicht zielführenden – zentralen Empfehlungen

- a) Koppelung des Pensionsalters an die steigende Lebenserwartung und
- b) Ausbau der privaten Altersvorsorge.

Wenig überraschend ist, dass die Empfehlung der Anhebung des Pensionsalters in der medialen Berichterstattung zum Weißbuch das höchste Interesse gefunden hat.

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

Die zentrale Bedeutung des Arbeitsmarktes wird dabei ausgeblendet, obwohl an anderen Stellen des Weißbuchs zurecht darauf hingewiesen wird,

dass eine Anhebung des Pensionsalters nur in Kombination mit anderen Maßnahmen Erfolg haben kann.

„Der Erfolg von Reformen, die auf die Erhöhung des Renten- bzw. Pensionsalters abzielen ... setzt jedoch bessere Chancen für ältere Frauen und Männer für den Verbleib am Arbeitsmarkt voraus. Dazu zählen Anpassung von Arbeitsplätzen und Arbeitsorganisation, Förderung des lebenslangen Lernens, kostenwirksame Strategien zur Vereinbarkeit von Berufs-, Privat- und Familienleben, Maßnahmen zur Förderung des gesunden Alterns sowie gegen geschlechtsspezifische Ungleichheiten und Altersdiskriminierung.“

Der Ausbau der privaten Vorsorge wird als Faktum in vielen Mitgliedsländern festgestellt und inhaltlich mit den sinkenden Versorgungsniveaus in vielen öffentlichen Systemen begründet.

Unerwähnt bleibt dabei u.a., dass eine Verlagerung von öffentlichen zu privaten Systemen keine Kostenersparnis bringt. Das unveränderte Beharren auf dem Ausbau der kapitalbasierten privaten Altersvorsorge legt den Schluss nahe, dass die Kommission aus der Finanzmarktkrise wenig gelernt hat. So ganz stimmt das allerdings nicht: Unter Verweis auf die negativen Erfahrungen der letzten Jahre wird auf die Notwendigkeit hingewiesen, den Regelungsrahmen für die privaten An-

bieter von Altersvorsorgeproduktion zu überprüfen und vor allem die Sicherheit und Kosteneffizienz zu verbessern.

**Resümee:** Wenngleich das Weißbuch bei sehr problematischen „alten“ Empfehlungen verbleibt, bieten die „neuen“ Aussagen einen guten Ansatzpunkt zur Umorientierung der bisher fast nur auf Demographie, Pensionsalter und Ausbau der Privatvorsorge fokussierten Debatte.

Erforderlich ist eine Gesamtstrategie für eine ökonomisch sinnvolle und sozial verträgliche Bewältigung des demografischen Wandels. Dem Arbeitsmarkt muss dabei eine zentrale Bedeutung zukommen.

Die Umsetzung der Forderungen von Gewerkschaften und AK nach Abbau der Arbeitslosigkeit, besserer Aus- und Weiterbildung, mehr Gesundheitsschutz, Vereinbarkeit von Beruf und Familie, Invaliditätsprävention, altersgerechten Arbeitsplätzen etc und nach einer beschäftigungsfördernden Wirtschafts- und Budgetpolitik ist der beste Weg zur Sicherung guter Pensionen auch für die heute Jüngeren.

**B) Kurzeinschätzung der im Rahmen des Weißbuches Pensionen dargelegten EU-Initiativen:**

**Ad Punkt 1 „Berufsjahre und Ruhestandsjahre in einem ausgewogenen Verhältnis“, Initiativen 1 bis 8, grundsätzliche Anmerkungen**

Die Zielsetzung, ein ausgewogenes Verhältnis zwischen der im Berufsleben und der im Ruhestand verbrachten Zeit zu erreichen bzw. aufrecht zu erhalten, wird grundsätzlich geteilt. **Dabei ist aber zu beachten, dass die Relation zwischen Erwerbsjahren und Pensionsjahren nicht nur vom Pensionsantrittsalter bestimmt wird, sondern ganz wesentlich auch durch die Zahl der Erwerbsjahre vor Erreichung der jeweiligen Pensionsaltersgrenze.**

Die Erhöhung des effektiven Pensionsantritts- / Erwerbsaustrittsalters ist folglich nur eine, wenn auch wichtige Stellschraube. Weitere wesentliche Stellschrauben sind all jene Maßnahmen, die erforderlich sind, die Zahl der Erwerbsjahre vor dem Pensionsantritt zu erhöhen, wie z.B.

- Qualifizierungsmaßnahmen und verbesserte Arbeitsmarktintegration Jugendlicher
- Ausbau sozialer Infrastruktur zur Verbesserung der Vereinbarkeit von Beruf und Familie sowie zur Entlastung bei Pflege- und Betreuungsbedarf

- gezielte Maßnahmen für benachteiligte Personengruppen wie Personen mit geringer Qualifikation, Migrationshintergrund oder gesundheitlichen Beeinträchtigungen
- Verminderung der Invalidisierungsraten durch Gesundheitsprävention, ArbeitnehmerInnenschutz und Rehabilitation etc.

