

WIE WIR DEN GENERATIONENVERTRAG RETTEN KÖNNEN

Bernhard Binder-Hammer, ÖAW/TU Wien | Mai 2021





Herausforderungen

- Sozialpolitik in Österreich ist oft geprägt von einem kurzen Planungshorizont und einer geringen Beachtung der Bedürfnisse junger und künftiger Generationen. Charakteristisch für Österreichs Sozialsystem sind daher eine hohe Abgabenbelastung des Erwerbseinkommens, eine starke Umverteilung zur Bevölkerung im Ruhestand und eine schwache Absicherung junger Generationen. Dabei haben gerade junge, auf Erwerbseinkommen angewiesene Generationen die niedrigsten verfügbaren Einkommen, und besonders Alleinerziehende und kinderreiche Familien sind stark armutsgefährdet. Bereits in Folge der Finanzkrise sanken die Einkommen für genau diese Gruppen, und nun sind sie von den Auswirkungen der COVID-Krise besonders betroffen. Zusätzlich erfordert die nicht gesicherte Finanzierung von Gesundheit, Pflege und Pensionen in den nächsten Jahren eine weitere Umschichtung von Mitteln von der Erwerbsbevölkerung zur älteren Bevölkerung und weiter steigende Abgaben.
- Das Generationengerechtigkeits- und Nachhaltigkeits-Prinzip wird in Österreichs Politik offensichtlich weitgehend ignoriert. Zum Beispiel werden Leistungen wie Hilfspakete und Pensionserhöhungen verteilt und versprochen, deren Finanzierung wird aber zur Gänze nachkommenden Generationen aufgebürdet. Generationengerecht und nachhaltig sind Entscheidungen nur, wenn Ausgabenentscheidungen auch realistische Pläne für deren Finanzierung gegenüberstehen, und die Generation, welcher der Nutzen zufällt, auch die Kosten übernimmt. Mit der derzeitigen Politik werden nachkommende Generationen zugunsten heutiger Generationen in ihren individuellen wirtschaftlichen Möglichkeiten und in ihren Möglichkeiten zur eigenständigen Gestaltung von Politik immer weiter eingeschränkt.
- Zu den aktuellen Herausforderungen generationengerechter Sozialpolitik gehören im Besonderen: Eine bessere Abstimmung von Steuern und Sozialleistungen mit den privaten Leistungen der Familien für junge Generationen und eine intergenerationell faire Verteilung der Kosten von Wirtschaftskrisen sowie der Bevölkerungsalterung.
- Generationengerechte Politik liegt im Interesse der gesamten Bevölkerung. Es ist schließlich auch für die ältere Generation von großem Interesse, Sicherheit über die Höhe staatlicher Pensionen und die Organisation der Pflege, die sie in Zukunft brauchen werden, zu haben. Darüber hinaus möchte die Mehrheit der Bevölkerung nicht auf Kosten der Zukunft leben, sondern vielmehr Lebensqualität für sich und ihre Nachkommen erhalten und ausbauen. Dieser Policy-Brief beschreibt die Herausforderungen für das Sozialsystem und diskutiert Vorschläge, wie das soziale Transfersystem in Österreich zukunfts- und generationengerecht gestaltet werden kann.

Das Generationengerechtigkeits- und Nachhaltigkeitsprinzip:

„Nachhaltig ist eine Entwicklung, wenn sie gewährleistet, dass die Bedürfnisse der heutigen Generation befriedigt werden, ohne dass die Möglichkeiten nachfolgender Generationen beeinträchtigt werden.“ (UN 1987)



Empfehlungen

Um die Kosten und Chancen, die sich aus dem demografischen Wandel ergeben, fair zwischen den Generationen zu teilen, und damit den Generationenvertrag zu sichern, braucht es eine Reihe von Maßnahmen:

- **Automatische Anpassung von Leistungen und Beiträgen im Pensionssystem:** Die großzügigen und ungedeckten Pensionsansprüche im staatlichen Umlagesystem sind weder generationengerecht noch nachhaltig. Die Pensionsversprechen müssen daher an die Leistungsfähigkeit der Erwerbsbevölkerung angepasst werden. Eine wichtige Rolle spielt dabei die erfreulicherweise steigende Lebenserwartung, die in vielen Ländern bereits automatisch in die Pensionsberechnung einfließt, und über einen Mechanismus die Höhe der Pensionen und das Antrittsalter an Veränderungen der Lebenserwartung anpasst. Dieser Schritt ist in Österreich überfällig.
- **Neben der Deckung mehr Eigenverantwortung und Flexibilität in der Altersvorsorge:** Es besteht ein weitreichender Konsens, dass der Staat eine Basisvorsorge im Alter übernehmen soll. Es besteht aber auch Konsens, dass die Erwerbsbevölkerung nicht die Einkommenssicherung für Spitzenverdiener leisten muss. Alle Arten der Flexibilisierung des Systems sind zu begrüßen, mit denen Familien entlastet werden können und welche es Individuen ermöglichen, ihre Altersvorsorge an ihre Präferenzen und ihre Lebenssituation anzupassen. Dazu gehört eine Reduktion der hohen Abgaben auf Arbeitseinkommen in Österreich, welche Individuen besonders in der Rushhour ihres Lebens entlasten würde.
- **Entlastung für Familien:** Familien sind nicht erst in der Pandemie besonders gefordert gewesen. Sie sorgen für die wichtigen Investitionen in kommende Generationen und haben in den vergangenen Jahren eine vergleichsweise schlechte Einkommensentwicklung verzeichnet. Neben einer steuerlichen Entlastung braucht

es jedenfalls einen Ausbau des Angebots an Kinderbetreuung sowie eine stärkere Berücksichtigung der privaten Leistungen im Pensionssystem. Ein Pensionssplitting würde die Nachteile zwischen Partnern ausgleichen, die Benachteiligung von Eltern gegenüber kinderlosen Personen müsste über Anrechnungen von Kinderbetreuungszeiten ausgeglichen werden.

- **Generationenfairness verankern:** Während viele Interessen in der österreichischen Sozialpartnerschaft fest und klar vertreten sind, finden künftige Generationen kaum Gehör. Eine rechtliche Verankerung ihrer Interessen an einem generationengerechten und nachhaltigen Österreich, die staatliche Institutionen dazu zwingt, das Generationengerechtigkeitsprinzip in ihren Entscheidungen zu berücksichtigen, würde das Thema stärker verwurzeln als eine Vielzahl von Einzelmaßnahmen.



1. Ein generationengerechtes Transfersystem: Die Baustellen im Überblick

Wirtschaftliche Situation von Familien: Bei der Gründung einer Familie fallen zusätzliche Ausgaben für Kinder mit der Reduktion von Erwerbsarbeit aufgrund von Betreuungspflichten und somit des Erwerbseinkommens zusammen. Staatliche Unterstützungsleistungen decken zwar einen Teil der Kosten für die Kinder und der Einkommensausfälle, dennoch haben Eltern ein geringeres verfügbares Einkommen als Personen ohne Kinder (Rocha-Akis 2019) und zusätzliche Arbeit (Hammer & Prskawetz 2020). Vor allem kinderreiche Haushalte und AlleinerzieherInnen sind stark von Armut bedroht.¹ Ein zukunfts- und generationengerechtes Transfersystem unterstützt Eltern bei ihren Leistungen für die nächste Generation und verbessert damit die wirtschaftlichen Möglichkeiten und damit die Situation von Eltern und Kindern.

Bevölkerungsalterung: Die Bevölkerungsalterung und der Pensionsantritt der Babyboomer sind die größte Herausforderung für das österreichische Sozialsystem in den nächsten 15 bis 20 Jahren. Dies ist teilweise das Resultat einer erfreulichen Entwicklung, da sowohl die Lebenserwartung als auch die Anzahl an gesunden Lebensjahren kontinuierlich gestiegen sind.² Mit dem Übertritt der Babyboomer in den Ruhestand steigt die Zahl der über 60-Jährigen pro 100 Personen im Haupterwerbsalter³ von 45 im Jahr 2020 auf 64 im Jahr

2035 (Abbildung 1). Damit steigen auch die Ausgaben für Pensionen, Gesundheits- und Pflegeleistungen. So wird allein zwischen 2019 und 2025 der Zuschuss des Bundes zur gesetzlichen Pensionsversicherung von 21 auf 26 Prozent der Gesamtaufwendungen steigen (Alterssicherungskommission 2020). Nachhaltigkeit und Generationengerechtigkeit erfordern eine rechtzeitige Anpassung der staatlichen Alterssicherung an demographische Entwicklungen. Nur so bietet das Transfersystem der älteren Generation Planungssicherheit für den Altersruhestand, ohne die wirtschaftlichen Möglichkeiten junger Generationen zu beeinträchtigen.

Wirtschaftskrisen: Die Finanzkrise und die COVID-Krise verschärfen die Herausforderungen für das Sozialsystem zusätzlich. Denn die krisenbedingten Einkommenseinbußen trägt vor allem die junge Erwerbsbevölkerung, während die Transfereinkommen der älteren Generation weiter steigen. Diese Entwicklungen resultieren in einer zunehmenden Einkommensungleichheit zwischen Generationen, wobei die Einkommen der jungen Bevölkerung sowohl relativ zur älteren Bevölkerung als auch absolut sinken. Ein generationengerechtes Transfersystem beteiligt alle Generationen an den Kosten von Wirtschaftskrisen.

