

Discussion paper #3

Pensionsreform: Wann ist die Mehrheit weg?

Wer von einer Pensionsautomatik
profitieren würde. Und wer nicht.

Michael Christl und Dénes Kucsera

Thinktank



Agenda
Austria

Herausgegeben von der Denkfabrik



www.agenda-austria.at

Autoren: Mag. Michael Christl und Dr. Dénes Kucsera

Herausgeber: Dr. Franz Schellhorn

Koordination: Mag. Cornelia Mayrbäurl und Dipl.-Kulturwirtin Univ. Katharina Ebner
Februar 2015

© Agenda Austria, Vereinigung für wissenschaftlichen Dialog und gesellschaftliche Erneuerung, Wien.

Begutachtung: Univ.-Prof. Dr. Rainer Münz und Univ.-Prof. Dr. Friedrich Schneider

Gestaltung und Satz: Regula Widmer und Katrin Smejkal

Infografiken: Agenda Austria

Dieses Werk ist urheberrechtlich geschützt. Die dadurch begründeten Rechte, insbesondere des Nachdrucks, des Vortrags, der Entnahme von Abbildungen und Tabellen, der Funksendung, der Mikroverfilmung oder der Vervielfältigung auf anderen Wegen und der Speicherung in Datenverarbeitungsanlagen, bleiben, auch bei nur auszugsweiser Verwertung, vorbehalten. Eine Vervielfältigung des Werkes oder von Teilen dieses Werkes ist auch im Einzelfall nur in den Grenzen der gesetzlichen Bestimmungen des Urheberrechtsgesetzes in der jeweils geltenden Fassung zulässig. Sie ist grundsätzlich vergütungspflichtig. Zuwiderhandlungen unterliegen den Strafbestimmungen des Urheberrechts.

Die Studie verwendet allein aus Gründen der leichten Lesbarkeit durchgängig die grammatikalisch männliche Form.

Inhaltsverzeichnis

- 05 **Vorwort**
- 06 **Kurzfassung**
- 07 Ausgangslage
- 09 Ergebnisse
- 11 Tabellarische Übersicht
- 13 **Langfassung**
- 14 **Warum Österreichs Pensionssystem immer wieder aus dem Gleichgewicht gerät**
- 19 **Warum eine Umstellung auf das schwedische Modell sinnvoll wäre**
- 22 **Wen die Umstellung wie betrifft – ein Modell**
- 23 Wo liegt das Indifferenzalter?
- 26 Das ominöse Medianalter
- 28 Welche Szenarien werden unterstellt?
- 29 Wer finanziert den Bundesbeitrag?
- 32 **Ergebnisse des Modells**
- 32 Szenario 1:
Anhebung des Pensionsantrittsalters laut Pensionskommission
- 36 Szenario 2:
Frauen und Männer gehen bereits 2020 mit 65 Jahren in Pension
- 42 **Warum die Umstellung auf ein stabiles System immer schwieriger wird**
- 43 Wie kann diese Umstellung aussehen?
- 46 **Literatur**
- 47 **Appendix**

Vorwort

Kommt hierzulande die Rede auf den Reformbedarf im heimischen Pensionssystem, ist ein interessantes Phänomen zu beobachten: Die politischen Interessenvertreter der österreichischen Pensionisten rücken in geradezu atemberaubender Geschwindigkeit aus, um eine möglicherweise aufkeimende Reformdebatte für beendet zu erklären. Weil nämlich das österreichische Pensionssystem keinerlei Änderungen bedürfe, es sei sicher wie Fort Knox.

Bemerkenswert ist dieser Vorgang schon deshalb, weil ja gerade die Pensionisten die ganz großen Gewinner einer geglückten Reform wären: Sie haben allerhöchstes Interesse an einem tragfähigen und solventen Umlagesystem, um pünktlich ihre Renten zu erhalten. Zudem sind sie rechtlich vor herben Einschnitten geschützt. Im Juristendeutsch wird dieser Pensionisten-Schutzschild „Vertrauensschutz“ genannt.

Auf der anderen Seite stehen die nach Reformen rufenden Erwerbstätigen, die in jedem Fall zu den finanziellen Verlierern zählen werden. Für sie geht es nur noch um die Begrenzung ihrer finanziellen Verluste, sie dürfen zwischen höheren Beiträgen, niedrigeren Pensionen und längerem Einzahlen wählen.

Das alles hat uns von der Agenda Austria zur Frage geführt, wie hoch die Chancen für die Anpassung des Pensionsantrittsalters an die steigende Lebenserwartung vor der Wahlurne stünden. Fände eine derartige Reform überhaupt noch eine Mehrheit? Wenn ja: Wie stabil wäre diese Mehrheit und unter welchen Gesichtspunkten wäre sie zu erreichen? Oder haben am Ende jene Politiker Recht, die meinen, jede Änderung des Status Quo wäre mit herben Stimmenverlusten verbunden? Unsere Volkswirte Mag. Michael Christl und Dr. Dénes Kucsera haben die Antworten gefunden. Die Ergebnisse haben es in sich – aber sehen Sie selbst.

Eine spannende Lektüre wünscht Ihnen

Franz Schellhorn
Direktor Agenda Austria

Kurzfassung

Ausgangslage

Braucht Österreich eine Pensionsreform? Ist das bestehende Pensionssystem auf Dauer finanzierbar und generationengerecht? Sind die Reformen der Vergangenheit ausreichend? Über diese Frage wird in wechselnder Intensität, aber beinahe permanent diskutiert. Und dies praktisch seit Jahrzehnten.

Während viele Politiker der Meinung sind, dass das Pensionssystem mit leichten Korrekturen abzusichern sei, legen diverse Studien nahe,¹ dass es höchste Zeit ist, das System grundlegend zu reformieren. Auch einige Politiker, zum Teil aus der Regierung, haben sich für eine weitgehende Änderung ausgesprochen.

Eingriffe in das Pensionssystem sind in der Bevölkerung nicht sehr beliebt. Länger zu arbeiten, mehr einzahlen zu müssen oder eine geringere Pension zu bekommen, führen nicht eben zu Jubelschreien. Aufgrund der demografischen Entwicklung – die Lebenserwartung steigt ständig und die starken Babyboomer-Jahrgänge gehen demnächst in Pension – ist jedoch nicht zu leugnen, dass der finanzielle Druck auf das staatliche Pensionssystem sukzessive steigen wird.

Daher drängt sich die Frage auf, ob eine Pensionsreform politisch überhaupt machbar ist: Wird eine Partei, die strengere Bestimmungen für den Ruhestand fordert, nicht automatisch die nächsten Wahlen verlieren? Einfach deswegen, weil eine Mehrheit der Wähler befürchtet, deswegen länger arbeiten zu müssen oder eine geringere Pension zu bekommen? Genau darum geht es in dieser Studie. Sie untersucht – zum ersten Mal in Österreich – die **Interessenslage der Wähler in puncto Gestaltung des Pensionssystems: Wer gewinnt, wer verliert im Fall einer grundlegenden Umstellung auf ein System**, in dem das Pensionsalter im Gleichklang mit der wachsenden Lebenserwartung steigen würde, so wie das in Schweden der Fall ist (Pensionsautomatik)? Dieses wäre nämlich dauerhaft finanzierbar.

In Österreich gibt es keinen Zusammenhang zwischen der Pensionshöhe und der Lebenserwartung (wie lange die Pension voraussichtlich bezogen wird). Weil wir aber im Durchschnitt immer älter werden, gibt es eine **wachsende Finanzierungslücke** – der Staat (in irgendeiner Form also wir alle) muss jedes Jahr mehr Geld ins Pensionssystem zuschießen. 2014 waren dies mehr als acht Milliarden Euro.² Das ist **mehr als das Hypo Alpe**

¹ Marin (2013), Felderer, Komean und Schuh (2005), Knell (2005), Knell (2013), Schuh (2010) und zuletzt von Christl und Kucsera (2014), den Verfassern auch dieser Studie.

² Dies sind die sogenannten Bundesmittel, die aus dem Budget zugeschossen werden. Zusätzlich fallen pro Jahr ca. zwei Milliarden Euro an Kosten an, weil der Bund die Pensionsbeiträge für bestimmte Personengruppen wie Zivildienstler entrichtet.

Adria-Desaster in den nächsten Jahren jeweils kosten wird. 2045 wird sich dieser Zuschuss übrigens real verdreifachen.³

In Schweden hingegen hängt die Pensionshöhe auch von der voraussichtlichen Lebenserwartung zum Zeitpunkt der Pensionierung ab, die längere Bezugsdauer wird also automatisch berücksichtigt. Jeder Schwede sieht auf einen Blick, wie hoch seine Pension sein wird. Die auf das individuelle Pensionskonto eingezahlten Beiträge werden durch die offizielle statistische Lebenserwartung dividiert, woraus sich die zu erwartende Pensionshöhe ergibt. Das führt zu mehr Kostenwahrheit, weil kein Zuschuss aus dem Budget mehr nötig ist. Gleichzeitig gibt es eine Mindestpension, die ähnlich hoch ist wie in Österreich: Kein Schwede muss fürchten, unter eine bestimmte Grenze zu fallen, die vom Parlament festgelegt wird. Mehr als das hat die schwedische (Partei-)Politik in puncto Pensionen nicht mitzureden – im Gegensatz zu Österreich, wo die Pensionen regelmäßig Thema von Wahlkampfversprechungen sind.

Die Studie zeigt aber nicht nur die aktuelle Interessenslage der Wähler gegenüber einer möglichen Pensionsreform, die die Lebenserwartung einbezieht. Sie legt auch dar, wie sich das steigende Durchschnittsalter in Österreich auf die politische Machbarkeit einer Reform auswirkt: **Bis wann, also bis zu welchem Jahr sind die Gewinner einer solchen Reform vor der Wahlurne noch in der Mehrheit? Ab wann die Verlierer?**

Die Studienautoren unterstellen die Beibehaltung des staatlichen Umlageverfahrens, in dem das Pensionsantrittsalter mit der Lebenserwartung mitwächst (Pensionsautomatik) und vergleichen dieses reformierte Modell mit den plausibelsten Alternativen. Einerseits mit der von der Regierung präferierten zarten Reform, die einen Anstieg des durchschnittlichen Pensionsantrittsalters auf 61,1 Jahre bis 2030 vorsieht. Andererseits mit einer deutlich flotteren Reform, die einen Anstieg des Pensionsantrittsalters von 65 Jahren für Männer und Frauen bis 2020 unterstellt. Die Autoren beantworten also die Frage, wie das schwedische Modell aus Sicht der Wähler im Vergleich zu den Alternativen abschneidet, **wie also auf ein finanziell nachhaltigeres und für die Jungen gerechteres Pensionssystem umgestellt werden könnte.** Damit geben sie den politischen Entscheidungsträgern Antwort auf die essenzielle Frage: Wie gehe ich es am besten an, wenn das staatliche Pensionssystem dauerhaft und allen Generationen gegenüber fair abgesichert werden soll?

Ergebnisse

Gäbe es eine Pensionsreform, die auch den Faktor Lebenserwartung einbezieht, wie würden die Österreicher darüber denken? Wer würde also von der Pensionsautomatik wirtschaftlich profitieren, wer verlieren? **Schon im Jahr 2014 hätten 72,3 Prozent der Wähler gegen eine Reform stimmen müssen, weil für sie das österreichische System mehr finanzielle Vorteile bringt als ein finanziell nachhaltiges Pensionsmodell.** Sie sind hier auf Kosten der anderen besser gestellt. Der Rest – 27,7 Prozent – würde von einer Umstellung auf eine Pensionsautomatik wie in Schweden profitieren. In anderen Worten: Entscheidungsträger, die eher das Wählerinteresse vor Augen haben als Generationenfairness, würden sich aus rein egoistischen Motiven gegen eine Reform aussprechen, da diese wenig populär ist.

Mit dem „österreichischen Pensionssystem“ ist in diesem Fall jenes gemeint, das ein sanft steigendes faktisches Pensionsantrittsalter (bis 2030 auf 61,1 Jahre) vorsieht, wie es auch die Pensionskommission der Bundesregierung ihren Berechnungen zugrunde legt. Dass bereits jetzt nur ein gutes Viertel der Wähler ein faires und finanziell nachhaltiges Pensionssystem bevorzugen würde, ist ein warnendes Indiz dafür, dass das Pensionsantrittsalter in Österreich für ein funktionierendes System zu niedrig angesetzt ist und die Anhebung nicht schnell genug erfolgt.

Wie sieht es aber aus, wenn Gewinner des jetzigen Modells über ihre eigenen Interessen hinaus denken und ein nachhaltigeres System befürworten? Bisherige Studien schätzen, dass etwa 20 Prozent der Bevölkerung altruistische Motive verfolgen. Um eine Mehrheit für eine Reform mit Pensionsautomatik zu finden, braucht es aber mehr als 30 Prozent solcher Altruisten (siehe Abb. 6, S. 35). Auch der langfristige Trend ist klar: **Je länger die Politik eine nachhaltige Reform nach schwedischem Muster aufschiebt, umso kleiner wird die Zahl jener, in deren Interesse sie ist. Politisch wird eine Reform also immer schwerer durchsetzbar – ein Grund dafür, sie möglichst rasch umzusetzen.**

Wie bereits festgestellt ist das faktische Pensionsantrittsalter zu niedrig. Aber was wäre anders, wenn es schneller als von der Regierung prognostiziert stiege? Konkret, **wenn ab 2020 Männer und Frauen mit 65 Jahren in Pension gehen?** Wäre eine Reform dann politisch machbar? In diesem Fall hängt die Zahl der Reformgewinner beziehungsweise der Verlierer davon ab, wer den Zuschuss aus dem Bundesbudget zu den Pensionen bezahlt: die Erwerbstätigen (über höhere Pensionsbeiträge und/oder Steuern) oder auch die Pensionisten (über Pensionen, die schwächer wachsen als die Inflation beziehungsweise über höhere Steuern).