Ganz zentral ist in diesem Zusammenhang auch eine

- effektive Bekämpfung der viel zu hohen Arbeitslosigkeit

wozu es einer **europäischen Gesamtstrategie für mehr Beschäftigung und Wachstum bedarf.**

Während im Analyseteil des Weißbuches zu Recht mehrfach ausdrücklich darauf hingewiesen wird, dass es um das Nutzen von Beschäftigungspotentialen bzw. um die Erhöhung der Beschäftigungsquoten in allen Altersgruppen geht, bleibt diese zentrale Erkenntnis in den aufgelisteten EU-Initiativen gänzlich unberücksichtigt. Dort wird ausschließlich auf ältere Erwerbstätige und die Anhebung des Pensionsantrittsalters abgestellt. Diese im Widerspruch zum Analyseteil stehende Beschränkung ist kontraproduktiv und nicht nachvollziehbar! Der Fokus darf nicht allein auf ältere Personen beschränkt werden, sondern muss sämtliche (Alters)Gruppen, insbesondere die am Arbeitsmarkt benachteiligten Gruppen (Geringqualifizierte, Menschen mit Migrationshintergrund, Frauen, gesundheitlich beeinträchtigte Personen etc.) umfassen.

Die Klarstellung, dass ein höheres effektives Pensionsantrittsalter und eine Erhöhung der Erwerbsquoten älterer Menschen ganz wesentlich von Maßnahmen abhängen, die älteren Arbeitskräften auch einen längeren Verbleib am Arbeitsmarkt ermöglichen, wird geteilt. Umso weniger kann die dem EU-Initiativen vorangestellte Pauschalforderung, dass die Renten- und Pensionssysteme angepasst, das Ruhestandsalter angehoben und die Anreize, länger erwerbstätig zu bleiben, verstärkt werden müssen, nachvollzogen werden. Weitere Reformmaßnahmen mögen zum Teil sinnvoll und notwendig sein, vielfach wurden aber bereits umfassende Reformmaßnahmen umgesetzt und/oder eingeleitet. Die am dringendsten zu behandelnden Defizite liegen deshalb nicht in diesen Bereichen, sondern bei den erforderlichen Begleitmaßnahmen zur Ermöglichung eines längeren Verbleibes am Arbeitsmarkt. Undifferenzierte Pauschalforderungen leisten keinen Beitrag zur Problemlösung, erforderlich sind vielmehr auf differenzierten Analysen zu noch bestehenden Defiziten basierende Maßnahmenempfehlungen.

Zu den Initiativen 1 bis 8 im Detail:

1) Die Kommission sollte den „neuen“ Analysen im Weißbuch entsprechend einen breiten und umfassenden Ansatz zur Bewältigung der demografischen Herausforderungen verfolgen, anstatt den Fokus allein auf das Pensionsalter zu konzentrieren.

Die Forderung nach einer rascheren Angleichung des Ruhestandsalters für Frauen und Männer, wo dies noch nicht geschehen ist, übersieht, dass es sich hierbei um eine komplexe gesellschaftliche Frage handelt, die nur in einen breiteren Zusammenhang und nicht als isolierte Maßnahme beurteilt werden kann.

Eine automatische Koppelung des gesetzlichen Pensionsalters an die steigende (fernere) Lebenserwartung ist sachlich nicht zu begründen und demokratiepolitisch in hohem Maß bedenklich. Eine automatische Anhebung mit steigender Lebenserwartung würde eine völlige Abkoppelung von den jeweiligen Arbeitsmarktgegebenheiten bedeuten. Das könnte z.B. bei schlechter Entwicklung der Gesamtbeschäftigung zu weder sozial noch ökonomisch vertretbaren Situationen führen. Auch demokratiepolitisch ist es sehr problematisch, zentrale gesellschaftliche Entscheidungen von den gewählten Volksvertretungen zu vorweg definierten mathematischen Formeln zu verlagern.

Ziel kann es nicht sein, administrative Pensionsaltersgrenzen anzuheben und damit für viele – mangels realer Möglichkeit zur längeren Erwerbsarbeit - eine massive Senkung der Pensionsniveaus zu erwirken. Ziel muss es vielmehr sein, die effektive Erwerbsbeteiligung in allen Altersgruppen, natürlich auch der Älteren nachhaltig zu erhöhen. Eine konsequente Erhöhung der Erwerbsbeteiligung in den höheren

Altersgruppen ist gleichbedeutend mit einer Anhebung des Erwerbsaustritts- und des effektiven Pensionsantrittsalters. Dies lässt sich aber nicht als Maßnahme verordnen, sondern muss durch geeignete Maßnahmenbündel erarbeitet werden.