1 Quelle: EUROSTAT. Quote der von Armut bedrohten Personen nach Armutsgefährdungsgrenze und Haushaltstyps – EU-SILC- und ECHP-Erhebungen

2 Quelle: Eurostat. Mortality and life expectancy statistics; Healthy life years statistics.

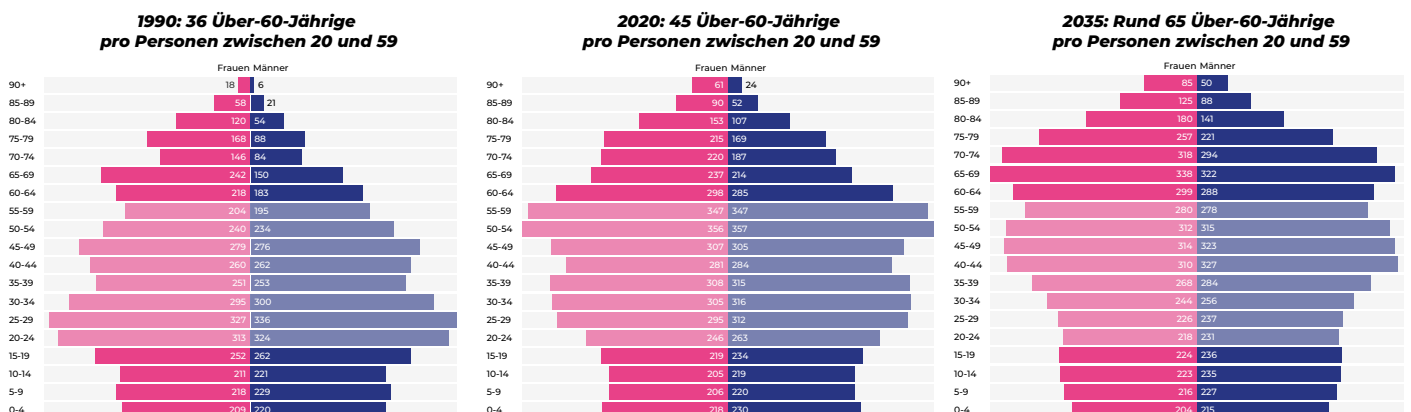
3 Alter 20–59.

ABBILDUNG 1: DIE BEVÖLKERUNGSPYRAMIDE, 1990–2035

Die österreichische Bevölkerungspyramide im Laufe von 45 Jahren

Bevölkerungsalterung und Anstieg des Anteils der Über-60-jährigen 1990, 2020 und 2035

■ Frauen ■ Männer





2. Die Generationenökonomie

Eine Generationenperspektive auf Wirtschaft und Sozialsystem ist für das Verständnis aktueller Entwicklungen und zukünftiger Herausforderungen unerlässlich. Staatliche und intrafamiliäre Transfers finanzieren die langen Phasen ökonomischer Abhängigkeit in der Kindheit und Jugend sowie im Altersruhestand, in denen unser Konsum das Einkommen übersteigt. Mit Ausnahme der formalen Bildung werden die Konsumbedürfnisse der jungen Bevölkerung vor allem von ihren Eltern gedeckt, die Bedürfnisse der älteren Generation im Ruhestand über staatliche Transfers.⁴

Der Begriff Generationenökonomie bezeichnet die Altersstruktur von Einkommen und Konsum sowie die Mechanismen zur Umverteilung von Ressourcen zwischen Generationen und über Lebensphasen. Zu diesen Mechanismen gehören sowohl staatliche und innerfamiliäre Transfers als auch die vermögensbasierte Reallokation von Einkommen, z. B. durch den Erwerb einer Immobilie oder einer privaten Pensionsvorsorge (vgl. Lee & Mason 2011).

Sogenannte Nationale Transferkonten (NTAs)⁵ bieten

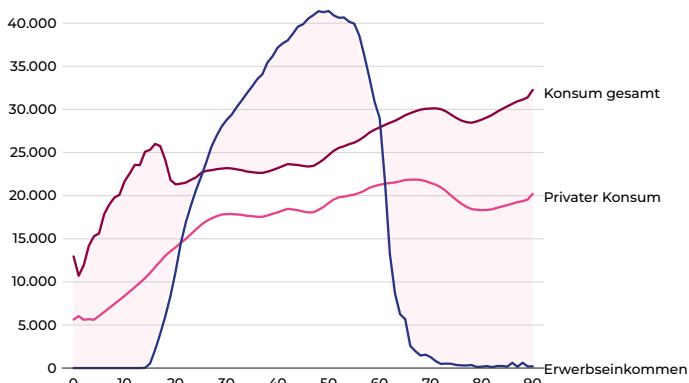
4 Der Begriff Transfer bezeichnet eine Transaktion, d.h. eine Übertragung von Gütern, Dienstleistungen oder Geld ohne explizite Gegenleistung.

5 Der englische Begriff lautet National Transfer Accounts, daher die Abkürzung NTAs.

ABBILDUNG 2: EINKOMMEN UND KONSUM NACH ALTER

Der Lebenszyklus von Konsum und Einkommen in Österreich

Erwerbseinkommen und Konsum nach Alter in Jahren, angegeben in Euro pro Kopf.



Quelle: Nationale Transferkonten 2015, Hammer 2020

neosLAB

die Daten- und Informationsgrundlage für eine detaillierte Analyse der Generationenökonomie. NTAs sind an die volkswirtschaftliche Gesamtrechnung angelehnt und enthalten Informationen über altersspezifischen Einkommen von Männern und Frauen, private und staatliche Transfers zwischen Altersgruppen sowie über Konsum und Sparen. Darüber hinaus sind auch Produktion, Transfers und Konsum durch unbezahlte Arbeit inkludiert.⁶ Dieser Policy-Brief verwendet die NTA-Daten für Österreich 2015 (Hammer 2020), um die Organisation der Generationenökonomie umfassend darzustellen und zu analysieren.

Einkommen und Konsum

In Österreich übersteigt das durchschnittliche Erwerbseinkommen die Konsumausgaben im Alter von 25 bis 60. Damit ist die Erwerbsphase, in welcher Konsumbedürfnisse aus dem eigenen Erwerbseinkommen gedeckt werden, mit 36 Jahren wesentlich kürzer als die Lebensphasen, in denen wir auf Transferleistungen angewiesen sind (ca. 46 Jahre). Die Konsumbedürfnisse im Altersruhestand werden in Österreich vor allem durch staatliche Transfers gedeckt, die vermögensbasierte Altersvorsorge spielt eine geringe Rolle.⁷

Die wichtigste Funktion staatlicher Transferleistungen ist die intergenerationale Umverteilung, nicht die Umverteilung zwischen Einkommensgruppen. Auch Pensionen waren

ursprünglich zur sozialen Absicherung von Erwerbsunfähigkeit im Alter konzipiert. Doch mit dem Anstieg der Lebenserwartung, sinkendem Pensionsantrittsalter und Ausbau der Leistungshöhe wurden Pensionen zu einem Instrument der Einkommenssicherung über eine lange Lebensspanne und zur weitaus größten Komponente des Sozialsystems. So bezieht das älteste Viertel der

6 Allgemeine Information über Nationale Transferkonten findet man auf der Homepage des globalen NTA-Projekts (ntaccounts.org), im Manual der UN (United Nations 2013), oder in Lee & Mason (2011). Donehower (2019) beschreibt, wie unbezahlte Arbeit auf Basis von Zeitverwendungserhebungen in die NTAs integriert wird.