Die für Österreich wahrscheinlichste Variante ist, dass der Bundesbeitrag von beiden Gruppen gleichermaßen finanziert werden muss. In diesem Fall gibt es **nur noch bis 2018 eine Mehrheit für eine Reform**, denn die Zahl der Wähler, die von einer solchen profitieren würde, nimmt ständig ab. Dies gilt jedoch nur, wenn, wie bereits erwähnt, das faktische Pensionsantrittsalter wesentlich rascher angehoben werden kann als bisher.

Dies sind keine besonders guten Nachrichten für Politiker, die im Sinne des Allgemeinwohls etwas gegen den jährlich wachsenden Bundeszuschuss sowie gegen die stärkere Belastung für die jüngeren Generationen unternehmen wollen.

Damit die politischen Kosten bzw. die Quittung an der Wahlurne möglichst gering ausfällt, gilt es zunächst, die Ungerechtigkeiten und Kosten des aktuellen Systems für alle klar erkennbar darzustellen. Zusätzlich sind die individuellen Vorteile herauszuarbeiten, damit jene, die von einer Reform profitieren würden, das auch wissen. In Österreich scheint dies derzeit nämlich nicht der Fall zu sein: 2014 mussten ja über acht Milliarden Euro aus dem Bundeshaushalt aufgewendet werden, um das Pensionssystem finanzierbar zu halten. Was abstrakt und weit entfernt klingt, heißt konkret: **Jede Erwerbsperson steuert zur Finanzierung der Pensionslücke bereits jetzt monatlich 151 Euro bei. Entweder über Steuern oder Schulden für die künftigen Generationen.**

Das Ziel muss also sein, die Österreicher von der Dringlichkeit einer Reform zu überzeugen. Wenn dies gelingt, werden die Politiker dafür auch nicht notwendigerweise abgestraft, wie Beispiele in Schweden, Kanada und nicht zuletzt Österreich selbst zeigen: Die Partei, die für die im Jahr 2000 beschlossene stufenweise Anhebung des gesetzlichen Pensionsalters verantwortlich war, erzielte in der folgenden Wahl ein ausgezeichnetes Ergebnis. Gefragt ist ausführliche und verständliche Information. Laut einer in der Tageszeitung „Kurier“ veröffentlichten Umfrage sprachen sich im November 2014 rund 77 Prozent der unter 30-Jährigen gegen einen Automatismus aus – offenbar nicht wissend, dass sie davon profitieren würden.⁴

Ist diese Aufgabe erfüllt, gibt es mehrere Möglichkeiten, wie die Reform genau gestaltet wird. Die zweckmäßigste Umgestaltung setzt bei der sogenannten Pensionsformel „45-65-80“ an. **Es sollte einen Mechanismus geben, der sicherstellt, dass die steigende Lebenserwartung automatisch berücksichtigt wird.** Das kann geschehen, indem das gesetzliche Antritts-

⁴ Leitner, Karin: Mehrheit der VP-Wähler gegen Mitterlehners Pensions-Pläne, in: www.kurier.at, 25.11.2014, <http://kurier.at/politik/inland/kurier-ogm-umfrage-mehrheit-der-oevp-waehler-gegen-mitterlehners-pensions-plaene/98.940.808/print> (abgerufen am 28.1.2015).

alter von derzeit 65 Jahren automatisch steigt. Diese Maßnahme zieht auch einen höheren Durchrechnungszeitraum als 45 Jahre nach sich. Mit dem Effekt, dass für die gleiche Pension – die aber länger bezogen wird – länger zu arbeiten ist und so das System entlastet wird.

Die dritte Option wäre, die Pensionen zu senken, also die Ersatzrate von derzeit 80 Prozent zu verringern. Wer derzeit 45 Beitragsjahre hat und 65 Jahre alt ist, bekommt ja 80 Prozent seines durchschnittlichen Lebensinkommens als Pension, was übrigens ein Spitzenwert innerhalb der OECD ist. **Von den drei genannten Möglichkeiten ist die automatische Anhebung des Pensionsantrittsalters die transparenteste.**

Dass eine Pensionsreform im Sinne der Allgemeinheit notwendig ist und gleichzeitig immer unpopulärer wird, wurde bereits dargelegt. Es gibt aber ein weiteres Argument, warum es **politisch günstiger ist, bald zu handeln: Je früher das System reformiert wird, umso früher wird dies auch von den Wählern belohnt werden**, da die Zahl der Älteren in der Bevölkerung anteilmäßig steigt.

Tabellarische Übersicht

Die Berechnungen der Studie wurden auf Basis von zwei Szenarien angestellt. Szenario 1 entspricht der Prognose der Pensionskommission, der zufolge das Pensionsantrittsalter bis zum Jahr 2030 auf 61,1 Jahre ansteigt. Szenario 2 nimmt ein rasch ansteigendes Pensionsantrittsalter für Männer und Frauen auf 65 Jahre bis 2020 an. In beiden Szenarien werden dann fünf Varianten unterschieden, je nachdem welche Bevölkerungsgruppe die Lasten für die steigenden Kosten des Pensionssystems trägt – Beitragszahler oder Pensionisten.

Die folgende Tabelle zeigt, wie viele Altruisten benötigt werden, um eine Mehrheit für eine Reform mit Pensionsautomatik im Jahr 2015 sowie im Jahr 2030 zu erhalten.

Wie viel Altruisten werden für eine Mehrheit einer Reform mit Pensionsautomatik benötigt?

Benötigte Altruisten im Jahr 2015	30,9%	25,7%	25,0%	18,5%
	1.618.000	1.254.000	1.206.000	822.000
Benötigte Altruisten im Jahr 2030	33,6%	27,4%	26,9%	23,2%
	1.980.000	1.476.000	1.443.000	1.181.000
... unter folgenden Annahmen	Szenario 1 (Anhebung des effektiven Pensionsantrittsalters laut Pensionskommission 2014) + Variante 5 (Pensionskürzungen)	Szenario 2 (Rascher Anstieg des effektiven Pensionsantrittsalters auf 65) + Variante 2 (Höhere Einkommen zahlen verhältnismäßig mehr (progressiv))	Szenario 2 (Rascher Anstieg des effektiven Pensionsantrittsalters auf 65) + Variante 3 (Jeder Pensionist und Beitragszahler zahlt den gleichen Betrag (gleichmäßig))	Szenario 2 (Rascher Anstieg des effektiven Pensionsantrittsalters auf 65) + Variante 4 (Halbe-halbe zwischen Pensionisten und Beitragszahlern)
Grafische Darstellung	siehe Abbildung 6	siehe Abbildung 11	siehe Abbildung 12	siehe Abbildung 10

Tabelle 1

Quelle: Eigene Berechnungen.

Ein Beispiel, wie die Tabelle (besser) zu lesen ist: Um im Jahr 2015 eine Mehrheit für eine Pensionsreform mit einer automatischen Anpassung an die Lebenserwartung zu erhalten, benötigt man mindestens 30,9% Altruisten (1.618.000 Personen). Das gilt aber nur unter folgenden Voraussetzungen: Das effektive Pensionsantrittsalter steigt – wie von der Regierung geplant – bis 2030 auf 61,1 Jahre und die Pensionisten müssen den entfallenden Bundesbeitrag über Pensionskürzungen finanzieren. Im Jahr 2030 müssten schon 1,98 Millionen Bürger gegen ihren eigenen finanziellen Vorteil wählen, um unter diesen Bedingungen eine Mehrheit für die Pensionsautomatik zu schaffen.

Langfassung

Warum Österreichs Pensionssystem immer wieder aus dem Gleichgewicht gerät

Das österreichische Pensionssystem basiert auf einem Umlageverfahren. Die Erwerbstätigen finanzieren die Pensionen jener, die bereits im Ruhestand sind. Um dieses Umlageverfahren im (finanziellen) Gleichgewicht zu halten, müssten sich die Einzahlungen zu jedem Zeitpunkt mit den Auszahlungen decken. Sind die Auszahlungen (Pensionen) höher als die Einzahlungen, muss der Staat eingreifen und mit Steuergeldern den fehlenden Beitrag ausgleichen. Mathematisch kann die Lücke im Umlageverfahren wie folgt dargestellt werden:

$$B_t \quad := \quad P_t * R_t \quad - \quad \tau_t * W_t * L_t \quad (1)$$

Die Auszahlungen ergeben sich aus der Durchschnittspension (P) multipliziert mit der Anzahl der Pensionisten (R); die Einzahlungen zeigen die Beitragsrate⁵ (τ) multipliziert mit der durchschnittlichen Bemessungsgrundlage, also dem Durchschnittslohn (W), und der Zahl der Beitragszahler (L). Diese Gleichung ist zu jedem Zeitpunkt erfüllt. Eine allenfalls anfallende Deckungslücke gleicht in Österreich der Staat aus („Ausfallhaftung“).⁶

Gleichung (1) kann nun folgendermaßen umgeschrieben werden⁷:

$$b_t = 1 - \frac{\tau_t}{BR_t * q_t} \quad (2)$$

(b) bezeichnet den Bundesbeitrag gemessen an den gesamten Ausgaben ($\frac{B}{P * R}$). Die Belastungsrate (BR) stellt die Anzahl der Pensionisten der Anzahl der Beschäftigten gegenüber ($\frac{R}{L}$). Die durchschnittliche Ersatzrate (q) gibt das Verhältnis von Durchschnittspension zum Durchschnittseinkommen wieder ($\frac{P}{W}$).

⁵ Die Beitragsrate gibt jenen Anteil des Bruttolohns an, der in das Pensionssystem fließt. In Österreich liegt dieser Satz bei 22,8 Prozent des monatlichen Bruttolohns.

⁶ Es sollte nicht vergessen werden, dass der Staat der Pensionsversicherung Lasten aufbürdet – insbesondere Pensionen für Witwen und Waisen, aber auch gewisse Invaliditätspensionen, denen keine Beitragsleistung gegenübersteht.

⁷ Siehe Knell (2013) und Christl und Kucsera (2014).

Der „nicht gedeckte“ Aufwand lag 2014 laut Pensionskommission (2014) in Österreich bei über 8 Milliarden Euro. Gemessen an den Gesamtausgaben bedeutet dies einen Bundesbeitrag von knapp einem Viertel der gesamten Ausgaben des Pensionssystems. Hinzu kommen weitere Zuschüsse (diverse Sozialleistungen), für die der Staat zusätzlich aufkommen muss, womit man bei rund 9,6 Milliarden Euro liegt. Beamtenpensionen sind aus dem System der Pflichtversicherungen (ASVG, BSVG, FSVG und GSVG) ausgenommen. Für diese werden zusätzlich rund 8 Milliarden Euro pro Jahr ausgegeben.

Wollte die Regierung den Bundesbeitrag reduzieren, stünden ihr folgende Instrumente zur Verfügung:

Höhere Beitragsrate (τ):

Mit einer Erhöhung der Beitragsrate steigen die Einzahlungen ins Pensionssystem, wodurch ceteris paribus ein niedrigerer Bundesbeitrag benötigt bzw. möglich wird. Österreich hat mit 22,8 Prozent des Bruttolohns allerdings bereits jetzt eine sehr hohe Beitragsrate. Eine weitere Anhebung würde auch die ebenfalls schon sehr hohen Lohnnebenkosten erhöhen. Die Konsequenz einer dauerhaft höheren Beitragsrate wäre zudem, dass die arbeitende Generation (und hier vor allem die Jüngsten) die steigenden Kosten der Pensionen zu tragen hätte.

Beiträge gemessen am Bruttolohn, EU-Vergleich

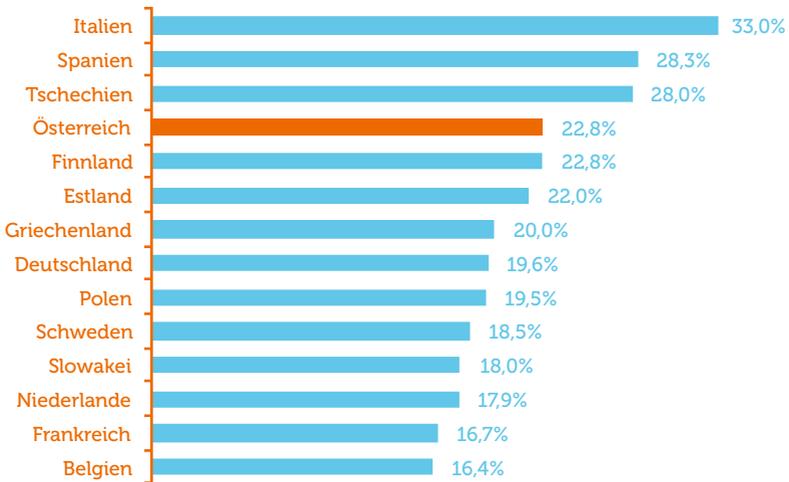


Abbildung 1

Quelle: OECD (2013).