2,3,5 bis 7) werden grundsätzlich begrüßt. (Initiative 8 erscheint nur sehr selektiv relevant.)

4) wird grundsätzlich begrüßt, vorrangig ist allerdings sicherzustellen, dass durch geeignete Rahmenbedingungen die Vorteile und Möglichkeiten einer längeren Lebensarbeitszeit auch für breite Bevölkerungsgruppen Realität werden. Des Weiteren bedarf es nicht nur einer Sensibilisierung der betroffenen Menschen, ebenso wichtig sind eine Sensibilisierung und eine Veränderung der Einstellung gegenüber Älteren in den Unternehmen.

#### **Ad Punkt 2 „Ausbau der privaten Zusatz-Altersvorsorge“,**

#### **Initiativen 9 bis 19, grundsätzliche Anmerkungen**

Die Behauptung, dass die private ergänzende Vorsorge zukünftig eine größere Rolle spielen soll, geht von der Einschätzung aus, dass die Aufrechterhaltung eines angemessenen Versorgungsniveaus in den öffentlichen Systemen auf Dauer nicht finanzierbar sei.

Ohne jede Begründung wird dabei angenommen, dass das was im Rahmen der öffentlichen Alterssicherung als nicht leistbar eingestuft wird, im Rahmen der privaten Altersvorsorge leistbar sein soll. Die in den letzten Jahren gesammelten Erfahrungen zeigen aber ganz im Gegenteil, dass private Altersvorsorge nicht kostengünstiger, sondern im Regelfall teurer ist als öffentliche Alterssicherung und dass sie mit erheblichen Kapitalmarktrisiken behaftet ist. Dazu kommt, dass die Ausbreitung privater Altersvorsorge in vielen Fällen ganz wesentlich zur Erosion der Finanzierungsbasis der öffentlichen Systeme beiträgt (z.B. über sogenannte „Entgeltumwandlungssysteme“).

Unserer Meinung nach sollte der Erosion der öffentlichen Systeme und der dadurch entstehende Zwang zur privaten Vorsorge eingedämmt bzw. korrigiert werden. Die pauschale „Feststellung“, dass die Menschen zukünftig stärker auf eine Zusatzpension angewiesen sein werden, ist irreführend. Ob dies der Fall sein wird, hängt vorrangig von politischen Weichenstellungen ab. Der gegenwärtig zu beobachtende Trend in diese Richtung ist weder zwangsläufig noch irreversibel! Eine weitere Verbreitung – durch Förderungen und Steueranreize – kann nicht einfach als Mehrwert gewertet werden, hier ist eindeutig ein kritischerer und objektiver Zugang dringend erforderlich.

Ungeachtet dieser Klarstellung sind angesichts schwerer Defizite von Zusatzsystemen in Hinblick auf Transparenz, Kosten-Nutzen-Verhältnis, Sicherheit, Zugangsmöglichkeiten etc. diesbezügliche Verbesserungen dringend notwendig und Bemühungen in diese Richtung grundsätzlich zu begrüßen.

Zu einzelnen Initiativen:

9) Nicht zuletzt vor dem Hintergrund knapper Budgetmittel sollten öffentliche Förderungen und steuerliche Anreizsysteme einer kritischen Überprüfung auf Effizienz und Verteilungseffekte unterzogen werden.

10, 12, 15, 17) sind grundsätzlich zu begrüßen.

13, 14) sind grundsätzlich zu begrüßen. Freiwillige Verhaltenskodizes und Leitfäden werden aber nicht ausreichen, erforderlich sind auch normative, bindende Vorgaben.

19) Hierbei müssen Konsumentenschutzbestimmungen, Sicherheitsanforderungen etc. gebührend berücksichtigt werden.

Für weitere Fragen stehen Ihnen gerne

**Erik Türk**

T +43 (0) 1 501 65 2414  
erik.tuerk@akwien.at

**sowie**

**Josef Wöss**

T +43 (0) 1 501 65 2524  
josef.woess@akwien.at

und

**Christof Cesnovar**

(in unserem Brüsseler Büro)  
T +32 (0) 2 230 62 54  
christof.cesnovar@akeuropa.eu

zur Verfügung.

**Bundesarbeitskammer Österreich**

Prinz-Eugen-Strasse, 20-22  
A-1040 Wien, Österreich  
T +43 (0) 1 501 65-0  
F +43 (0) 1 501 65-0

**AK EUROPA**

Ständige Vertretung Österreichs bei der  
EU  
Avenue de Cortenbergh, 30  
B-1040 Brüssel, Belgien  
T +32 (0) 2 230 62 54  
F +32 (0) 2 230 29 73