7 Siehe z.B. OECD, Pensions at a Glance 2019. Fig. 7.1., Income sources of older people.



Staatliche Transferleistungen nach Funktionen und Alter

in Euro pro Kopf

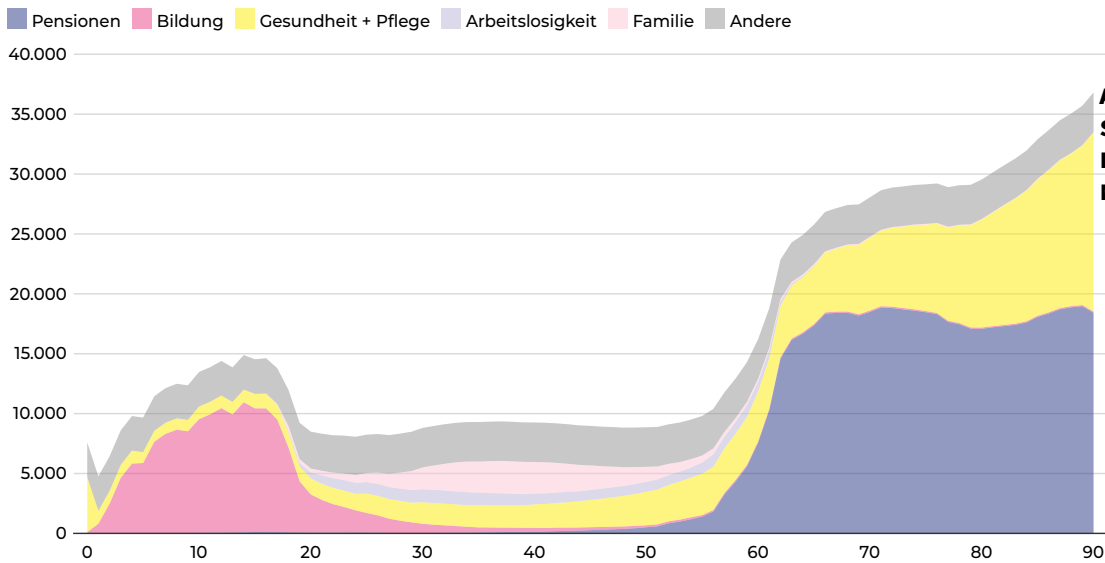


ABBILDUNG 3: WANN STAATLICHE LEISTUNGEN IN ANSPRUCH GENOMMEN WERDEN

Quelle: Nationale Transferkonten 2015, Hammer 2020

neosLAB

Bevölkerung 70 Prozent aller sozialen Geldleistungen. Diese Leistungen sind keineswegs an die einkommensschwache Bevölkerung gerichtet: Das ärmste Viertel der Bevölkerung erhält nur 20 Prozent der gesamten monetären Sozialleistungen, das reichste Viertel 29 Prozent.⁸ Aber auch die wichtigsten Komponenten staatlicher Sachtransfers sind in erster Linie eine intergenerationelle Umverteilung, wobei Gesundheitsleistungen vor allem der älteren Bevölkerung zugutekommen, Bildung logischerweise jungen Generationen.

Der Wert der gesamten staatlichen Transferleistungen (Geld- und Sachleistungen) für Kinder im Pflichtschulalter entspricht zwischen 12.000 und 15.000 Euro pro Kopf und Jahr, mit Bildung als wichtigstem Teil (Abbildung 3). Mit dem Übertritt in das Erwerbsleben sinken die erhaltenen Leistungen und steigen die Beiträge zum staatlichen Transfersystem. Im Alter von 20 bis 55 belaufen sich die erhaltenen Transfers auf durchschnittlich 9.000 Euro pro Kopf und Jahr und umfassen neben kollektivem Konsum vor allem Gesundheits- und Familienleistungen.

Die geleisteten Abgaben pro Person im Haupterwerbsalter belaufen sich auf 20.000 bis 30.000 Euro pro Jahr. Bei einem erheblichen Teil

⁸ Eigene Berechnungen basierend auf EU-SILC-Mikrodaten für 2018. Für die Analyse nach Einkommensgruppen wurde das Äquivalenzeinkommen verwendet.

dieser Abgaben handelt es sich um Steuern auf Arbeitseinkommen: Mit 20,9 Prozent des BIP und 54 Prozent der gesamten Steuereinnahmen hat Österreich die dritthöchste Steuerbelastung von Arbeitseinkommen in der EU.⁹

Haupt-Leistungsempfänger staatlicher Transfers ist die ältere Generation. Nach dem Pensionsantritt im Alter von etwa 60 liegen die durchschnittlichen Leistungen aus dem staatlichen Transfersystem bei über 25.000 Euro pro Kopf und Jahr.¹⁰ Ab dem Alter von ca. 75 steigen die erhaltenen Pro-Kopf-Transfers aufgrund von Gesundheits- und Pflegeleistungen noch einmal stark an, auf 35.000 Euro in der Altersgruppe 90+.

Transfers innerhalb der Familie

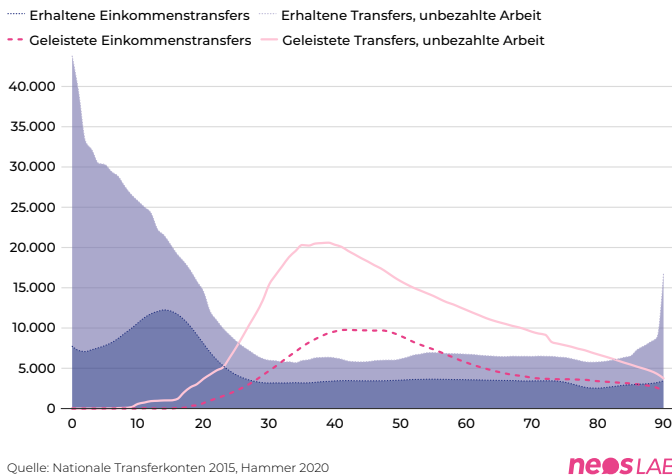
Die Bedürfnisse von Kindern werden hauptsächlich über private Transfers innerhalb der Familien gedeckt. Dazu gehören Einkommenstransfers, bestehend aus Geld- oder Sachleistungen für Kinder oder Partner, aber auch Betreuungs- und Haushaltsdienstleistungen, welche für die Kinder und die anderen Haushaltsmitglieder durch unbezahlte

⁹ Quelle: Taxation trends in the European Union: Data for the EU Member States, Iceland and Norway. Referenzjahr 2018.

¹⁰ In den NTAs sind die Nettopensionen enthalten. Das heißt, Steuern und Sozialabgaben auf Pensionen sind sowohl aus den erhaltenen Transferleistungen als auch aus den Beiträgen herausgerechnet.



Erhaltene und geleistete innerfamiliäre Transfers nach Alter



Arbeit erstellt werden. Nach den Schätzungen in Nationalen Transferkonten entspricht der Gesamtwert der innerfamiliären Transfers mit etwa 93 Milliarden Euro fast der Größe des staatlichen Transfersystems (107 Milliarden ohne kollektiven Konsum). Dabei entfallen ca. 42 Milliarden auf Einkommenstransfers und 51 Milliarden auf Transfers durch unbezahlte Dienstleistungen (Hammer & Prskawetz 2020).

Die Schätzung intrafamiliärer Einkommenstransfers in NTAs beruht auf der Annahme, dass der Konsum von Haushaltsmitgliedern mit keinem oder geringem Einkommen von den anderen Haushaltsmitgliedern finanziert wird. Nach diesen Schätzungen sind Kinder und junge Erwachsene bis zum Alter von 25 Nettoempfänger von intrafamiliären Einkommenstransfers (Abbildung 4).¹¹ Im Alter von 15 Jahren belaufen sich diese im Durchschnitt auf ca. 12.000 Euro pro Kind und Jahr. Die höchsten Beiträge zu den intrafamiliären Transfers werden mit knapp 10.000 Euro im Alter von 35 bis 55 geleistet. Sie repräsentieren die finanziellen Leistungen von Eltern für ihre im gemeinsamen Haushalt lebenden Kinder

¹¹ In den Nationalen Transferkonten wird angenommen, dass Kinder bis zum Alter von vier Jahren 40 Prozent eines Erwachsenen konsumieren und dieser Wert bis zum Alter 20 auf 100 Prozent ansteigt. Konsum, welcher nicht durch das eigene Einkommen finanziert werden kann, wird durch intrafamiliäre Transfers von anderen Haushaltsmitgliedern finanziert.

ABBILDUNG 4: ZEITPUNKT UND ART DER INNERFAMILIÄREN LEISTUNGEN

(Abbildung 4, strichlierte Linie).¹²

Unbezahlte Dienstleistungen wie Kinderbetreuung oder für andere verrichtete Haushaltsarbeit sind ein wichtiger Teil des Transfersystems. Der monetäre Wert dieser Leistungen wird geschätzt, indem die Arbeitszeit mit Mindestlöhnen für ähnliche Tätigkeiten bewertet wird (Kinderbetreuung, Haushaltshilfe). Eine Stunde unbezahlter Arbeit pro Tag entspricht einem Wert von etwa 5.000 Euro pro Jahr.

Kinder sind die Hauptkonsumenten von unbezahlten Dienstleistungen. In den ersten Lebensjahren erfordern Kinder täglich mehr als sieben Stunden unbezahlter Arbeit, was einem Wert von etwa 35.000 Euro entspricht (Abbildung 4, hellblaue Fläche). Die erhaltenen Transferleistungen sinken mit dem Alter der Kinder stark ab. Die meiste unbezahlte Arbeit für andere wird im Alter von 30 bis 40 geleistet. Im Mittel entsprechen die Leistungen in dieser Altersgruppe ca. 10.000 Euro, wobei der Durchschnittwert versteckt, dass ein Großteil dieser Arbeit von Eltern mit Kindern in den ersten Lebensjahren geleistet wird.

Generationenvertrag und Generationenkonflikt

Die Leistungen der Erwerbsbevölkerung für Kinder und jene für die ältere Bevölkerung stehen über den Zeitverlauf in einer Beziehung zueinander: Denn die staatliche Altersvorsorge durch ein Umlageverfahren kann ja nur dann nachhaltig finanziert werden, wenn nachkommenden Generationen als künftige Steuerzahler entsprechende Ressourcen zur Verfügung gestellt werden. Diese Beziehung kann als Vertrag zwischen den Generationen beschrieben werden:

¹² Schätzungen der intrafamiliären Einkommenstransfers in NTAs beruhen auf Annahmen über die Verteilung des Konsums in Haushalten. Es wird angenommen, dass Kinder bis zum 4. Lebensjahr 40 Prozent eines Erwachsenen konsumieren und dieser Anteil im Alter von 20 Jahren auf 100 Prozent ansteigt. Kann der Konsum eines Haushaltsmitglieds nicht durch eigenes Einkommen gedeckt werden, z.B. der Konsum von Kindern, wird angenommen, dass dieser durch intrafamiliäre Transfers finanziert wird.