Niedrigere Pensionen (sinkende Ersatzrate (q)):

Wird *ceteris paribus* ein geringerer Bundeszuschuss angestrebt, könnte dieses Ziel auch über eine niedrigere Pensionsansprüche (geringere Ersatzrate) erreicht werden. Die Ersatzrate ist in Österreich im europäischen Vergleich relativ hoch. Ob dieses Szenario rechtlich umsetzbar ist, ist umstritten, weil aufgrund des Vertrauensschutzes praktisch nur schwer (lediglich durch Anpassung unter Inflationsniveau) in bestehende Pensionen und nur sehr schwer in Leistungsversprechen an kurz vor der Pensionierung stehende Personen eingegriffen werden kann. Zudem ist dies politisch zumeist nicht gewollt. Eine permanente Pensionskürzung würde alle Generationen treffen – die Älteren früher, die Jüngeren später.

Pensionshöhe in Prozent des durchschnittlichen Nettolohns, EU-Vergleich

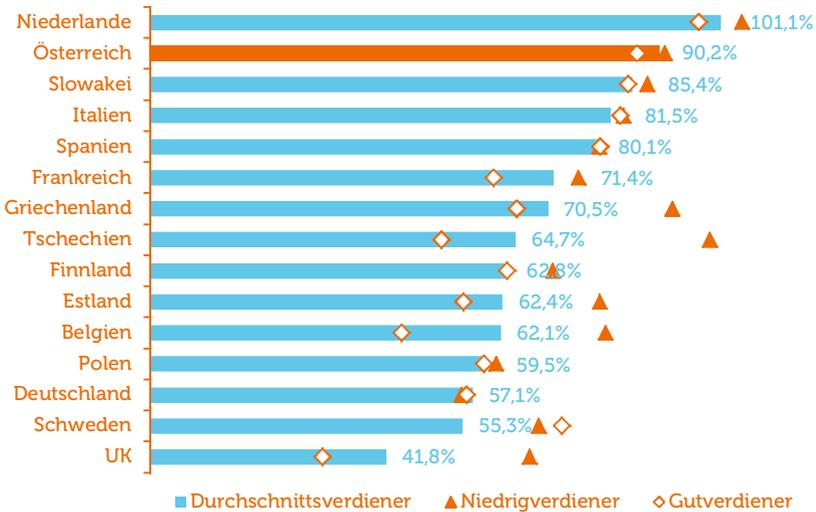


Abbildung 2
Quelle: OECD (2013).

Das Verhältnis von Ein- und Auszahlern (BR) verbessern:

Die Belastungsrate (BR) spiegelt die Relation zwischen Pensionisten und Einzahlern wider und ist ein weitgehend exogen bestimmter Faktor (siehe Abbildung 3). Die steigende Lebenserwartung sowie die bevorstehende Pensionierung geburtenstarker Jahrgänge und eine niedrige Fertilität lassen die Belastungsrate steigen, was ceteris paribus zu einem höheren Bundeszuschuss führt. Ein gewisser Ausgleich ist durch höhere Erwerbsbeteiligung der Bevölkerung im arbeitsfähigen Alter, durch einen Anstieg des Pensionsantrittsalters sowie durch verstärkte Migration in den Arbeitsmarkt denkbar. Das Anheben des effektiven Pensionsantrittsalters kann den Anstieg der Belastungsrate abschwächen, da es die Zahl der Pensionisten verringert und zugleich die Zahl der Versicherten erhöht. Dies wäre durchaus sinnvoll, müsste jedoch schneller als bisher erfolgen. Auch eine generell höhere Partizipation auf dem Arbeitsmarkt würde die Zahl der Einzahler erhöhen und daher die Belastungsrate senken.

Wie viele Pensionisten kommen auf hundert Beitragszahler

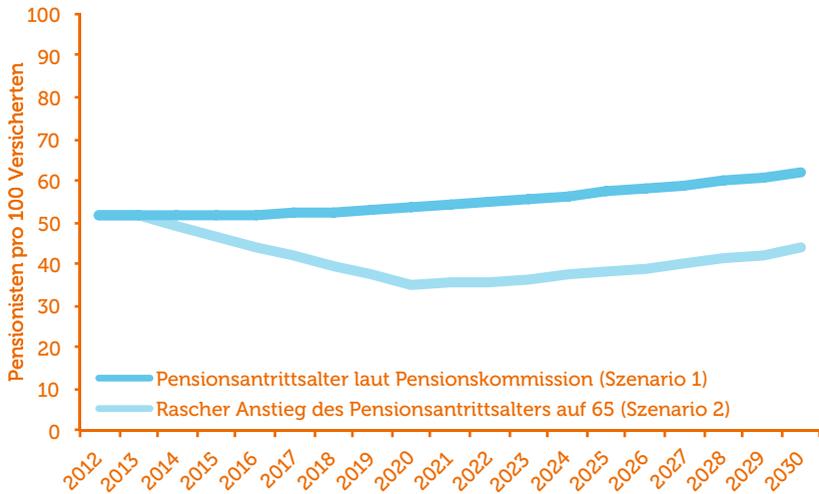


Abbildung 3

Anmerkung: Für die Definition der Szenarien siehe Seite 28.

Quelle: Pensionskommission (2014), eigene Berechnungen.

Warum eine Umstellung auf das schwedische Modell sinnvoll wäre

Das Umlageverfahren ist so lange stabil, wie die Einzahlungen die Pensionsansprüche decken. Die steigende Lebenserwartung und eine niedrige Geburtenrate bringen das österreichische Pensionssystem jedoch zunehmend aus dem finanziellen Gleichgewicht – die Auszahlungen steigen seit Jahren schneller als die Einzahlungen. Schon bisher waren einige Anpassungen nötig: Konkret ist das effektive Pensionsantrittsalter in den letzten Jahren leicht gestiegen. Trotzdem wächst der Zuschuss aus dem Budget Jahr für Jahr.

Die tatsächlichen Einzahlungen des heimischen Pensionssystems sind für die Bürger nur schwer zu durchblicken. Schon die Aufteilung des Pensionsversicherungsbeitrages (22,8 Prozent des Bruttolohns) auf Arbeitgeber und Arbeitnehmer führt dazu, dass die Beitragszahler kaum erkennen können, was sie tatsächlich einzahlen müssen. Eine Mehrzahl der Bevölkerung in Italien, Spanien, Deutschland und Frankreich unterschätzt allein aufgrund der Aufteilung der Pensionsversicherungsbeiträge die direkten Kosten für das Pensionssystem.⁸ Dabei sind die indirekten Kosten, die durch den steuerfinanzierten Bundesbeitrag für das Pensionssystem entstehen, noch gar nicht mitberücksichtigt. Der Bundesbeitrag führt nämlich dazu, dass die tatsächlich anfallende Beitragsrate auf einem noch höheren Niveau als die vorgegebenen 22,8 Prozent des Bruttolohns liegt („Fiskalillusion“). Die Berechnung der tatsächlich anfallenden Beitragsrate ist im Appendix dargestellt.

Im schwedischen Modell ist die langfristige finanzielle Stabilität ohne Eingriffe der Politik gesichert. Dies geschieht zum einen durch die Anpassung des Pensionsanspruches an die Lebenserwartung: Eine höhere Lebenserwartung führt zu keiner Mehrbelastung, weil dadurch automatisch die jährliche Pension sinkt. Zum anderen werden „Kohorteneffekte“ (Schwankungen aufgrund unterschiedlich starker Geburtenjahrgänge, zum Beispiel Babyboomer) durch automatische Anpassungen abgefedert. Dieser sogenannte „Automatic Balance Mechanism“ (ABM) sorgt nämlich

⁸ Boeri, Boersch-Supan und Tabellini (2002).

dafür, dass die durch die unterschiedliche Stärke von Geburtenjahrgängen auftretende Mehrbelastung fair auf die arbeitende und pensionierte Bevölkerung aufgeteilt wird. Dieser Automatismus wäre in Österreich auch möglich, wenn die Pensionsformel 45-65-80 an die steigende Lebenserwartung angepasst werden würde (siehe Knell, 2013).

Aufgrund der direkten Finanzierung (Einzahlungen entsprechen den Auszahlungen) des Pensionssystems, schießt der schwedische Staat direkt keine Mittel⁹ zu, außer für eine gewollte Umverteilung wie z. B. die Mindestpension. Daher gibt es im schwedischen System keine „Fiskalillusion“ – das System ist transparent. Man muss allerdings betonen, dass in Schweden jene Fälle, die in Österreich als Invaliditätspension bezeichnet werden, aus dem Gesundheitssystem finanziert werden. In Österreich wird dies nun auch schrittweise geändert.

Das schwedische System ist für jeden Einzahler und Pensionsbezieher klar durchschaubar. Die soziale Abfederung liegt in der Hand der Regierung, die durch das Festlegen einer Mindestpension und von Anrechnungszeiten soziale Hilfestellung leisten kann. Die Einfachheit des Systems sorgt für mehr Vertrauen; die Einzahlungen und die zu erwartenden Pensionsansprüche sind klar erkennbar. Das System ist nicht von Zuschüssen aus dem Budget abhängig, die heute von den Steuerzahlern oder morgen von den nachkommenden Jahrgängen bezahlt werden müssen.

Die Schweden entscheiden selbst, mit welchem Alter sie die Pension antreten. Jeder Bürger kann zwischen 61 und 69 Jahren in Pension gehen, und es ist allen zu jedem Zeitpunkt klar, wie hoch die Pension sein wird. Die österreichische Korridor pension basiert auf einem ähnlichen Konzept (Pensionsantritt zwischen 62 und 68). In Schweden kann die Pension auch in Form einer Teilpension bezogen werden, die einen fließenden Übergang vom Erwerbsleben in die Pension ermöglicht (Stundenreduktion). Auch die Rückkehr in ein Beschäftigungsverhältnis (Teil- oder Vollzeit) ist jederzeit möglich. Das schwedische Modell zeigt mit größerer Kostenwahrheit auf, welche Konsequenzen längeres bzw. kürzeres Arbeiten hat. Dies ist aus der einfachen Berechnungsformel leichter abzulesen, und die Zu- und Abschläge richten sich, anders als in Österreich, nach den selbst geleisteten Beiträgen.

Da das schwedische Pensionssystem auch ohne höhere Beiträge der Jüngeren (und ohne Zuschuss aus dem Budget) finanziell stabil bleibt, ist es den kommenden Generationen gegenüber fair. In Österreich hingegen werden Jüngere durch die jährlich steigenden Zuschüsse aus dem Budget, die sie entweder über Steuern oder über Schulden finanzieren müssen, verhältnismäßig mehr belastet. Das schwedische Modell ist insofern „kostenneutral“, als die Pensionen direkt von der Höhe der Einzahlungen abhängen. Eine garantierte Pensionshöhe gibt es – abgesehen von der Mindestpension – nicht.

Fix ist in Schweden hingegen die Höhe der Pensionsbeiträge mit 18,5 Prozent des Bruttolohns (2,5 Prozent davon gehen in ein kapitalgedecktes System). Es gibt keine politische Diskussion mehr darüber, ob dieser Prozentsatz geändert werden soll. Das Versprechen, so wie in Österreich nach 45 Beitragsjahren 80 Prozent seines durchschnittlichen Brutto-Lebenseinkommens als Pension zu erhalten, gibt es im skandinavischen Modell nicht. In Schweden steht somit das Individuum verstärkt in der Verantwortung, zusätzlich eine private Vorsorge zu treffen.

Das schwedische Modell hat eine Schwäche: Es braucht einen Ausgleichsfonds, um Finanzierungslöcher auszutarieren, die aufgrund von Konjunkturschwankungen, einer schwächeren Zuwanderung oder der Pensionierung geburtenstarker Jahrgänge entstehen. Dieser Ausgleichsfonds muss auch ein nennenswertes Volumen erreichen. Nicht jedes Land ist in der Lage, eine solche Liquiditätsreserve bereitzustellen. Schweden verfügte zum Zeitpunkt der Umstellung des Pensionssystems bereits über einen Pensionsfonds, weil es seit 1960 Teile der Einzahlungen zurückgelegt hatte (siehe Palmer, 2002). In Österreich könnte dieses Problem über die Verzinsung der Pensionskonten mit dem Wachstum der Lohnsumme (siehe oben) gelöst werden. Diese schwächere Verzinsung der eingezahlten Beiträge würde allerdings zu einer versteckten Pensionskürzung führen.

Wen die Umstellung wie betrifft – ein Modell

Österreichs Pensionssystem ist aufgrund der demografischen Entwicklung (steigende Lebenserwartung, sinkende Geburtenrate, unterschiedlich starke Jahrgänge) ständigen Anpassungen ausgesetzt.

Reformen betreffen stets die jüngeren Generationen, während Rentner eigentlich nur von einer Nicht-Anpassung der Pensionen an die Inflationsrate belastet wären. Zumal sind direkte Pensionskürzungen aufgrund des Vertrauensschutzes so gut wie unmöglich.¹⁰

Werden Reformvorhaben weiter aufgeschoben, profitieren tendenziell ältere Jahrgänge, da die steigenden Ausgaben über Schulden oder Steuern finanziert werden und diese zum größeren Teil von den jüngeren Generationen bezahlt werden müssen. Ein System, das nur dann finanziell stabil ist, wenn die Politik eingreift und es anpasst, verliert seine Glaubwürdigkeit, vor allem, wenn die ältere Bevölkerung die Überhand gewinnt und somit die politische Mehrheit stellt.

In Anbetracht dieser Punkte stellt sich die Frage: Gibt es überhaupt noch eine Mehrheit von Wählern, die von einem System wie in Schweden profitieren würde, das durch einen Automatismus stabilisiert wird? Um dies zu beantworten, muss man die Gewinner und die Verlierer einer Umstellung auf das schwedische System definieren. Ob jemand profitiert oder nicht, hängt in erster Linie vom Zeitpunkt der Geburt ab – es kommt also vor allem darauf an, wie viele Jahre jemand noch bis zur Pensionierung hat.

» Die Verlierer einer Umstellung auf das schwedische Modell wären die Arbeitnehmer, die schon länger im Erwerbsleben, aber noch nicht unmittelbar vor der Pensionierung stehen. Wo die Grenze zwischen Gewinnern und Verlierern genau verläuft, hängt davon ab, wer den steigenden Bundeszuschuss finanziert (Pensionisten versus Beitragszahler, Bezieher hoher Einkommen versus Geringverdiener). Aufgrund der automatischen Anpassung der Pension an die Lebenserwartung fiel der Pensionsbezug für ältere Arbeitnehmer geringer aus als im österreichischen System. Daraus folgt: Je

älter ein Arbeitnehmer ist, einen desto geringeren Anreiz hat er, für eine Reform zu stimmen.

» Die Gewinner eines Systemwechsels wären die jüngeren Generationen. Die steigenden Kosten des aktuellen Pensionsystems verursachen höhere indirekte Beiträge durch Verschuldung oder Steuern, die vor allem von den Jüngeren getragen werden müssen. Diese hätten einen Anreiz, für das schwedische System zu stimmen, da sie zwar vermutlich auch weniger Pension bekämen, die Höhe der gesamten Einzahlungen jedoch ebenfalls geringer ausfallen würde. Deren Verluste würden also eingedämmt werden. Je jünger ein Arbeitnehmer, desto mehr würde er von einer fairen Pensionsreform profitieren, da die Zusatzkosten des aktuellen Systems auf eine größere Bevölkerungsgruppe aufgeteilt werden könnten – die derzeitigen Pensionisten müssten einen Teil der Mehrkosten tragen.

Aus diesen Überlegungen folgt, dass es ein Alter gibt, bei dem ein Erwerbstätiger im Fall einer Umstellung des österreichischen auf das schwedische System weder gewinnt noch verliert.¹¹ Für einen Durchschnittsversicherten in diesem Alter ist die Differenz zwischen Einzahlungen und Auszahlungen in beiden Systemen gleich, weil er im österreichischen System eine höhere Pension empfängt, im schwedischen System dafür weniger Beiträge zahlen muss.

Wo liegt das Indifferenzalter?

Um den Nutzen einer Systemumstellung für einen durchschnittlichen Arbeitnehmer zu ermitteln, wird eine klassische Barwert-Berechnung herangezogen¹². Diese Rechnung wird für alle Jahrgänge und zu unterschiedlichsten Zeitpunkten durchgeführt. Zahlungen in der Vergangenheit werden als „sunk costs“ gewertet und gehen daher nicht in die Berechnung ein, weil sie irreversibel sind. Würde der Staat von heute auf morgen keine Pensionen mehr auszahlen, fielen die Einzahler um ihre Beiträge um.

¹¹ Unter der Annahme eines konstanten Bruttolohnwachstums von 2,43 Prozent pro Jahr für alle Jahrgänge.

¹² Der heutige Wert der in der Zukunft zu erwartenden Ein- und Auszahlungen wird ermittelt.

Der Barwert besteht daher aus allen zukünftigen Zahlungsflüssen bis zum statistisch erwarteten Todesjahr (Lebenserwartung). Dieser Barwert wird sowohl im österreichischen Modell als auch im schwedischen Modell berechnet. Danach wird der Netto-Barwert (Differenz der Barwerte beider Systeme) ermittelt. Ist der Netto-Barwert eines Geburtenjahrgangs positiv, so bevorzugt dieser zum gegebenen Zeitpunkt das österreichische System, ist er negativ, wird das schwedische Modell präferiert. Wird jener Jahrgang ermittelt, bei dem der Netto-Barwert bei null liegt, erhält man das *Indifferenzalter*. Jene Personen, die altersmäßig darunter liegen, bevorzugen das schwedische System, jene, die darüber liegen (also die Älteren) das österreichische.

Das Modell vergleicht die Ein- und Auszahlungen einer Person im aktuellen österreichischen Pensionssystem mit jenen im aktuellen schwedischen Modell. Dabei können für diese Person unterschiedliche Pensionsrechte in der Vergangenheit nicht berücksichtigt werden.¹³

Für die Umsetzung einer Pensionsreform ist es im Sinne einer demokratischen Entscheidung und auch der politischen Machbarkeit wünschenswert, dass sich eine Mehrheit dafür ausspricht. Der Vergleich des Indifferenzalters und des Medianalters der wahlberechtigten Bevölkerung ermöglicht es, festzustellen, ob es überhaupt noch eine Mehrheit für eine Umstellung auf ein Pensionssystem nach schwedischem Vorbild gibt¹⁴. Ein Medianalter von beispielsweise 50 Jahren hieße, dass die eine Hälfte der wahlberechtigten Bevölkerung über 50 Jahre alt ist und die andere Hälfte jünger. Ist das Medianalter gleich dem Indifferenzalter, wäre genau die Hälfte der Wähler für und die Hälfte gegen eine Pensionsreform. Ist das Medianalter höher als das Indifferenzalter, findet eine Pensionsreform nach schwedischem Vorbild keine Mehrheit unter den Wählern. Liegt das Indifferenzalter jedoch über dem Medianalter, ist mehr als die Hälfte der Wähler für die Pensionsreform.

Das Modell basiert auf der Annahme eines geschlossenen Pensionssystems, in dem alle zusätzlichen Kosten die Versicherten und Pensionisten tragen.¹⁵ So kann das österreichische System mit dem schwedischen verglichen werden. Dies führt auch dazu, dass eine Deckung der Finan-

¹³ Die Autoren gehen also davon aus, dass die Person schon immer im aktuellen österreichischen Pensionssystem eingezahlt hat, egal wann sie geboren wurde. Tendenziell haben allerdings ältere Jahrgänge höhere Ansprüche, da sie von den Pensionsreformen (längerer Durchrechnungszeitraum, Pensionskonto, usw.) nicht oder nur wenig betroffen sind bzw. waren. Daher dürften die Pensionsansprüche (und damit der Netto-Barwert) der älteren Jahrgänge im österreichischen System noch höher ausfallen als im Modell berechnet.

¹⁴ Unter der stark vereinfachten Annahme, dass Wähler keine altruistischen Präferenzen haben.

¹⁵ Diese vereinfachende Annahme bedeutet, dass der Bundeszuschuss ausschließlich über Steuereinnahmen finanziert wird. Sollte er über Schulden finanziert werden, wäre die Belastung für Jüngere noch stärker.

zierungslücke über das Budget mit einer Erhöhung der Pensionsbeiträge oder einer Senkung der Renten gleichgesetzt werden kann. Daher gibt es lediglich zwei Möglichkeiten, das System im Gleichgewicht zu halten (siehe Gleichung 2):

- » **Höhere Pensionsbeiträge:** Eine direkte oder indirekte¹⁶ Erhöhung der Beiträge trifft ausschließlich die arbeitende Generation.
- » **Niedrigere Pensionen:** Eine niedrigere Ersatzrate entspricht einer Reduktion der Pensionsbezüge und trifft gegenwärtige wie künftige Pensionisten.

Die Höhe des Indifferenzalters hängt vor allem davon ab, wie die zusätzlichen Kosten des österreichischen Pensionssystems zwischen der noch erwerbstätigen Bevölkerung und den Pensionisten aufgeteilt werden. Eine direkte Finanzierung über die Einkommenssteuer würde die Last zum Großteil auf die arbeitende Generation abwälzen. Pensionisten zahlen zwar auch Einkommenssteuer, jedoch verhältnismäßig in geringerem Ausmaß (niedrigeres Einkommen). Andere Steuern (z. B. Vermögenssteuern) lassen kaum Schlüsse zu, wer dadurch in welchem Ausmaß zur Kasse gebeten wird. Eine fortschreitende Neuverschuldung verschiebt die Finanzierung auf jüngere Generationen, die folglich verhältnismäßig stärker belastet wären.¹⁷

Um das österreichische System nun mit dem schwedischen System vergleichbar zu machen, wird im Modell ein Parameter α eingeführt, der Auskunft darüber gibt, in welchem Ausmaß die Mehrkosten auf die arbeitende Bevölkerung (Beitragsrate) und die Pensionisten (Ersatzrate) verteilt werden:

$$B_t = \alpha * B_t + (1 - \alpha) * B_t \quad \forall t \quad (3)$$

Der α -Wert bedeutet, dass der Anteil α des Bundesbeitrags im gegebenen Jahr von den Beitragszahlern und der Anteil $(1 - \alpha)$ von den Pensionisten bezahlt werden. Ein α -Wert von 1 bedeutet, dass die Finanzierung rein über

¹⁶ Die sofortige Finanzierung über höhere Einkommenssteuern für die arbeitende Bevölkerung wäre einer Erhöhung der Beitragsrate gleichzusetzen.

¹⁷ Die Zinszahlungen für Neuverschuldung müssten sofort von allen Steuerzahlern bezahlt werden. Die Schuldentilgung würde jedoch durch die jüngeren Generationen erfolgen.

die Beitragszahler erfolgt, während ein α -Wert von 0 nur die Pensionisten belastet. Aufgrund der Annahme eines geschlossenen Pensionssystems entspricht die Finanzierung der „Pensionslücke“ (Bundesbeitrag) einer indirekten Erhöhung der Beitragsrate bzw. einer indirekten Senkung der Ersatzrate.

Die Frage, wer den Bundeszuschuss zum Großteil zu bezahlen hat, beeinflusst das Indifferenzalter: Sind es die Erwerbstätigen (höherer α -Wert), werden Ältere keine dringende Notwendigkeit für Reformen sehen. Jüngere werden deshalb eher für eine rasche Reform plädieren, um die Lasten so gering wie möglich zu halten; das Indifferenzalter sinkt also. Finanzieren die Pensionisten über kaum steigende Pensionen den Bundeszuschuss (niedrigerer α -Wert), ist es genau umgekehrt, das Indifferenzalter steigt.

In der Literatur wird davon ausgegangen, dass die jüngere Generation für den erwarteten Anstieg des Bundeszuschusses aufkommen muss¹⁸. Die fixe Ersatzrate im österreichischen System lässt keine direkten Pensionskürzungen zu. Nur ein Anstieg der Pensionen (Valorisierung) unter Inflationsniveau wäre denkbar. Auch der oft zitierte Vertrauensschutz schützt Pensionisten vor Pensionskürzungen. Daher kann davon ausgegangen werden, dass die jüngeren Generationen den Großteil der Mehrkosten tragen müssen.

Das ominöse Medianalter

Um zu sehen, ob es eine Mehrheit für eine Reform des Pensionssystems gibt, muss das Indifferenzalter mit dem Medianalter der wahlberechtigten Bevölkerung (Personen ab 16 Jahren) verglichen werden. Das Medianalter ist wie bereits erwähnt jenes Alter, welches die wahlberechtigte Bevölkerung in zwei gleich große Teile teilt. Liegt das Medianalter beispielsweise bei 40 Jahren, bedeutet dies, dass die eine Hälfte der wahlberechtigten Bevölkerung jünger als 40 Jahre und die andere Hälfte älter als 40 Jahre ist. Wenn also das Indifferenzalter niedriger ist als das Medianalter, würden mehr als 50 Prozent der Wähler verlieren.

¹⁸ Knell (2005): „In other words, the financing needs arising from the foreseeable demographic development will have to be met through higher government contributions to pension payments. This arrangement, however, implies intergenerational inequities, even for the trend path of the demographic development. The exact nature of this demographic burden will depend on which tool – taxation or debt – is used to fund the government pension transfers.“

Die Alterung der Bevölkerung (niedrige Fertilität und steigende Lebenserwartung in den vergangenen Jahrzehnten) führt dazu, dass sich das Medianalter der Wahlbevölkerung in Österreich nach oben bewegt.¹⁹ Als Grundlage für die folgende Grafik dient die Bevölkerungsprognose von EUROSTAT.

Entwicklung des Medianalters der wahlberechtigten Bevölkerung

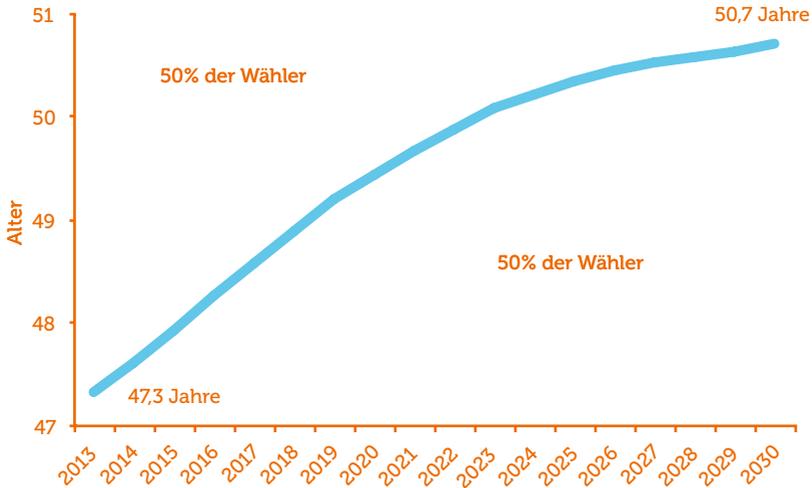


Abbildung 4

Quelle: EUROPOP (2013), Eigene Berechnungen.

¹⁹ Durch das Einwanderungsverhalten sind verhältnismäßig mehr Jüngere in Österreich nicht wahlberechtigt. Deshalb wäre das Medianalter der Wahlberechtigten tendenziell vermutlich noch höher.

Welche Szenarien werden unterstellt?