Der Generationenvertrag sichert die Ansprüche der älteren Bevölkerung am Einkommen der Erwerbsbevölkerung, fordert aber auch von jeder Generation, während des Erwerbslebens entsprechende Ressourcen für Kinder bereitzustellen. Damit wird der Bezug zwischen den Forderungen der älteren Generation und der Leistungsfähigkeit junger Generationen hergestellt.

Die Organisation der Generationenökonomie ist durch einen Konflikt geprägt, welcher aufgrund des Generationenvertrags eine sorgfältige Balance erfordert: Das Einkommen der Erwerbsbevölkerung muss deren eigenen Konsum finanzieren, Ersparnisse und Investitionen, die innerfamiliären Transfers zu Kindern sowie staatliche Bildung und die staatlichen Transfers zur Bevölkerung im Altersruhestand. Die Herausforderungen liegen darin, in diesem Generationenkonflikt eine ausgewogene und nachhaltige Balance zu finden und diese auch in einer alternden Bevölkerung und in Wirtschaftskrisen aufrechtzuerhalten. Dies kann jedoch nur gelingen, wenn die zu Beginn erwähnten Probleme – also die wirtschaftliche Situation von Familien, die Schlechterstellung von Familien im Pensionssystem und die Folgen der Bevölkerungsalterung – von Politik und Gesellschaft diskutiert und gelöst werden.

Der Generationenvertrag

Der Generationenvertrag beschreibt die wirtschaftlichen Beziehungen zwischen zwei Generationen im Zeitverlauf. Die Elterngeneration stellt nachkommenden Generationen Ressourcen zur Verfügung: in der Familie für den Unterhalt und ihre Erziehung, über das staatliche Transfer-system für deren Bildung. Diese Größen bestimmen maßgeblich die Leistungsfähigkeit nachkommender Generationen als Steuer- und Beitragszahler. Im Gegenzug finanziert die nachkommende Generation aus ihrem Erwerbseinkommen die Transfers zur Elterngeneration im Ruhestand.



3. Warum Familien im Sozialsystem draufzahlen

Familien leisten einen Großteil der Transfers zu jungen und nachkommenden Generationen. Diese innerfamiliären Leistungen sind mit hohen finanziellen Ausgaben, viel unbezahlter Arbeit und gleichzeitig mit Einbußen bei Erwerbseinkommen und Pensionen verbunden.

Das verfügbare Einkommen von Eltern mit abhängigen Kindern ist wesentlich geringer als für Erwachsene ohne Kinder. Die Information über private Transfers in den NTAs ermöglicht die Berechnung des verfügbaren Einkommens nach den intrafamiliären Transfers. Abbildung 4 zeigt das Gesamteinkommen (Balkenhöhe), den Teil, der für intrafamiliäre Transfers verwendet wird (orange), und den Teil, der für den eigenen Bedarf verbleibt (grün). Dieses liegt bei Eltern mit Kindern unter zehn Jahren bei weniger als 20.000 Euro. Zum Vergleich: Die ältere Erwerbsbevölkerung ohne Kinder hat im Durchschnitt über 30.000 Euro zur Verfügung, und Pensionisten 28.000 Euro (Hammer & Prskawetz 2020). Aber auch die Einkommensentwicklung verläuft zum Nachteil von jungen Generationen und Haushalten mit Kindern: So sind deren verfügbare Einkommen zwischen 2010 und 2015 nicht nur relativ zur älteren Bevölkerung, sondern auch in absoluten Zahlen gesunken (Rocha-Akis 2019).

Die Lebensphase, in der Erwerbsarbeit und Betreuungspflichten unter einen Hut gebracht werden müssen, wird auch sehr treffend als Rushhour des

Lebens bezeichnet. Eltern von Kindern unter zehn Jahren verwenden mit über neun Stunden pro Tag wesentlich mehr Zeit für Arbeit als Eltern mit älteren Kindern und Erwachsene ohne abhängige Kinder. Dabei kann Arbeit in Erwerbsarbeit, unbezahlte Arbeit für den eigenen Konsum und unbezahlte Arbeit für andere unterschieden werden (Abbildung 6). Die verwendete Zeit für Erwerbsarbeit (grün) und unbezahlter Arbeit für den eigenen Konsum (gelb) ist bei Eltern mit Kindern bis vier Jahren zwar niedriger, dafür erfordern die Dienstleistungen für Kinder (orange) mit über vier Stunden fast die Hälfte der gesamten Arbeitszeit. Dazu kommt, dass Kinder die Anwesenheit der Eltern erfordern, auch wenn sich diese nicht direkt mit dem Kind beschäftigen, was die Flexibilität für Freizeitaktivitäten, aber auch Erwerbsarbeit massiv einschränkt.

Strukturelle Benachteiligung von Familien im Sozialsystem

In Österreich decken die staatlichen Familienleistungen einen großen Teil der Einkommensreduktion in den ersten Lebensjahren. Jedoch haben Mütter, die in Österreich meist die Sorgearbeit übernehmen, über den gesamten Lebensverlauf ein wesentlich geringeres Einkommen als Frauen ohne Kinder (Köppl-Turyna 2019). Der Motherhood-Pay-Gap wurde erst für wenige Länder berechnet. Nimmt man den Gender-Pay-Gap als Approximation, ist dieser Einkommensnachteil auch

Arbeitszeit für Erwerbsarbeit und unbezahlte Arbeit nach Haushaltstyp

Unterteilt in Bevölkerung mit (Alter 0-4 bis 15+) und ohne abhängige Kinder nach Alter des jüngsten Kindes

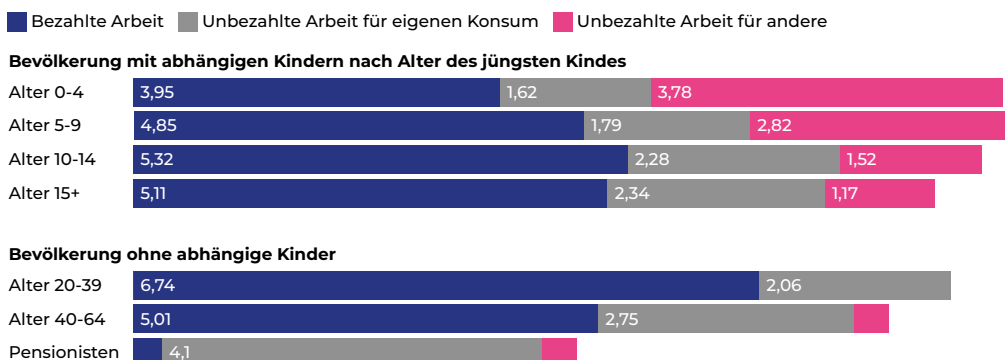


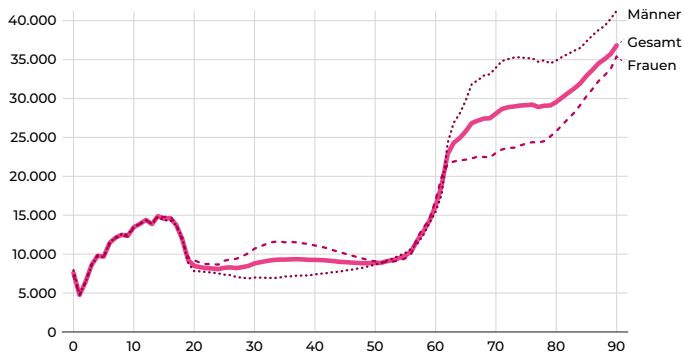
ABBILDUNG 5: ARBEITSZEIT NACH HAUSHALTSTYP UND KINDERN

Quelle: Nationale Transferkonten 2015



ABBILDUNG 6: TRANSFERLEISTUNGEN IM VERGLEICH FÜR MÄNNER UND FRAUEN

Staatliche Transferleistungen nach Geschlecht



Quelle: Nationale Transferkonten 2015, Hammer 2020

neosLAB



im internationalen Vergleich recht hoch: Mit 20,1 Prozent Unterschied in den Brutto-Stundenlöhnen hat Österreich den zweithöchsten Gender-Pay-Gap in der EU,¹ dazu kommt aber noch der zweithöchste Anteil an Teilzeitbeschäftigung von Frauen in der EU, mit entsprechend niedrigeren Gesamteinkommen. Da Einkommen üblicherweise im Haushalt zwischen Partnern geteilt wird, deuten diese Werte nicht nur auf niedrigere Einkommen von Müttern hin, sondern auch auf ein wesentlich geringeres Einkommen von Eltern im Vergleich zu kinderlosen Paaren.

Mütter haben wesentlich geringere Pensionen. Zur Approximation dieses Effekts können wieder die Unterschiede zwischen Männern und Frauen verwendet werden (siehe Abb. 6 für alle staatliche Transfers). Die Höhe der Pensionen und Pensionsansprüche von Frauen betragen nur etwa 60 Prozent jener von Männern.² Dies hat besonders gravierende Konsequenzen für die Hauptbetreuungsperson der Kinder, wenn die Unterstützung durch den Partner abhandenkommt. Neben Alleinerziehenden und kinderreichen Familien ist die Armutsgefährdung bei alleinstehenden Frauen über 60 besonders hoch. Aber auch wenn Paare bis ins hohe Alter zusammenbleiben und sich gegenseitig unterstützen, bedeuten diese Unterschiede geringere

Einkommen für Eltern.