Die Auswahl der Szenarien erfolgt wie bei Christl und Kucsera (2014). Zum einen wird eine Prognose der Pensionskommission (2014) gewählt, der zufolge das Pensionsantrittsalter bis zum Jahr 2030 auf 61,1 Jahre ansteigt (Szenario 1); zum anderen wird ein rasch ansteigendes Pensionsantrittsalter für Männer und Frauen auf 65 Jahre bis 2020 unterstellt (Szenario 2). Die Parametrisierung wird im Appendix im Detail beschrieben.

Die Szenarien berücksichtigen keine Übergangsfristen, und sie setzen eine konsequente Umstellung des Pensionssystems voraus, die für jeden sofort gültig wäre.

Ob dies politisch im Bereich des Möglichen ist, ist eine andere Frage. Der Vertrauensschutz, der oft von Politikern ins Treffen geführt wird, ist hier wohl ein Faktor, der gewisse Übergangsmechanismen notwendig machen würde. Gleichzeitig würde durch die dadurch entstehenden Kosten auch das Indifferenzalter nach unten gerückt. Eine Übergangsfrist kann in gewisser Weise als ein „Auskaufen“ gesehen werden und eventuell helfen, eine Mehrheit für eine Pensionsreform nach schwedischem Vorbild zu finden. Ein Übergang würde aber gleichzeitig die Ungleichbehandlung von Jüngeren und Älteren etwas länger aufrechterhalten.

Szenario 1: Anhebung des Pensionsantrittsalters laut Pensionskommission

Grundlage dieses Szenarios bildet die Prognose der Pensionskommission (2014) für das Pensionsantrittsalter. Dieses steigt bis 2030 von 58,5 Jahren (2013) auf 61,1 Jahre an (siehe Appendix). Geht man vor dem gesetzlich vorgeschriebenen Antrittsalter in Pension, haben ältere Jahrgänge zu jedem Zeitpunkt einen höheren Barwert im österreichischen System, weil sie kürzer von der Last höherer Bundesbeiträge betroffen wären als jüngere Menschen, die noch lange in das System einzahlen müssen. Zusätzlich führt die steigende Lebenserwartung zu einer längeren Dauer der Auszahlungen.

Im schwedischen Modell spielt es keine Rolle, wie lange die Menschen arbeiten – die Höhe ihrer Pension hängt ausschließlich von den Einzahlungen in das System dividiert durch die statistisch erwartete „Restlebenszeit“ ab. Deshalb ist es in einer Barwertbetrachtung nicht von Bedeutung, ob das Modell einen Pensionsantritt im Alter von 62 oder von 67 Jahren unterstellt.

Szenario 2: Frauen und Männer gehen bereits 2020 mit 65 Jahren in Pension

Dieses Szenario geht von einem Anstieg des Pensionsantrittsalters für Männer und Frauen auf 65 Jahre bis 2020 aus. Die finanzielle Belastung für das österreichische System wäre in Folge geringer, weil die Bevölkerung länger arbeiten würde und der Staat daher weniger beisteuern müsste. Die Belastung wird durch die demografische Entwicklung anders verteilt, da es in diesem Modell weniger Pensionisten, dafür aber mehr Beitragszahler gibt.

Wer finanziert den Bundesbeitrag?

Für die beiden oben genannten Szenarien lassen sich nun unterschiedliche Varianten berechnen. Entscheidend für den potenziellen Vorteil einer Person im österreichischen System ist, ob bzw. in welchem Ausmaß die zusätzlichen Kosten (Bundesbeitrag) von dieser Person bezahlt werden müssen. Jüngere Jahrgänge bekämen nicht nur steigende Pensionsbeiträge (direkt und indirekt über eine Einkommenssteuer) zu spüren, sondern auch gekürzte Pensionen, wenn sie in Rente gehen. Sie wären prinzipiell im schwedischen Modell besser gestellt, da sie mit geringeren Mehrbelastungen rechnen könnten als im derzeitigen Pensionsregime. Ältere Jahrgänge hingegen würden das österreichische System bevorzugen, weil sie die entstehende Mehrbelastung nur über einen kürzeren Zeitraum zu tragen hätten. Sie wären damit die Gewinner, vor allem wenn die Beitragszahler die Kosten des steigenden Bundeszuschusses zu schultern hätten.

Wir unterscheiden daher zwischen den folgenden Finanzierungsmöglichkeiten für die Lücke im österreichischen Pensionssystem:

» Variante 1: „Beitragsorientierte Finanzierung“

In dieser Variante wird die Finanzierungslücke im Pensionssystem über höhere Pensionsbeiträge geschlossen. Oder indirekt über eine höhere Einkommenssteuer oder steigende Staatsschulden. Daher wird von einem hohen α -Wert²⁰ von 0,75 ausgegangen (die Gruppe der Erwerbstätigen müsste drei Viertel dieser Belastung tragen).

²⁰ Siehe Gleichung (3).

» **Variante 2: „Progressive Finanzierung“**

Die Bezieher höherer Einkommen werden stärker belastet als die Bezieher niedriger Einkommen. Die Pensionisten übernehmen einen geringeren Anteil der Kosten als die Beitragszahler, da sie im Schnitt auch über ein geringeres Einkommen verfügen.

» **Variante 3: „Gleichmäßige Finanzierung“**

Jede Person trägt dieselbe Last, unabhängig von der Höhe des Einkommens. Der Bundesbeitrag wird gleichmäßig auf jede Person aufgeteilt, jeder zahlt also den gleichen Anteil (Bundesbeitrag pro Versichertem und Pensionisten).

» **Variante 4: Pensionisten und Erwerbstätige machen „halbe-halbe“**

In dieser Variante wird die Hälfte der Mehrbelastung von den Pensionisten, die andere Hälfte von den Beitragszahlern getragen – α entspricht dem Wert 0,5. Jüngere sind hier längerfristig stärker belastet, weil sie laut Prognose später auch weniger Pension bekommen werden. Knell (2005) argumentiert, dass ein α -Wert von 0,5 zu keiner generationengerechten Lastenverteilung führt.

» **Variante 5: Die Pensionisten werden verstärkt zur Kasse gebeten**

Der Großteil der Belastung wird direkt über Pensionskürzungen oder indirekt über die Besteuerung von Pensionisten gedeckt. α entspricht 0,25. Von dieser Maßnahme sind natürlich auch die Beitragszahler betroffen, jedoch zum Großteil erst zu einem späteren Zeitpunkt (wenn sie die Pension antreten).

Die folgende Tabelle stellt die unterschiedlichen Berechnungen dar:

Überblick über die Modellberechnungen

	Szenario 1: Anhebung des effektiven Pensionsantrittsalters laut Pensionskommission (2014)	Szenario 2: Rascher Anstieg des effektiven Pensionsantrittsalters auf 65
Finanzierungsmöglichkeiten	Variante 1: „Höhere Beiträge“	Variante 1: „Höhere Beiträge“
	Variante 2: „Höhere Einkommen zahlen verhältnismäßig mehr“ (progressiv)	Variante 2: „Höhere Einkommen zahlen verhältnismäßig mehr“ (progressiv)
	Variante 3: „Jeder zahlt gleich viel“ (gleichmäßig)	Variante 3: „Jeder zahlt gleich viel“ (gleichmäßig)
	Variante 4: „Halbe-halbe zwischen Pensionisten und Beitragszahlern“	Variante 4: „Halbe-halbe zwischen Pensionisten und Beitragszahlern“
	Variante 5: „Pensionskürzungen“	Variante 5: „Pensionskürzungen“

Tabelle 2

Quelle: Eigene Berechnungen.

Ergebnisse des Modells

Vergleicht man nun Indifferenzalter und Medianalter, so lässt sich daraus ableiten, ob eine Pensionsreform nach schwedischem Modell eine Mehrzahl an Gewinnern oder Verlierern hervorbrächte. Gewinner ist demnach jeder, der individuell in einem ähnlich gestalteten Pensionssystem wie in Schweden finanziell besser gestellt wäre als im österreichischen System. Das sind in Österreich wie bereits erläutert die jüngeren Generationen – nicht zuletzt, weil die Pensionshöhe nicht an die Lebenserwartung geknüpft ist. Die jüngeren Jahrgänge werden jedoch in Zukunft wegen der Alterung der Bevölkerung in der Minderheit sein und daher als Wählergruppe an Bedeutung verlieren. Die Ergebnisse für beide Szenarien hängen natürlich stark von der politischen Entscheidung ab, wer die wachsenden Kosten des österreichischen Pensionssystems mehrheitlich zu tragen hat.

Szenario 1: Anhebung des Pensionsantrittsalters laut Pensionskommission

In diesem Szenario ist es egal, wie die Zusatzkosten des österreichischen Systems auf Pensionisten und Versicherte verteilt werden: in allen Varianten bevorzugen mehr Personen das österreichische System als das schwedische. Selbst wenn die Last der steigenden Kosten komplett von den Pensionisten getragen werden würde ($\alpha = 0$), wäre das Indifferenzalter immer noch unterhalb des Medianalters. Das Indifferenzalter liegt in diesem Fall unter 35 Jahren. Der Grund dieses niedrigen Indifferenzalters ist, dass, obwohl die Pensionisten alle Zusatzkosten des Pensionssystems tragen (weniger Pension), die längere Auszahlungsperiode (höhere Lebenserwartung) diese Zusatzkosten kompensiert. Das gilt auch für die mittlere Bevölkerungsgruppe (35+ Jahre). Für diese Jahrgänge gibt es noch „genug“ Erwerbstätige, um die Zusatzkosten zu decken. Jüngere Jahrgänge bevorzugen wegen der hohen, über einen längeren Zeitraum zu zahlenden Zusatzkosten das schwedische System.

Median- und Indifferenzalter in Szenario 1

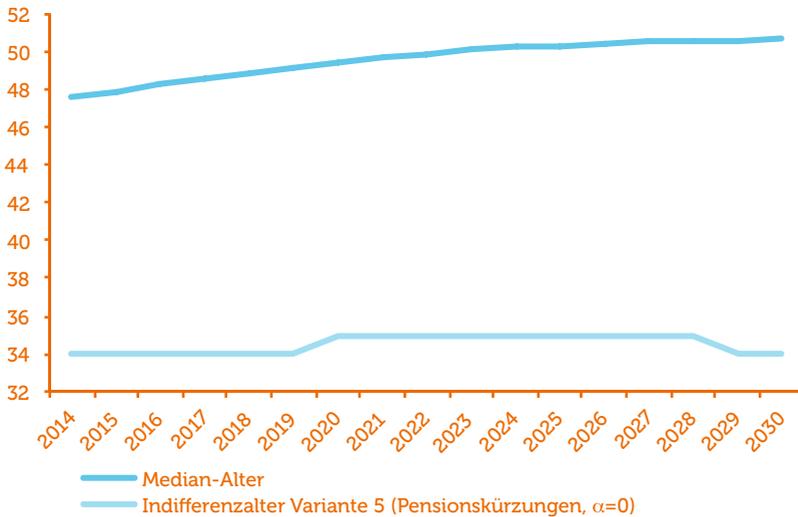


Abbildung 5

Quelle: Eigene Berechnungen.

Eine Umstellung auf ein generationenübergreifend faires System wie in Schweden würde in der wahlberechtigten Bevölkerung keine Mehrheit finden. Hält die Bundesregierung an diesem Zeitplan (Anhebung des Pensionsantrittsalters auf 61,1 Jahre bis 2030) fest, haben die Wähler keinerlei Anreiz, für eine Änderung des Pensionssystems zu votieren – ausgenommen Personen jünger als 34 Jahre. Die Älteren sind im österreichischen System besser gestellt als im schwedischen System, weil bei der Berechnung ihrer Pensionen die steigende Lebenserwartung und die Bevölkerungsentwicklung keine Rolle spielen und die damit verbundene längere Auszahlungsdauer nicht berücksichtigt wird. Für die Jüngeren würde diese Anpassung zwar auch nicht direkt erfolgen, sie müssten jedoch über Steuern und steigende Staatsschulden die indirekten Kosten des Systems tragen und wären somit im österreichischen System stärker belastet.

Nun wird in der Diskussion des Öfteren eingeworfen, dass ältere Menschen nicht nach rein egoistischen Gesichtspunkten entscheiden, ihre Präferenzen also nicht nur das eigene finanzielle Wohlergehen widerspiegeln. Daher werden an dieser Stelle gesondert die Präferenzen älterer Wahlberechtigter diskutiert²¹:

» Wer ausschließlich am eigenen Wohlergehen interessiert und im Jahr 2014 älter als 34 Jahre ist, sollte aus finanzieller Sicht (Eigeninteresse) gegen eine Pensionsreform stimmen, weil eine Änderung des Systems den Barwert künftiger Zahlungsflüsse reduziert.

» Wie aber verhält es sich, wenn ältere Menschen bei ihren Entscheidungen auch das Wohlergehen der nachkommenden Generationen berücksichtigen, wenn sie also an einer dauerhaften Finanzierbarkeit des Pensionssystems interessiert sind? In diesem Fall ist es durchaus möglich, dass ältere Menschen einen Umbau des heimischen Pensionssystems befürworten, obwohl sie selbst dadurch (monetär) schlechter gestellt wären. Genauso ist es aber denkbar, dass selbst bei einer Rücksichtnahme auf die eigenen Kinder gegen eine Reform votiert wird. Dies mit dem Argument, dass Eltern die im österreichischen Modell für sie anfallenden finanziellen Vorteile ja den eigenen Nachkommen weitergeben können.