Zukunfts- und generationengerechte Transfersysteme bieten die bestmögliche Unterstützung in der Rushhour des Lebens und verhindern, dass Familien, insbesondere Mütter, aufgrund der Kindererziehung massive, langfristige Einbußen bei Erwerbseinkommen und Pensionen hinnehmen müssen.

¹³ Quelle: Eurostat. Gender pay gap in unadjusted form, Jahr 2018. Tabelle earn_grpgp2 in der Datenbank.

¹⁴ OECD (2019). Pensions at a Glance 2019, Fig 1.6.



4. Warum der demographische Wandel den Konflikt verschärft

Neben den ökonomischen Folgen durch fehlende Kompetenzen gibt es auch andere Gefahren, etwa Hass im Netz, vor denen Schüler_innen gefeit sein müssen.

Die demographische Struktur Österreichs ist durch den Babyboom von 1955 bis 1970 und den darauffolgenden starken Rückgang der Geburtenraten geprägt. So lag im Jahr 1960 die Geburtenrate bei 2,7 Kindern pro Frau, im Jahr 2000 bei 1,3 Kindern. Der Übergang von hohen zu niedrigen Geburtenzahlen ist zuerst einmal eine wirtschaftlich sehr günstige Phase und wird auch als „demographische Dividende“ bezeichnet. Denn durch den Rückgang der Kinderzahl und den steigenden Anteil der Bevölkerung im Haupterwerbsalter werden wirtschaftliche Ressourcen frei, welche z.B. für höhere Sparquoten, Investitionen, für mehr Konsum oder den Ausbau des Sozialsystems genutzt werden können. Ein wichtiger Teil der demographischen Dividende ist der Anstieg der Erwerbsbeteiligung von Frauen, welcher unter anderem durch den Rückgang der Kinderzahl und dem Ausbau der Kinderbetreuung ermöglicht wurde. Die demographische Dividende ist jedoch nur temporär. Sobald die geburtenstarken Jahrgänge das Pensionsalter erreichen, muss ein steigender Anteil des Einkommens für deren Absicherung verwendet werden.

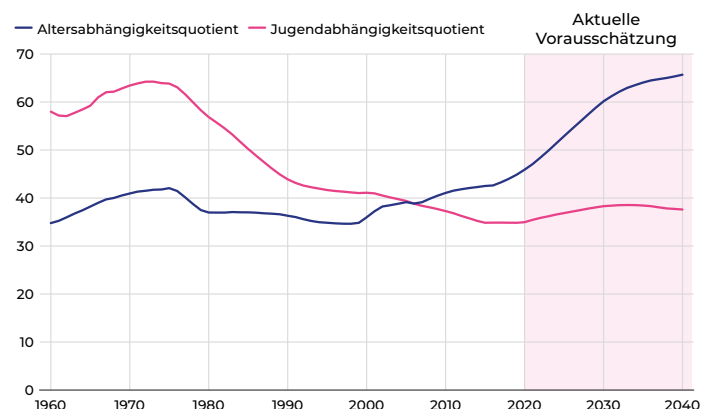
Demographische Abhängigkeitsquotienten zeigen die wirtschaftlich vorteilhafte Entwicklung der Bevölkerungsstruktur in Österreich seit den 1970er Jahren und die kommenden Herausforderungen. Der Jugendabhängigkeitsquotient misst die Anzahl der unter 20-Jährigen pro 100 Personen im Haupterwerbsalter von 20 bis 59; der Altersabhängigkeitsquotient misst die Anzahl der über 60-Jährigen pro 100 Personen im Alter von 20 bis 59. Der Jugendabhängigkeitsquotient ist aufgrund niedriger Geburtenraten von über 60 in den 1970er Jahren auf unter 45 im Jahr 1990 stark gefallen, während der Altersabhängigkeitsquotient vorerst niedrig geblieben ist (Abbildung 7). Letzterer steigt mit Verzögerung an: Zwischen 2015 und 2030 erreichen die Babyboomer das 60. Lebensjahr; in diesem Zeitraum steigt der Altersabhängigkeitsquotient von ca. 43 auf 64 stark an.



ABB. 7: DER DEMOGRAFISCHE WANDEL IN ÖSTERREICH

Die demografische Entwicklung, 1960 – 2040

Jugendabhängigkeitsquotient = Anzahl Unter-20-jährige pro 100 Personen im Alter 20-59
 Altersabhängigkeitsquotient = Anzahl 60-plus-jährige pro 100 Personen im Alter 20-59



Quelle: Eurostat: Bevölkerung/Bevölkerungsvorausschätzung

neOSLAB



Ein Teil der demographischen Dividende wurde in Österreich für den Ausbau der staatlichen Altersvorsorge verwendet, vor allem die Ausweitung der Dauer des Altersruhestandes. Diese hat sich zwischen 1970 und 2008 bei Männern von 11 auf über 22 Jahre verlängert, bei Frauen von 16 auf 27 Jahre.¹ Haupttreiber dieser Entwicklung war der Anstieg der Lebenserwartung, während das Pensionsantrittsalter sogar gesunken ist. Mit den Reformen Anfang 2000 und der Reduktion von Frühpensionen wurde der Anstieg abgebremst, und die durchschnittliche Pensionsdauer ist seitdem rückläufig. Einen Anstieg gibt es aber sehr wohl beim Bevölkerungsanteil von Pensionisten und der Pensionshöhe.

Das staatliche Transfersystem ist derzeit an extrem niedrige Altersabhängigkeitsquotienten angepasst: Die zahlenmäßig starke Erwerbsbevölkerung mit den Babyboomern finanziert Pensionen, Gesundheits- und Pflegeleistung für eine verhältnismäßig kleine Gruppe älterer Personen. Hammer et al. (2018) zeigen das in einem Gedankenexperiment: Würden die in Querschnittsdaten beobachteten altersspezifischen Beiträge und erhaltenen Leistungen tatsächlich dem Lebensverlauf einer Person entsprechen, könnten die Beiträge zum staatlichen Transfersystem nur etwa 60 Prozent der erhaltenen Leistungen finanzieren.

15 Quelle: OECD.Stat. Expected number of years in retirement, by sex.

Der Übertritt der Babyboomer vom Erwerbsleben in den Altersruhestand lässt die gesamten Sozialleistungen stark ansteigen, während Beiträge stagnieren oder sinken. Würden die altersspezifischen Transfers und Abgaben in Relation zum Einkommen konstant auf dem Niveau von 2015 bleiben, würden die Transfer-Ausgaben von 95 Prozent aller Steuern und Abgaben auf 115 Prozent bis 2030 steigen.²

Das ist natürlich nicht so einfach möglich, illustriert aber den enormen Anpassungsbedarf. Doch derzeit steigen die erhaltenen Transferleistungen pro Kopf im Verhältnis zu den Einkommen, vor allem aufgrund höherer Pensionsansprüche. So finanzieren die Beiträge zum Pensionssystem einen immer kleineren Teil der gesamten Ausgaben für Pensionen; mit dem Effekt, dass der Zuschuss aus allgemeinen Steuermitteln zwischen 2019 und 2025 von 9,6 auf 15 Milliarden Euro ansteigen wird. Ein maßgeblicher Treiber ist dabei der Anstieg der Durchschnittspensionen (Alterssicherungskommission 2020).

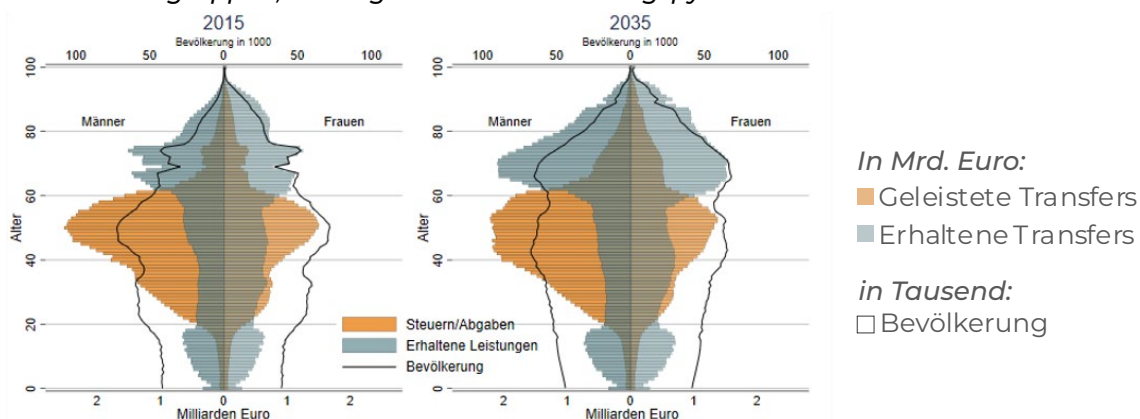
Die entstehenden Ungleichgewichte zwischen Beiträgen und auszahlenden Leistungen im österreichischen Pensionssystem beruhen auf

16 Ein Teil der Steuern und Abgaben wird nicht für die Finanzierung von Transfers verwendet, sondern z.B. für Zinszahlungen auf Staatschulden, EU-Steuern oder Sozialleistungen an im Ausland lebenden Personen.

ABBILDUNG 8: WIE SICH DIE DEMOGRAFIE AUF TRANSFERS AUSWIRKT

Die österreichische Transferpyramide

Gesamte Steuern & Abgaben und erhaltene Transfers für Männer und Frauen nach Altersgruppen, im Vergleich zur Bevölkerungspyramide



Quelle: Nationale Transferkonten 2015 (Hammer 2020) und Eurostat Bevölkerung nach Alter.



5. Warum Wirtschaftskrisen junge Menschen stärker treffen

Welche Auswirkungen Wirtschaftskrisen auf den Einzelnen haben, ist sehr stark von der Lebensphase und der individuellen Situation abhängig. Pensionen und Einkommen von Staatsbediensteten sind auch in Krisen gut geschützt, eine Reduktion der Einkommen wird vorwiegend von der jungen Erwerbsbevölkerung im Privatsektor getragen.

Zu den spezifischen Auswirkungen der durch die COVID-19-Pandemie verursachten Wirtschaftskrise gibt es derzeit erst wenige Daten. Die Entwicklungen nach der Finanz- und Staatsschuldenkrise liefern jedoch Hinweise auf mögliche Entwicklungen in den nächsten Jahren. Aufgrund des Ausmaßes der Krise und der politischen Antworten ist zu erwarten, dass die Auswirkungen die wirtschaftliche Situation und die Lebensqualität junger Generationen noch lange beeinträchtigen wird.

Der Fokus auf das Bruttoinlandsprodukt verschleiert oft die wesentlich längerfristigen Auswirkungen von Krisen auf das Gesamteinkommen und im Besonderen auf Unterschiede zwischen demographischen Gruppen. Während sich das Bruttoinlandsprodukt nach der Finanzkrise 2008/09 rasch erholt hat (Abbildung 11), lag das pro Kopf verfügbare Einkommen im Haushaltssektor auch 2017 noch leicht unter dem Niveau von 2008. Darüber hinaus kam es zu einer Verschiebung von Primäreinkommen (Einkommen aus Erwerbstätigkeit und Vermögen) zu Transfereinkommen. So sind die Transfereinkommen

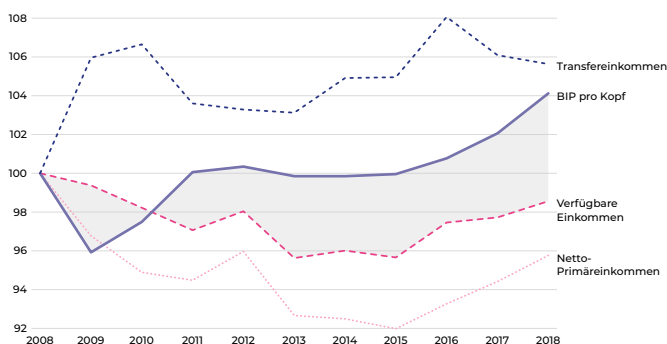
zwischen 2008 und 2018 um etwa 5 Prozent gestiegen, während die Netto-Primäreinkommen gesunken sind. In fast allen europäischen Ländern gibt es einen Trend zu höheren Steuern und einem steigenden Anteil von Transfereinkommen am verfügbaren Haushaltseinkommen. In Österreich ist die Abgabenbelastung der Haushalte zwischen 2008 und 2017 gestiegen, von 51,3 Prozent der Brutto-Primäreinkommen auf 53,8 Prozent. Im Gegenzug sind auch die Sozialtransfers im Verhältnis zu den Primäreinkommen um 2,4 Prozentpunkte gewachsen. Ein ähnliches Bild findet man in den meisten EU-27 Ländern: In nur in sechs Ländern sind die Steuern im Verhältnis zu den Primäreinkommen zwischen 2008 und 2017 gesunken, der Anteil der Transfereinkommen in zwei (Litauen und Ungarn). Die Auswahl an Ländern in Tabelle 1¹ zeigt auch, dass es Länder mit gut ausgebauten Sozialsystemen wie Dänemark und Schweden geschafft haben, gut durch die Finanzkrise zu kommen und gleichzeitig die Abgabenbelastung zu senken.

Den stärksten Anstieg der Abgabenlast gab es in den Ländern, die von der Finanz- und Staatsschuldenkrise stark betroffen waren, wie Griechenland, Italien, Estland, Litauen und der Slowakei. Das deutet darauf hin, dass Wirtschaftskrisen sich langfristig in dauerhaft höheren Staatsausgaben und einer

17 Einfacher Mittelwert für die EU: Das heißt, die einzelnen Länder werden bei der Berechnung des Mittelwerts nicht mit Bevölkerungsgröße gewichtet.

ABBILDUNG 9: EINKOMMENSENTWICKLUNG NACH EINKOMMENSART

Entwicklung der Pro-Kopf Einkommen
Einkommen im Haushaltssektor, real, indiziert (2008=100)



Quelle: Eurostat, ESA 2010, Nicht-finanzielle Sektorkonten.



ABBILDUNG 10: EINKOMMENS- UND STEUERENTWICKLUNG IM INTERNATIONALEN VERGLEICH

Wie sich Steuern und Einkommen entwickelt haben

Veränderung von Abgaben, Transferleistungen und Einkommen im Haushaltssektor 2008 - 2017

Land	Veränderung Steuerquote	Veränderung Transferquote	Veränderung des verfügbaren Einkommens
Österreich	2,5	2,4	-2,3%
Deutschland	2,5	1,6	9,7%
Italien	4,2	4,7	-11,7%
Frankreich	5,1	4,1	-1,3%
Dänemark	-4,1	0,5	13,6%
Schweden	-1,3	0,7	17,0%
EU 28 (inkl. GB)	2,2	2,1	0,0%

Quelle: Eigene Berechnungen, basierend auf Eurostat, ESA 2010, nicht-finanzielle Sektorkonten.

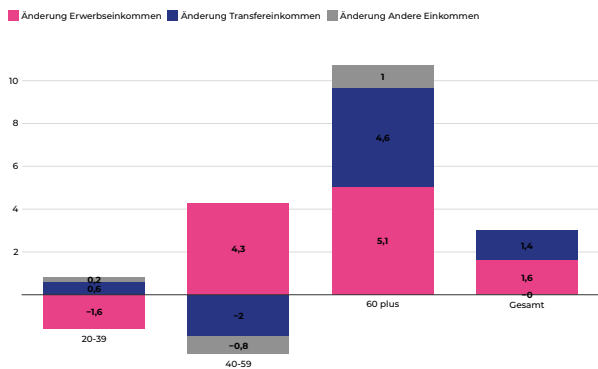




ABBILDUNG 11: EINKOMMSENTWICKLUNG NACH ALTERSGRUPPEN

Änderung der altersspezifischen Einkommen 2008-2017

Entwicklung der Nettoeinkommen nach unterschiedlichen Komponenten



Quelle: Eigene Berechnungen basierend auf EU-SILC.

neOSLAB

höheren Abgabenbelastung niederschlagen. Ein Grund dafür ist, dass staatliche Transfers im Gegensatz zu Erwerbseinkommen auch in Wirtschaftskrisen gut geschützt sind, was sich in einer Verschiebung von Einkommen von der Erwerbsbevölkerung zu Transferempfängern zeigt.

Die Entwicklung der Einkommen unterscheidet sich über Altersgruppen. Zwischen 2008 und 2017 sind in Österreich die durchschnittlichen Einkommen in den Altersgruppen 20–39 und 40–59 stagniert. Im gleichen Zeitraum sind jedoch die durchschnittlichen Einkommen in der Bevölkerung über 60 um etwa 10 Prozent gestiegen. Grund für das höhere Einkommen bei den über 60-Jährigen sind höhere Erwerbseinkommen sowie ein starker Anstieg der durchschnittlichen Pensionen (Abbildung 11). Auch der Einkommensbericht des Rechnungshofs zeigt ein ähnliches Bild für Einkommen von Erwerbstätigen, mit stagnierenden Realeinkommen der Arbeitnehmer, mit Ausnahme

der Beamten (Rechnungshof 2020). Bei diesen Zahlen zeigt sich eine Abweichung von den Daten über Gesamteinkommen in Abb. 10. Der Rückgang des Gesamteinkommens beruht hauptsächlich auf einem Rückgang der Vermögenseinkommen, welcher in den altersspezifischen Daten nur unzureichend erfasst ist. Der Rückgang der Einkommen von jungen Generationen hat Auswirkungen auf deren Fertilität und Transferleistungen zu Kindern.