Abbildung 6 zeigt, dass unter den genannten Annahmen (keine altruistischen Präferenzen und $\alpha = 0$, d.h. Pensionskürzungen) heute 27,7 Prozent der Wähler von einer Umstellung profitieren; dieser Anteil sinkt bis 2030 kontinuierlich auf 24,7 Prozent der Wähler. Unterstellt man den Älteren jedoch altruistische Präferenzen, so kann sich die Zahl der Befürworter deutlich erhöhen. Trotzdem nimmt auch hier die Zahl der Befürworter einer Reform kontinuierlich ab²². Der Anteil an altruistisch eingestellten Pensionisten²³, die ihr monetäres Eigeninteresse zurückstellen, müsste über 30

²¹ Dasselbe Argument könnte natürlich auch für jüngere Jahrgänge vorgebracht werden. Dies wird hier nicht berücksichtigt.

²² In diesem Modell wird unterstellt, dass die finanzielle Last der steigenden Kosten des Pensionssystems komplett von den Rentnern getragen wird ($\alpha = 0$). Werden die Kosten gleichmäßiger zwischen Alt und Jung verteilt, reduziert sich die Mehrheit für eine Reform (das Indifferenzalter sinkt), weil jüngere Jahrgänge dann doppelt belastet wären: heute mit einem Anteil der wachsenden Bundesbeiträge, morgen mit einer niedrigeren Pension.

²³ Hier sind altruistische Präferenzen gegenüber der jüngeren Generation, nicht gegenüber den eigenen Kindern gemeint.

Prozent liegen, damit sich in der Wählerschaft eine Mehrheit für eine Pensionsreform nach schwedischem Vorbild fände.

Befürworter einer Pensionsreform in Szenario 1 (Variante 5, Pensionskürzungen)

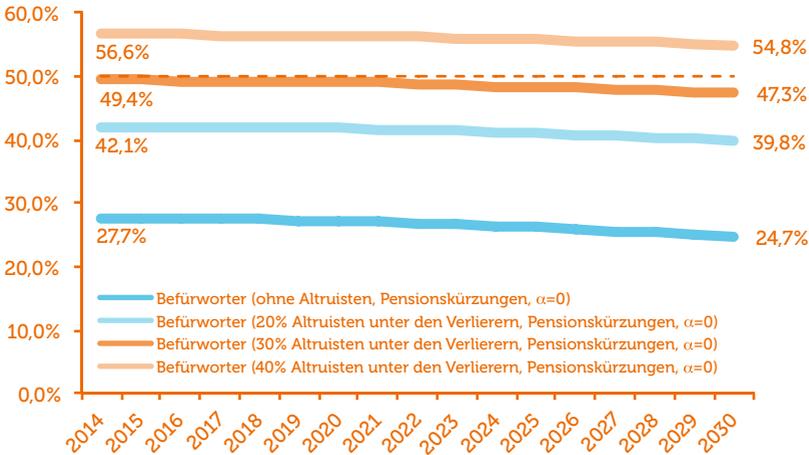


Abbildung 6
Quelle: Eigene Berechnungen.

Boeri, Boersch-Supan und Tabellini (2002) zeigen in vier westlichen EU-Ländern, dass der Anteil der Personen mit altruistischen Präferenzen bei rund 20 Prozent liegt, – in der Annahme, dass sie sich der Problematik des Pensionssystems bewusst sind.²⁴ Sollten die altruistischen Präferenzen in Österreich etwas stärker ausgeprägt sein (30 Prozent), so bedeutet dies: **Die Befürworter einer Pensionsreform liegen derzeit mit rund 49,4 Prozent nahe an der Mehrheit, die Zahl verringert sich jedoch kontinuierlich auf 47,3 Prozent im Jahr 2030. Trotzdem sind die Gegner immer in der Mehrheit.** Van der Heijden et al. (1997) beziffern in ihrer Studie den Anteil der Personen mit altruistischen Präferenzen in Holland ebenso mit rund 20 Prozent (Jung und Alt). Der Anteil der älteren Personen mit altruistischer Präferenz ist etwas niedriger und liegt bei circa 15 Prozent. Es zeigt sich also, dass nur mehr schwer eine Mehrheit in Österreich für eine Pensionsreform zu finden ist.

²⁴ Boeri et al. (2002): „The answer shows that selfishness plays an important role. [...], only one out of five respondents who are aware of the crisis are also altruistic respect to intergenerational redistribution.“

Szenario 2: Frauen und Männer gehen bereits 2020 mit 65 Jahren in Pension

Dieses Szenario geht von der ambitionierten politischen Hypothese aus, dass das Pensionsantrittsalter bereits bis zum Jahr 2020 auf 65 Jahre erhöht wird – für Männer wie für Frauen. In diesem Fall ist die Aufteilung des anfallenden Bundesbeitrags zwischen Pensionisten und Aktiven von deutlich größerer Bedeutung. Deshalb werden an dieser Stelle auch die erwähnten Varianten durchgespielt. Haben die Bürger die Wahl zwischen einem eingebauten Automatismus wie in Schweden und dem Beibehalten des österreichischen Umlagesystems samt Pensionskürzung (Variante 5), würde eine Mehrheit der Wähler von einer Umstellung auf das skandinavische Modell profitieren. Wählt man jedoch die Abdeckung der anfallenden Mehrkosten über höhere Pensionsbeiträge (Variante 1: die arbeitende Generation trägt den Großteil des Bundeszuschusses), wäre die Mehrheit der Wähler gegen eine Reform nach schwedischem Modell, weil das bestehende Modell mehr finanzielle Vorteile brächte.

Median- und Indifferenzalter in Szenario 2 (Variante 1 und 5)

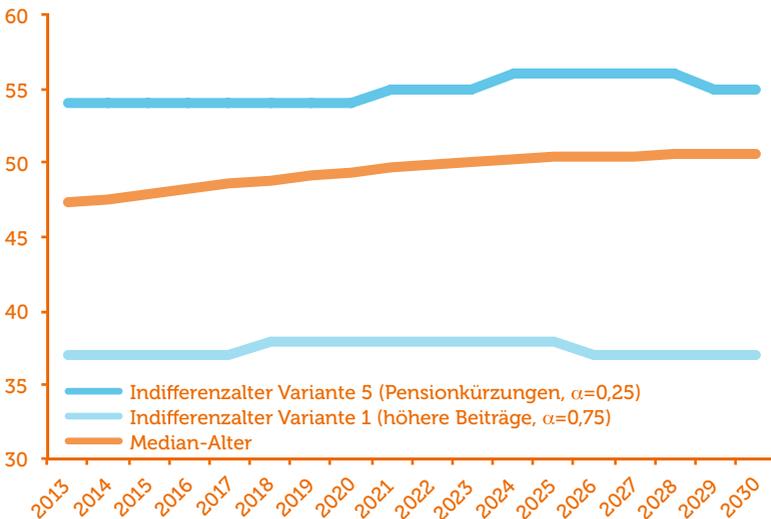


Abbildung 7

Quelle: Eigene Berechnungen.

Erfolgt die Finanzierung der Mehrkosten progressiv oder unabhängig von der Höhe der Einkommen (Varianten 2 und 3), sind auch hier die Gewinner eines generationenübergreifend fairen, finanziell stabilen Systems bereits in der Minderheit.

Median- und Indifferenzalter in Szenario 2 (Variante 2 und 3)

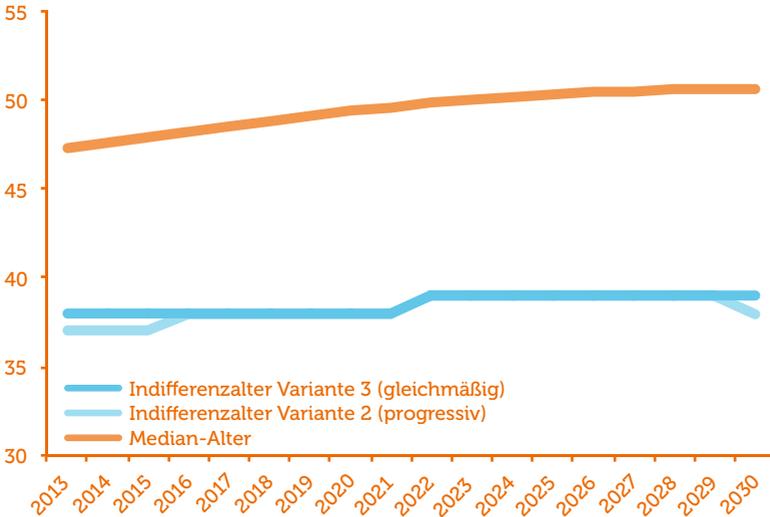


Abbildung 8
Quelle: Eigene Berechnungen.

Variante 4 – die gleichmäßige Aufteilung des wachsenden Bundesbeitrags auf Steuerzahler und Pensionsbezieher – ist die **für Österreich am wahrscheinlichsten eintretende** (siehe Knell, 2005). Es zeigt sich, dass sich in diesem Fall das Indifferenzalter relativ zügig vom Medianalter wegbewegt (Abb. 9). Die Zahl der Wähler, die sich als Gewinner einer Pensionsreform nach schwedischem Vorbild einschätzt, nimmt also sukzessive ab. **Eine Mehrheit, die von einer Reform in Richtung des schwedischen Pensionssystems profitieren würde, gibt es in diesem Fall nicht.** Und eine Pensionsreform, die ein generationenübergreifend faires und finanziell stabiles System zum Ziel hat, wird in diesem Szenario politisch immer unwahrscheinlicher. Das Auseinanderklaffen des Indifferenzalters und des Medianalters zeigt, dass die Zahl der Wahlberechtigten, die durch ein schwedisches Pensionssystem profitieren, stark abnimmt.

Median- und Indifferenzalter in Szenario 2 (Variante 4, halbe-halbe)

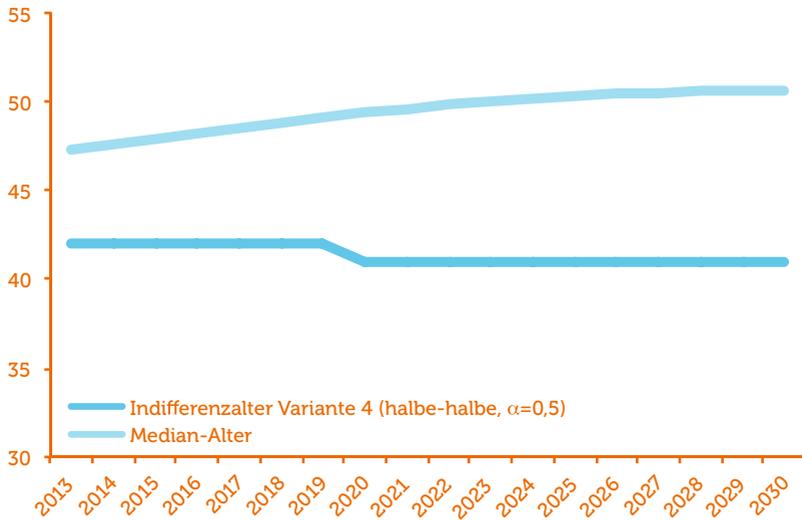


Abbildung 9

Quelle: Eigene Berechnungen.

Wie aber sieht es aus, wenn 20 Prozent der älteren Wähler, was als realistisch gilt, nicht nur an sich, sondern auch an die Jüngeren denken? Abbildung 10 zeigt die prozentuelle Entwicklung der Befürworter einer Pensionsreform nach schwedischem Vorbild.

Während 2013 in diesem Fall noch 51,7 Prozent der wahlberechtigten Bevölkerung von einer Pensionsreform nach skandinavischem Muster profitiert hätten (alternativ zur raschen Anhebung des Pensionsantrittsalters), sind es 2030 nur noch 47,9 Prozent. Dies entspricht einem Rückgang von 3,8 Prozentpunkten. Wenn also 20 Prozent der Älteren für ein generationenübergreifend ausgeglichenes System wären, würde dies zu einer Mehrheit bis zum Jahr 2018 führen. Trotzdem ist die Zahl der Befürworter einer solchen Reform stark abnehmend. Denken „nur“ 10 Prozent der Älteren altruistisch, dann würde schon jetzt eine Mehrheit bei einer Reform Einbußen erleiden.

Befürworter einer Pensionsreform in Szenario 2 (Variante 4, halbe-halbe)

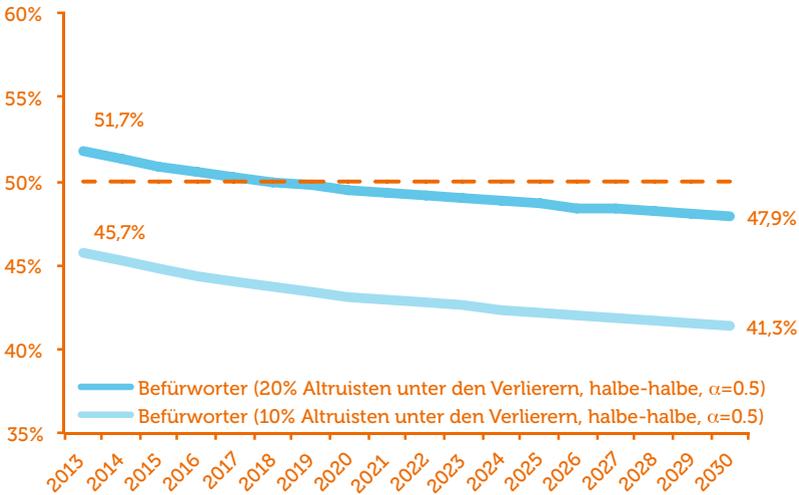


Abbildung 10

Quelle: Eigene Berechnungen.