Als Negativbeispiele für eine einseitige Einkommensentwicklung zulasten der jungen Bevölkerung dienen Italien, Griechenland und Spanien:

Die Nettoeinkommen der jungen Bevölkerung sind im Zuge der Finanz- und Staatsschuldenkrise stark gesunken, jene der älteren Bevölkerung gestiegen (Italien, Spanien) oder zumindest viel weniger stark gesunken (Griechenland). Als Folge von sinkenden Einkommen und steigender Unsicherheit verschieben junge Erwachsene die Familiengründung nach hinten und reduzieren die Zahl der Kinder (Matysiak et al. 2020). Italien, Spanien und Griechenland gehören daher auch zu den Ländern mit der niedrigsten Fertilität in Europa – was die Probleme aufgrund einer stärkeren Bevölkerungsalterung langfristig noch verschärft. Erste Daten zeigen, dass sich dieser Trend im Jahr 2020 noch verstärkt hat.² Generationen- und zukunftsgerechte staatliche Transfersysteme müssen auch in Wirtschaftskrisen eine intergenerationell ausgewogene Einkommensverteilung sicherstellen.

18 Quelle: Human Fertility Database (<https://www.humanfertility.org>)

ABBILDUNG 12: EIN BLICK AUF ITALIEN, GRIECHENLAND UND SPANIEN

Pensionsausgaben, Fertilität und Einkommen im Vergleich

Änderungen von Pensionsausgaben Fertilität und der verfügbaren Einkommen, 2008-2017

Land	Pensionsausgaben in % des BIP (EU27 Ranking)	Fertilitätsrate 2018 (EU27 Ranking)	Veränderung Nettoeinkommen (2008-2017): Alter 20-39	Alter 40-59	Alter 60+
Italien	15,6 (1)	1,29 (26)	-17%	-9%	4%
Griechenland	15 (2)	1,35 (23)	-43%	-38%	-24%
Spanien	11 (8)	1,26 (25)	-18%	-8%	8%
Österreich	13,5 (4)	1,47 (16)	-1%	1%	11%

Quelle: Eurostat Database und für altersspezifische Einkommen eigene Berechnungen basierend auf EU-SILC.

neOSLAB



Wie man den Generationenvertrag retten könnte

Die österreichische Sozialpolitik lässt sich nicht von heute auf morgen nachhaltig und generationengerecht gestalten. Doch Maßnahmen, die Leistungen und Beiträge automatisch anpassen, die Eigenverantwortung stärken, Familien besser unterstützen und zukunftsgerechte Politik auch institutionell verankern, sind Bausteine für eine nachhaltigere Politik.

Automatische Anpassung von Leistungen und Beiträgen im Pensionssystem

→ Anpassung von Pensionen an erwartete Beiträge:

Pensionsversprechen müssen an die Leistungsfähigkeit der Erwerbsbevölkerung angepasst werden. Es braucht daher Elemente, welche die erwarteten Beiträge mit den geplanten Auszahlungen abstimmen. Vorbild könnte der automatische Gleichgewichts-Mechanismus in Schweden sein. Dort wird auch für den auf dem Umlageverfahren beruhenden Teil des Pensionssystems eine Bilanz erstellt, welche die erwarteten Beiträge den geplanten Ausgaben gegenüberstellt. Liegen die erwarteten Beiträge unter den geplanten Ausgaben, werden Pensionsansprüche reduziert, bis die erwarteten Beiträge und Ausgaben wieder übereinstimmen. Individuen bleibt jedoch die Flexibilität, Pensionsantrittsalter und Pensionshöhe abzuwägen. Ein solcher Gleichgewichtsmechanismus würde die Planbarkeit für den Altersruhestand erhöhen, das Vertrauen in das Pensionssystem maßgeblich stärken und die Möglichkeiten reduzieren, Anpassungskosten auf junge und kommende Generationen abzuwälzen.

→ Automatische Anpassung an Lebenserwartung:

Der Anstieg der Dauer des Altersruhestandes in der Vergangenheit beruht hauptsächlich auf einem Anstieg der Lebenserwartung. In vielen Ländern wurde in der Pensionsberechnung bereits ein Automatismus in der Pensionsberechnung implementiert, welcher die Höhe der Pensionen und das Antrittsalter an Veränderungen der Lebenserwartung anpasst. Dieser Schritt ist in Österreich überfällig.

Eigenverantwortung in der Altersvorsorge auf Individual- und Generationenebene:

Die großzügigen und ungedeckten Pensionsansprüche im staatlichen Umlagesystem sind weder generationengerecht noch nachhaltig. Ein Teil dieser Versprechen wird nicht erfüllbar sein, und dennoch sind junge Generationen gezwungen, trotz stagnierender oder sinkender Einkommen hohe Transfers an die ältere, oft sehr gut gestellte Bevölkerung zu leisten.

Es besteht in der Bevölkerung ein weitreichender Konsens, dass der Staat eine Basisvorsorge im Alter übernehmen soll. Es besteht aber auch Konsens, dass die Erwerbsbevölkerung nicht die Einkommenssicherung für Spitzenverdiener leisten





muss (Stichwort Luxuspensionen). Im Sinne der Generationengerechtigkeit sollten die folgenden Prinzipien eingehalten werden:

- 1. Gutverdienende, auch Beamte, sollen die Verantwortung für ihre eigene Altersvorsorge selbst übernehmen und nicht auf Junge übertragen.
- 2. Eine Generation sollte von den nachkommen- den zumindest keine höheren Beiträge zur Alterssicherung fordern, als sie selbst an die ältere Bevölkerung geleistet hat.

Eine Reihe von Maßnahmen würden die Generationengerechtigkeit stärken:

→ **Begrenzung der Pensionen aus dem Umlagesystem mit einem Sockelbetrag:**

Um die Altersvorsorge für Spitzenverdiener nicht auf junge Generationen abzuwälzen, sollten die Auszahlungen aus dem Umlagesystem mit einem niedrigen Sockelbetrag begrenzt werden, welcher mit den erwarteten Einnahmen ohne Beitragserhöhung realisiert werden kann. Ein Beispiel für ein solches System sind die Niederlande, welche in der Mercer-Pensionsstudie (Mercer 2020) den Spitzenplatz einnehmen. Dort gibt es eine Grundsicherung aus dem steuerfinanzierten System, darüber hinaus gibt es eine gut ausgebaute berufliche und private Pensionsvorsorge, welche den Großteil der Arbeitnehmer erfasst. Den Ansprüchen stehen tatsächliche Vermögenswerte gegenüber, und nicht Versprechen auf Einkommen der Erwerbsbevölkerung, die nur mit einem massiven Anstieg der Beiträge erfüllt werden können.

→ **Rückstellungen für Beamtenpensionen:**

Für Pensionsversprechen, die über den Basisbetrag hinausgehen, sollten Rückstellungen gebildet werden – auch für Beamte. Hohe Pensionsversprechen stellen einen Teil des Einkommens dar. Sie wurden vor allem in der Vergangenheit benutzt, um Spitzenpositionen im staatlichen- und staatsnahen Bereich attraktiv zu machen, ohne aber die unmittelbaren Ausgaben zu erhöhen. Doch Löhne sollten von der Generation bezahlt werden, welche die Arbeitsleistung konsumiert. Das Umlagesystem darf nicht weiter dazu missbraucht werden, Lohnkosten im staatlichen und staatsnahen Bereich auf junge und kommende Generationen

abzuschieben. Mit dem Rückgang von Verbeamtungen und der Integration in das Pensionsrecht wurde ein wichtiger Schritt getan, jedoch bleiben durch überlange Übergangszeiten und das Nicht-Antasten von Luxuspensionen die Ungerechtigkeiten noch sehr lange erhalten. Die Verpflichtung zu Rückstellungen kann für diese Generationen-Ungerechtigkeiten einen Ausgleich schaffen.

→ **Mehr Flexibilität in der Altersvorsorge:**

Die wirtschaftlich schwierigste Lebensphase ist die Rushhour des Lebens, in der Karriere, Kinderbetreuung, niedrige Einkommen und Ausgaben für Kinder unter einen Hut gebracht werden müssen. Das Umlagesystem erzwingt hohe Beiträge zur Alterssicherung auch in diesen schwierigen Phasen. Alle Arten der Flexibilisierung des Systems sind zu begrüßen, mit denen Familien entlastet werden können und welche es Individuen ermöglichen, ihre Altersvorsorge an ihre Präferenzen und ihre Lebenssituation anzupassen. Dazu gehört eine Reduktion der hohen Abgaben auf Arbeitseinkommen in Österreich, welche Individuen besonders in der Rushhour ihres Lebens entlasten würde.

Unterstützung von Familien

→ **Besseres Angebot an Kinderbetreuung:**

Externe Betreuung erleichtert die Vereinbarkeit von Erwerbsarbeit und Familie. Dadurch wird die wirtschaftliche Position von Familien verbessert und der Parenthood-Pay-Gap reduziert. Mit der höheren Erwerbsbeteiligung reduziert sich auch die Benachteiligung im Pensionssystem. Darüber hinaus kommt dies dem Wunsch vieler Eltern nach beruflicher Karriere und Familie entgegen.

→ **Berücksichtigung privater Transfers im staatlichen Pensionssystem:**

Bei den niedrigen Pensionen von Frauen/Müttern handelt es sich um ein strukturelles Problem moderner Sozialstaaten, welche private Transfers und Leistungen für Kinder in der Pensionsberechnung weitgehend ignorieren. Pensionssplitting würde zwar die Nachteile zwischen Partnern ausgleichen, die Benachteiligung von Eltern gegenüber kinderlosen Personen ohne Betreuungspflichten aber nicht beheben. Kindererziehungszeiten sollten daher länger



und großzügiger im Pensionssystem angerechnet werden. Ein sehr detaillierter Vorschlag stammt von Hans-Werner Sinn (2005a, 2005b).

Institutionelle Verankerung zukunftsgerichteter Politik: Generationengerechtigkeit in die Verfassung

Einzelne Anpassungen des Sozialsystems können für mehr Generationengerechtigkeit sorgen. Doch Generationengerechtigkeit spielt in vielen politischen Entscheidungen eine Rolle. Eine zukunftsorientierte und generationengerechte Politik erfordert daher einen institutionellen Rahmen, welcher Gesetzgeber und staatliche Institutionen dazu zwingt, das Generationengerechtigkeitsprinzip in allen Entscheidungen zu beachten.

→ Ein Gesetz für Zukunftsorientierung, Nachhaltigkeit und Generationengerechtigkeit:

Als Vorbild für eine die institutionelle Verankerung von Generationengerechtigkeit können die *Wellbeing of Future Generations*-Gesetze in Wales und Großbritannien dienen.¹ Dabei handelt es sich um weitreichende Gesetze bzw. Gesetzesanträge mit dem Ziel, die langfristige Steigerung der Lebensqualität als wichtiges Ziel in Entscheidungsprozessen zu verankern. Diese Gesetze verpflichten den Gesetzgeber und öffentliche Einrichtungen, in ihren Entscheidungen das Generationengerechtigkeitsprinzip zu berücksichtigen und darüber hinaus a) die Befriedigung langfristiger Bedürfnisse zu sichern b) bekannte Bedrohungen für die Lebensqualität zu evaluieren und aktiv zu bekämpfen.

Zentrale Elemente der Gesetze zum Wohlergehen kommender Generationen sind:

(1) Die Entwicklung der übergeordneten Ziele. Dazu gehören in Wales u.a. Wohlstand, Erhalt der Biodiversität und Gesundheit. In Großbritannien

¹⁹ Dazu gehören der *Wellbeing of Future Generations Act in Wales* (<https://www.futuregenerations.wales/about-us/future-generations-act/>) und die *Wellbeing of Future Generations Bill in Großbritannien* (<https://services.parliament.uk/bills/2019-19/wellbeingoffuturegenerations.html>)

sieht das Gesetz vor, diese Ziele gemeinsam mit der Bevölkerung zu erarbeiten.

- (2) Die Verpflichtung öffentlicher Stellen, in ihren eigenen Bereichen klare Ziele zur Steigerung der Lebensqualität zu definieren und Maßnahmen zu setzen, um diese Ziele zu erreichen.
- (3) Berichtspflichten.
- (4) Einrichtung einer Kommission, welche öffentliche Stellen kontrolliert und sie dabei unterstützt, ihre Ziele zur Steigerung der Lebensqualität zu erreichen. Diese Kommission hat explizit die Aufgabe, Interessen der kommenden Generationen zu vertreten.
- (5) Einrichtung eines parlamentarischen Unterausschusses, welcher die Einhaltung der Generationengerechtigkeitsprinzipien in den einzelnen Ministerien kontrolliert.

Besonders hervorzuheben ist die Verwendung von mehreren an Lebensqualität orientierten Indikatoren, um Fortschritt zu messen. Ein solches Dashboard an Indikatoren entspricht den Empfehlungen der Ökonomen Stiglitz, Sen und Fitoussi (2009) für eine moderne Messung von wirtschaftlicher Entwicklung und sozialem Fortschritt. Diese Indikatoren bieten eine Informations- und Entscheidungsgrundlage, welche transparente und evidenzbasierte Politik zur langfristigen Steigerung der Lebensqualität erst ermöglicht.

Generationengerechtigkeit sollte auch in Österreich gesetzlich und institutionell verankert werden.

Erste vorsichtige Schritte in diese Richtung gibt es im Umweltbereich mit den geplanten Klimaräten und Klimabeiräten. Doch wie z.B. Tremmel (2006) betont, ist diese Art neugeschaffener Institutionen nur dann sinnvoll, wenn diese tatsächlich Kompetenzen zum Schutz der Nachwelt besitzen, indem sie z.B. eigene Gesetze einbringen dürfen oder Gesetzentwürfe ablehnen bzw. stoppen können. Österreich braucht effektive Institutionen, welche Zukunft und nachkommende Generationen in politischen Entscheidungsprozessen vertreten. Im Interesse der gesamten Bevölkerung müssen zukunftsorientierte Politik und der Schutz kommender Generationen im österreichischen Rechtssystem und in Institutionen des Sozialstaats verankert werden!



Literatur

- Alterssicherungskommission** (2020). Gutachten gemäß Alterssicherungskommissions-Gesetz: Voraussichtliche Gebarung der gesetzlichen Pensionsversicherung in den Jahren 2020 bis 2025.
- Donehower, Gretchen** (2019): Methodology of the National Time Transfer Accounts. In: Urdinola, B. Piedad; Tovar, Jorge A. (Hg.): Time Use and Transfers in the Americas: Producing, Consuming, and Sharing Time Across Generations and Genders (S. 5–40).
- Hammer, B., Prskawetz, A., Gál, R. I., Vargha, L., & Istenič, T.** (2018). Human Capital Investment and the Sustainability of Public Transfer Systems Across Europe. *Journal of Population Ageing*, 1–26. <https://doi.org/10.1007/s12062-018-9224-8>
- Hammer, Bernhard**, (2020). “National Transfer Accounts for Austria 2015 (OA edition)”, <https://doi.org/10.11587/4EOXZO>, AUSSDA
- Hammer, B.; Prskawetz, A.** (2020): Quantifying the Role of the Family in the Intergenerational Transfer System: An Application of National Transfer Accounts for Austria 2015. Description of the Austrian National Transfer Accounts for 2015. <https://data.aussda.at/file.xhtml?fileId=3650>
- Köppl-Turyna, Monika** (2019). Kinder machen den Unterschied: Warum der Gender Pay Gap eigentlich ein Motherhood Pay Gap ist. <https://www.agenda-austria.at/publikationen/motherhood-pay-gap/>
- Matysiak, A., Sobotka, T., & Vignoli, D.** (2020). The Great Recession and fertility in Europe: A sub-national analysis. *European Journal of Population*, 1–36.
- Rechnungshof Österreich** (2020). Allgemeiner Einkommensbericht 2020.
- Rocha-Akis, Silvia** (2019). Umverteilung durch den Staat: Heterogenität nach Haushaltstypen. *WIFO-Monatsberichte*, 2019, 92(5), S. 339–351
- United Nations** (2013). National Transfer Accounts Manual: Measuring and Analysing the Generational Economy. United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division. <http://www.ntaccounts.org/doc/repository/NTA%20manual%202013.pdf>
- Lee, Ronald D.; Mason, Andrew** (Hg.) (2011). Population aging and the generational economy: A global perspective. Edward Elgar Publishing. <https://idl-bnc-idrc.dspacedirect.org/bitstream/handle/10625/47092/IDL-47092.pdf>
- Mercer** (2020). Mercer CFA Institute Global Pension Index 2020. <https://www.mercer.com.au/our-thinking/global-pension-index.html>
- Sinn, H. W.** (2005a). Europe’s demographic deficit. A plea for a child pension system. *De Economist*, 153(1), 1–45.
- Sinn, Hans-Werner** (2005b). Führt die Kinderrente ein! *Frankfurter Allgemeine Zeitung*. <https://www.faz.net/aktuell/feuilleton/debatten/familienfoerderung-fuehrt-die-kinderrente-ein-1212431.html>
- Stiglitz, J. E., Sen, A., & Fitoussi, J. P.** (2009). Report by the commission on the measurement of economic performance and social progress.
- Tremmel, J.** (2006). Positivrechtliche Verankerung der Rechte nachrückender Generationen. In: *Handbuch Generationengerechtigkeit*.
- UN** (1987). Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future. <https://digitallibrary.un.org/record/139811>
- United Nations** (2013): National Transfer Accounts Manual: Measuring and Analysing the Generational Economy. United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division. <http://www.ntaccounts.org/doc/repository/NTA%20manual%202013.pdf>



Abbildungen

Abbildung 1: Die Bevölkerungspyramide, 1990–2035

Abbildung 2: Einkommen und Konsum nach Alter

Abbildung 3: Wann staatliche Leistungen in Anspruch
genommen werden

Abbildung 4: Zeitpunkt und Art der innerfamiliären Leistungen

Abbildung 5: Arbeitszeit nach Haushaltstyp und Kindern

Abbildung 6: Transferleistungen im Vergleich für Männer und
Frauen

Abbildung 7: Der demografische Wandel in Österreich

Abbildung 8: Wie sich die Demografie auf Transfers auswirkt

Abbildung 9: Einkommensentwicklung nach Einkommensart

Abbildung 10: Einkommens- und Steuerentwicklung im
internationalen Vergleich

Abbildung 11: Einkommensentwicklung nach Altersgruppen

Abbildung 12: Ein Blick auf Italien, Griechenland und Spanien



Impressum:
NEOS Lab
Das offene Labor für neue Politik
Neustiftgasse 64-66
1070 Wien
Österreich