Bei einer progressiven Finanzierung des Bundesbeitrags hingegen würde man bereits 25 Prozent der Älteren mit altruistischen Präferenzen benötigen, um eine Mehrheit zu finden (Abb. 11). Bis zum Jahr 2020 würde die Zahl der Befürworter einer Reform noch steigen. Im Jahr 2020 erreicht diese dann aber den höchsten Wert (50 Prozent der Wähler). Ab dann nimmt aber auch hier die Zahl ab. Im Jahr 2030 wären bereits nur mehr 48,4% der Bevölkerung für eine Reform nach schwedischem Vorbild.

Befürworter einer Pensionsreform in Szenario 2 (Variante 2, progressiv)

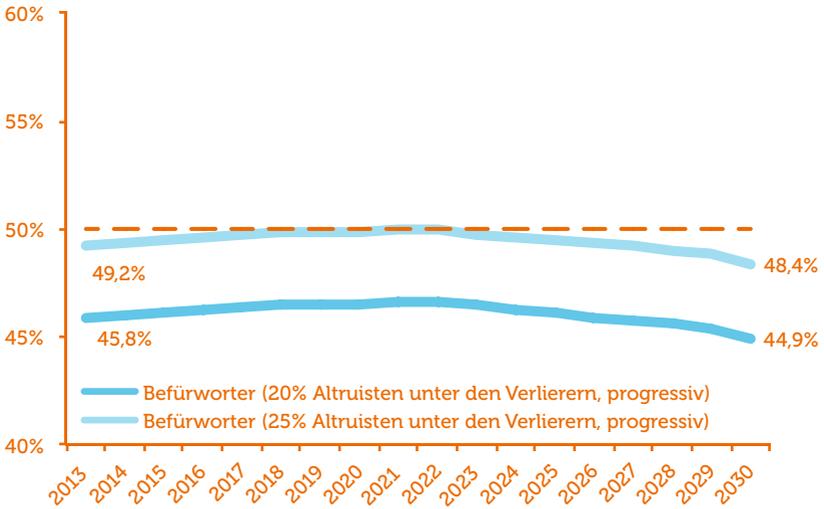


Abbildung 11

Quelle: Eigene Berechnungen.

Im Falle der gleichmäßigen Finanzierung des Bundesbeitrags (Abb. 12) benötigt man auch zumindest 25 Prozent der Gegner mit altruistischen Präferenzen. Hier würde sich die Zahl der Befürworter bis 2021 bei knapp 50 Prozent halten, ab dann würde sie auch in dieser Variante stark sinken.

Befürworter einer Pensionsreform in Szenario 2 (Variante 3, gleichmäßig)

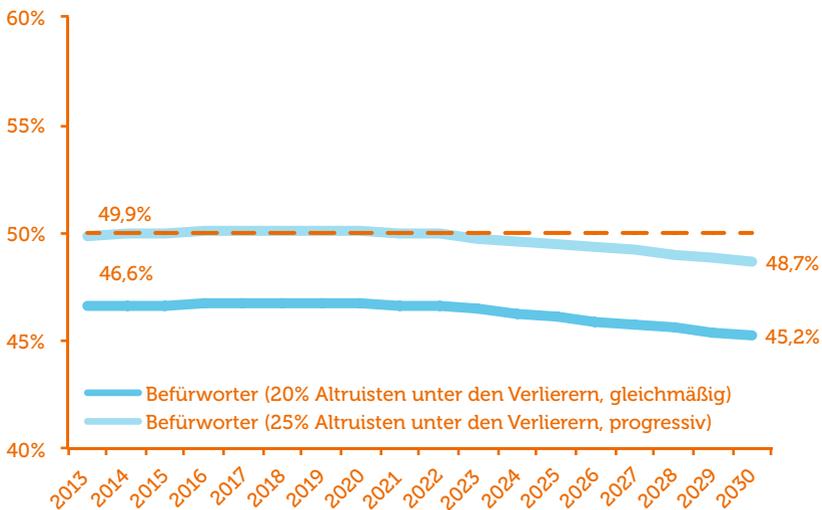


Abbildung 12

Quelle: Eigene Berechnungen.

Es wird also deutlich, dass die Zahl der Befürworter einer Pensionsreform abnehmen wird, egal welche der drei Finanzierungsarten des Bundesbeitrags („halbe-halbe“, „progressiv“ oder „gleichmäßig“) man dem Modell zugrunde legt. In Variante 4, wo Pensionisten und Beitragszahler „halbe-halbe“ machen und die für Österreich am wahrscheinlichsten ist, wäre unter der Annahme von 20 Prozent Älteren mit altruistischer Präferenz eine Mehrheit für ein Pensionssystem nach schwedischem Vorbild bereits 2019 nicht mehr vorhanden. Bei einer progressiven bzw. gleichmäßigen Finanzierung würde man sogar 25 Prozent der Älteren mit altruistischen Präferenzen benötigen, um noch eine Mehrheit zu finden. In beiden Varianten würde die Zahl der Befürworter ab 2020 abnehmend sein. Eine knappe Mehrheit wäre bis dahin zumindest kurzfristig in beiden Varianten gegeben. (Variante 2: 2020-2022; Variante 3: 2014-2021)

Warum die Umstellung auf ein stabiles System immer schwieriger wird

Die Umstellung des österreichischen Pensionssystems auf eines, das dem schwedischen ähnlich ist, würde einen erheblichen politischen Aufwand erfordern. Allerdings gibt es mit der Einführung des Pensionskontos im Allgemeinen Pensionsgesetz (APG) 2004 dafür eine gute Grundlage, denn ein solches Konto ist auch Teil des schwedischen Systems. Gerade weil sich Österreich derzeit noch im Übergang vom alten Pensionssystem zum neuen APG 2004 befindet, wäre es sinnvoll, Reformen für ein finanziell stabiles und generationenübergreifend ausgeglichenes System möglichst bald umzusetzen.

Sollte dies politisch nicht gewollt sein, ist es zumindest notwendig, einen Automatismus im österreichischen System einzubauen, der die steigende Lebenserwartung berücksichtigt. Geschieht dies nicht, wird das Vertrauen in das aktuelle Pensionssystem weiter schwinden. Die jüngeren Generationen müssten zu Recht um die angemessene Höhe ihrer Pensionen fürchten, wenn die Politik diese dringend notwendigen Anpassungen nicht oder viel zu spät vornimmt.

Weswegen sich die Politik (noch) gegen solche Automatismen querlegt, ist klar. Erstens: Der politische Handlungsspielraum würde stark eingeschränkt werden. Die Parteien könnten nicht mehr über Änderungen im Pensionssystem entscheiden, die ihnen bei anstehenden Wahlen eventuell einen Vorteil brächten; die Höhe der Pensionen wäre kein Wahlkampfthema mehr. Zweitens: Die Profiteure des aktuellen Systems sind die älteren Generationen. Stellte man auf das schwedische Modell um, wären jüngere Jahrgänge besser gestellt als jetzt, ältere hingegen schlechter. Allerdings: Die Besserstellung der jüngeren Generation wäre nicht sofort sichtbar, der Verlust für die Älteren hingegen schon. Das ist von Nachteil für die Politik.

Trotzdem sollte man bedenken, dass Automatismen große Vorteile mit sich bringen. Das Pensionssystem wäre langfristig (versicherungsmathematisch) fair und finanziell stabil. Die Politik verlöre nicht jegliche Eingriffsmöglichkeit: Auch im schwedischen System wird durch die Festlegung einer Mindestpension – auf transparente Weise – umverteilt. Ist mehr Umverteilung gewünscht, kann diese über eine einmalige Pensionserhöhung oder andere Kanäle (z. B. Steuerermäßigungen oder geringere Sozial-

beiträge) erfolgen. Zudem wären die Pensionsansprüche für jeden klar ersichtlich: Jeder weiß zu jedem Zeitpunkt, wie hoch der Pensionsanspruch ist und die individuelle Entscheidung des (Teil-)Austritts aus dem Erwerbsleben liegt in der Hand jedes Einzelnen.

Um eine Umstellung politisch möglichst erfolgreich durchzuführen, ist es unerlässlich, die Ungerechtigkeiten und Kosten des aktuellen Systems für alle klar darzustellen. Zusätzlich sind die individuellen Vorteile für jeden Bürger herauszuarbeiten, damit jene, die von einer Reform profitieren würden, dies auch wissen. Dies ist etwa in Deutschland bei der Einführung der Riester-Rente²⁵ nicht gelungen. Dort wurden der Bevölkerung die möglichen Verluste aufgezeigt, während die möglichen Gewinne nicht transparent gemacht wurden.

Wie kann diese Umstellung aussehen?

Das österreichische Pensionssystem befindet sich noch immer in einer Übergangsphase zum neuen „System“ (APG), das 2004 eingeführt wurde. Daraus folgt, dass aktuell zwei Systeme parallel laufen²⁶ – und dies noch für einige Jahrzehnte (siehe Knell et al., 2006). Als Argument für diese lange Übergangsphase wird zumeist der Vertrauensschutz angeführt. Ob eine so langfristige Umstellung auf ein neues System sinnvoll ist, kann kontrovers diskutiert werden. Zum einen hat die lange Übergangsdauer zur Folge, dass Ältere ihre Privilegien im alten System nicht zur Gänze verlieren. Zum anderen führt sie aber auch dazu, dass das System für jeden Einzelnen noch komplizierter zu durchschauen ist.²⁷ Die Erstgutschrift im neuen österreichischen System war jedoch ein Schritt hin zu mehr Transparenz innerhalb des österreichischen Systems. Sollten die Umstellung auf das schwedische Modell in Betracht gezogen und Ziele wie Transparenz und versicherungsmathematische Fairness verfolgt werden, so müsste ein rascher Übergang geschaffen werden. Oder aber die schwedischen Automatismen werden einfach mit sofortiger Wirkung in das österreichische System integriert.

²⁵ Die Riester-Rente ist eine staatlich geförderte, privat finanzierte Rente, die 2002 in Deutschland eingeführt wurde.

²⁶ Für jene die vor 1955 und jene die nach 1955 geboren sind.

²⁷ Knell et al. (2006): „Even though the introduction of personal accounts is designed to increase the transparency and the actuarial fairness of the pension system, long transition periods contravene this aim.“

Größtes Problem einer Umstellung auf das schwedische System ist, dass für die langfristige finanzielle Stabilität ein Ausgleichsfonds benötigt wird, um Schwankungen zwischen Einzahlungen und Auszahlungen abzufedern. Die Schweden erkannten bereits bei der Einführung des staatlichen Pensionssystems, dass es sinnvoll ist, in Zeiten von guten demografischen Entwicklungen die dadurch entstehenden Überschüsse für spätere Generationen zu sparen und nicht anderwärtig zu verteilen. So waren in den 1970er, 80er und 90er-Jahren die geburtenstarken Jahrgänge noch am Arbeitsmarkt aktiv – die Einzahlungen also verhältnismäßig hoch. Ein Teil dieser Einzahlungen wurde damals in einem Fonds angelegt, um später die verhältnismäßig hohen Auszahlungen finanzieren zu können. Zum Zeitpunkt der Umstellung fasste dieser Fonds bereits die Auszahlungen von 5 Jahren – dies würde in Österreich aktuell rund 150 Milliarden Euro entsprechen.

Einen solchen Fonds besitzt Österreich nicht. Ganz im Gegenteil ist es so, dass Österreich aktuell pro Jahr mehr als 8 Milliarden Euro an allgemeinen Steuermitteln des Bundes zum Pensionssystem beisteuert („Ausfallhaftung“). Im Fall einer Umstellung auf ein beitragsorientiertes (schwedisches) System würden diese nicht gedeckten Beiträge langfristig entfallen. Trotzdem scheint diese Variante nicht sonderlich attraktiv. Ein weit geringerer Ausgleichsfonds wäre erforderlich, wenn die Verzinsung des Pensionskontos mit der Lohnsumme erfolgte.

Alternativ würde durch die Anpassung (Verzinsung) des Pensionskontos sowie der Pensionen mit der Lohnsumme²⁸ eine automatische Angleichung an die unterschiedlichen Jahrgangsgrößen im österreichischen System erfolgen. Um das österreichische System stabil zu halten, wäre zusätzlich eine automatische Anpassung an die Lebenserwartung nötig. Dazu wäre es laut Knell (2013) sinnvoll, die Pensionsformel 45-65-80 laufend an die steigende Lebenserwartung anzupassen²⁹. So kann im österreichischen System das schwedische System nachgeahmt werden. Dies würde aber regelmäßige Eingriffe in das Pensionssystem bedeuten, die durch die Politik erfolgen müssten und die zur Verunsicherung in der Bevölkerung führen könnten. Die Formel könnte aber natürlich auch durch einen Automatismus laufend angepasst werden. Trotzdem würde auch in diesem System ein Ausgleichsfonds benötigt werden. Langfristig würde dies aber das System stabilisieren.

²⁸ In Österreich und Schweden wird das Pensionskonto derzeit mit dem durchschnittlichen Lohnwachstum verzinst.

²⁹ Knell (2005): „[...] it would be possible to link the definition of the benchmark pensioner to the 45-65-80 formula, but this is at present not planned, at least not in Austria.“

Im Fall einer Anhebung des gesetzlichen Pensionsantrittsalters muss natürlich bedacht werden, dass es nicht sinnvoll ist, wenn die betroffenen Personen lediglich von der Pensionsstatistik in die Arbeitslosenstatistik verschoben werden. Ein funktionierender Arbeitsmarkt für ältere Personen ist daher essenziell, um das Sozialsystem finanziell stabil halten zu können. Hier gibt es vor allem im Bereich des Senioritätsprinzips sowie im Bereich der Lohnnebenkosten der älteren Arbeitnehmer akuten Handlungsbedarf.

Die Einführung eines Pensionskontos im österreichischen System (APG 2004) erleichtert, wie erwähnt, eine Umstellung auf das schwedische System enorm. Der bürokratische Aufwand würde sich in Grenzen halten, da sich lediglich die Einzahlungen auf das Konto änderten, nicht aber die benötigten Informationen. Im Sinne von mehr Transparenz wäre ein beitragsorientiertes Pensionssystem auf jeden Fall vorteilhaft.

Langfristig muss daher eine Umstellung auf das schwedische Pensionssystem angestrebt werden – nicht zuletzt, damit die aktuellen Beitragszahler nicht immer länger arbeiten müssen, sondern frei entscheiden können, mit welchem Alter sie in Pension gehen. Außerdem würden die Kosten des Systems reduziert, der Verwaltungsaufwand verringert und die Lasten nicht auf nachkommende Generationen verschoben werden.

Alles in allem ist ein Eingriff in das aktuelle Pensionssystem aus politischer Sicht eher unattraktiv. Das Problem ist jedoch, dass ein solcher mit der Zeit weiter an Attraktivität verliert. Die steigende Lebenserwartung und die niedrige Geburtenrate führen dazu, dass sich die Zahl der Befürworter eines generationenübergreifend fairen Systems verringert, die Zahl der Gegner einer Umstellung daher steigt.

Je früher die skizzierten Anpassungen des aktuellen Systems erfolgen, desto eher wird dies auch von den Wählern belohnt werden, da die Entwicklung der Bevölkerungsstruktur (anteilmäßig steigt die Zahl der Älteren rasch an) für solche Reformvorhaben nicht förderlich ist. Daher sollte rasch reagiert werden, um das aktuelle System möglichst schnell noch „altersfest“ zu machen. Übergangsfristen können dazu beitragen, mehr Befürworter für einen solchen Systemwechsel zu finden. Im Sinne einer gleichmäßigen Lastenverteilung müssen diese aber so kurz wie möglich gehalten werden.

Sollen jüngere Generationen entlastet werden, so gelingt das nur, wenn auch die älteren Generationen mit ins Boot geholt werden. Da jedoch in bestehende Pensionen nur durch eine unvollständige Inflationsabgeltung eingegriffen werden kann und diese Strategie natürlich besonders unpopulär und damit unwahrscheinlich ist, sollte darauf abgezielt werden, die Änderungen des Systems möglichst rasch durchzuführen.

Literatur

- Boeri, T., Boersch-Supan, A., und Tabellini, G. (2002): „Pension Reforms and the Opinions of European Citizens“, *The American Economic Review*, Vol. 92, No. 2, 396-401.
- Christl, M. und Kucsera, D. (2014): „Elchtest für Österreichs Pensionssystem – Wie Schwedens Sozialdemokraten unsere Renten sichern“, *Agenda Austria Discussion Paper 2*.
- Felderer, B., Koman, R. und Schuh, U. (2005): „Investigating the Introduction of NDCs in Austria“, in *Pension Reform: Issues and Prospects for Non-Financial Defined Contribution (NDC) Schemes*, World Bank.
- Knell, M. (2005): „Demographic Fluctuations, Sustainability Factors and Intergenerational Fairness – An Assessment of Austria’s New Pension System“, *Monetary Policy and the Economy Q1/05*. OeNB.
- Knell, M. (2013): „The Austrian System of Individual Pension Accounts – An Unfinished Symphony“, *Monetary Policy and the Economy Q4/13*. OeNB.
- Knell, M., Köhler-Töglhofer, W. und Prammer, D. (2006): „The Austrian Pension System – How Recent Reforms Changed Fiscal Sustainability and Pension Benefits“, *Monetary Policy and the Economy Q2/06*. OeNB.
- Marin, B. (2013): „Welfare in an Idle Society? Reinventing Retirement, Work, Wealth, Health, and Welfare“, Ashgate Publishing Limited.
- OECD (2013): „Pensions at a Glance 2013: OECD and G20 Indicators“, OECD Publishing.
- Palmer, E. (2000): „The Swedish Pension Reform Model: Framework and Issues“, SP Discussion Paper No. 0012, World Bank.
- Palmer, E. (2002): „Swedish Pension Reform: How Did It Evolve, and What Does It Mean for the Future?“, in *Social Security Pension Reform in Europe*, University of Chicago Press.
- Pensionskommission (2014): „Bericht über die langfristige Entwicklung der gesetzlichen Pensionsversicherung für den Zeitraum 2013 bis 2060“, Kommission zur langfristigen Pensionssicherung.
- Schuh, U. (2010): „Ein nachhaltiges Pensionssystem für Österreich“, IHS Working Paper.
- Van der Heiden, E., Nelissen, J., und Verbon, H. (1997): „Altruism and Fairness in a Public Pension System“, *Journal of Economic Behavior and Organization*, Vol. 3, 505-518.

Appendix

Modellparametrisierung

Die Lebenserwartung wird von der Statistik Austria³⁰ übernommen, ist jahrgangsabhängig und wird zum Zeitpunkt der Barwertberechnung (Österreich) bzw. zum Zeitpunkt des Pensionsantritts (im schwedischen System) berechnet. Die Lebenserwartung wird für jeden Jahrgang festgestellt – mögliche minimale Unterschiede innerhalb eines Jahrganges (unterschiedliche Geburtstage) werden nicht berücksichtigt. Der durchschnittliche Bruttolohn wird zur Pensionsberechnung herangezogen. Dieser lag 2012 bei 29.723 Euro. Als durchschnittliches Bruttolohnwachstum wird 2,43 Prozent angenommen – das durchschnittliche Lohnwachstum der letzten 10 Jahre. Die durchschnittliche Inflation der letzten 10 Jahre lag bei 1,98 Prozent, daher wird im Modell mit diesem Wert gerechnet.³¹ Der Zinssatz für die Barwertberechnung sollte einen risikolosen Zinssatz darstellen. Üblicherweise werden hier die Renditen langfristiger staatlicher Schuldverschreibungen (10 Jahre) verwendet. 2012 lag die Rendite auf österreichische Schuldverschreibungen bei 2,37 Prozent³².

Die „tatsächlich anfallende“ Beitrags- und Ersatzrate in einem geschlossenen Pensionssystem

Unter Zuhilfenahme der Definition der Ersatzrate, Gleichung (1) und Gleichung (3) können die direkten und indirekten Einzahlungen der Versicherten in das Pensionssystem berechnet werden. Diese müssen den gesamten direkten Auszahlungen abzüglich des Bundesbeitragsanteils der Pensionisten (indirekte Kosten für Pensionisten) entsprechen:

³⁰ <http://www.statistik.at/Lebenserwartung/action.do>

³¹ Bei längeren Zeiträumen von 15 bzw. 20 Jahren verändern sich diese Wachstumsraten nur minimal (jährliches Bruttolohnwachstum 2,5 Prozent bzw. 2,7 Prozent; Inflation 1,8 Prozent bzw. 2,1 Prozent); das reale Bruttolohnwachstum bleibt relativ stabil bei 0,5 bis 0,6 Prozent.

³² 2013 lag der Wert für österreichische Schuldverschreibungen noch niedriger (bei 2,01 Prozent). Bei deutschen Staatschuldverschreibungen liegt dieser Wert allgemein auf noch niedrigerem Niveau.

$$\underbrace{\left(\tau_t + \frac{\alpha * B_t}{W_t * L_t} \right) * W_t * L_t}_{\text{Direkte und indirekte
Einzahlungen}} = \underbrace{\left(q_t - \frac{(1-\alpha) * B_t}{W_t * R_t} \right) W_t * R_t}_{\text{Auszahlungen abzüglich der
indirekten (von den Pensionisten
getragenen) Kosten}} \quad (4)$$

Die linke Seite der Gleichung (4) stellt die direkten und indirekten Einzahlungen der Versicherten dar. Der erste Ausdruck in Klammern entspricht der „tatsächlich anfallenden“ Beitragsrate (τ^*) eines durchschnittlichen Versicherten:

$$\tau^* = \tau_t + \frac{\alpha * b_t * P_t * R_t}{W_t * L_t} = \tau_t + \alpha * b_t * q_t * BR_t \quad (5)$$

Die rechte Seite der Gleichung (4) stellt die gesamten Auszahlungen an die Pensionisten abzüglich des entsprechenden Bundesbeitragsanteils (zusätzliche Kosten, die von den Pensionisten getragen werden) dar. Der erste Ausdruck in Klammern entspricht der „tatsächlich anfallenden“ Ersatzrate (q^*) eines durchschnittlichen Pensionisten:

$$q^* = q_t - \frac{(1-\alpha) * b_t * P_t * R_t}{W_t * R_t} = q_t * (1 + \alpha * b_t - b_t) \quad (6)$$

Der Anstieg des Pensionsantrittsalters in den Szenarien

Effektives Pensionsantrittsalter in den Szenarien

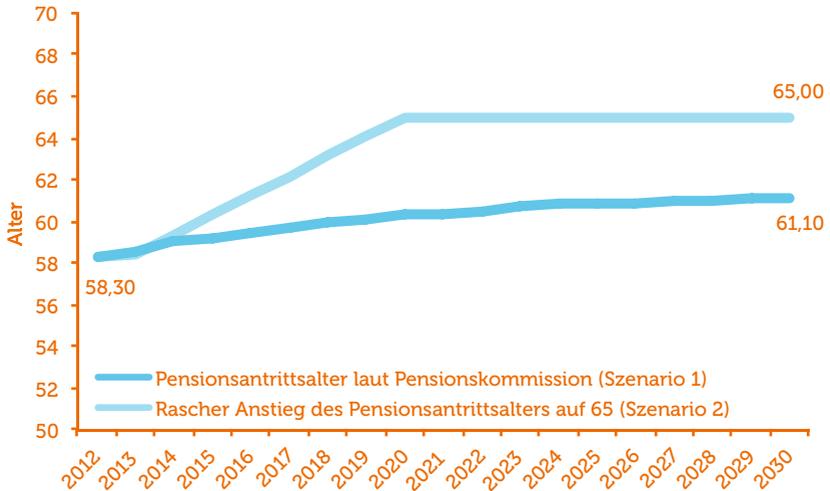


Abbildung 13

Quelle: Pensionskommission (2014), eigene Annahmen.

Robustheitstests

In diesem Abschnitt wird der Einfluss der Parameterwerte (Inflation, Bruttolohnwachstum, risikoloser Zinssatz) genauer betrachtet. Die unterschiedliche Parameterwahl wird nur für Modell 2 durchgeführt, da die Auswirkungen in beiden Modellen die gleichen sind. Die Auswirkungen der Lastenverteilung auf Pensionisten und Beitragszahler (α -Wert) wurden bereits bei den Ergebnissen diskutiert, daher wird ein konstanter α -Wert von 0,5 angenommen.

Durchschnittliches Bruttolohnwachstum

Hier wird sowohl die Inflation als auch der risikolose Zinssatz auf konstantem Niveau (1,98 Prozent bzw. 2,37 Prozent) gehalten, um die Auswirkungen einer Änderung des Bruttolohnwachstums auf das Indifferenzalter darzustellen. Daraus wird ersichtlich, dass das Bruttolohnwachstum zwar einen Einfluss auf die Höhe des Indifferenzalters hat, die Steigung allerdings offensichtlich nicht beeinflusst.

Auswirkung des Bruttolohnwachstums auf das Indifferenzalter

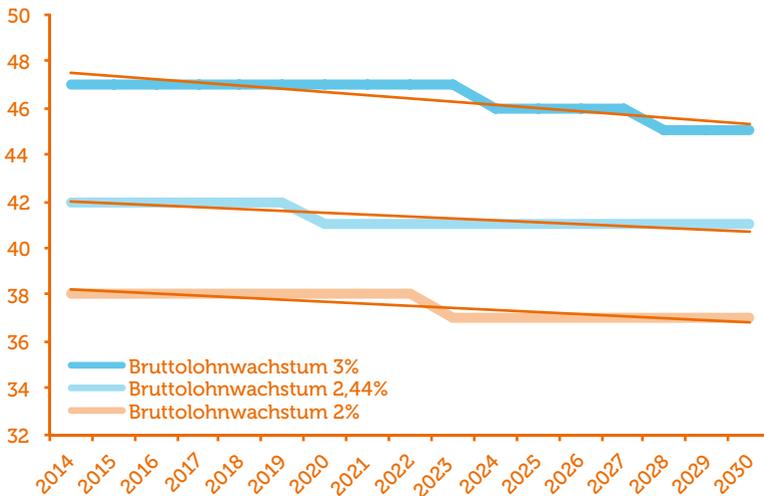


Abbildung 14

Quelle: Eigene Berechnungen.

Das bedeutet, dass die Zahl der Gewinner einer Pensionsreform nach schwedischem Vorbild relativ zu den Verlierern abnimmt – unabhängig von der Wahl des durchschnittlichen Bruttolohnwachstums ist.

Inflation

Das Inflationsniveau beeinflusst lediglich die Pensionsanpassung im österreichischen System. Das Bruttolohnwachstum sowie der risikolose Zinssatz werden konstant gehalten (2,44 Prozent bzw. 2,37 Prozent). Eine höhere Inflation lässt das Indifferenzalter sinken, weil dies das österreichische System (Inflationsanpassung der Pension) im Vergleich zum schwedischen Modell (Pensionsanpassung erfolgt mittels durchschnittlichen Bruttolohnwachstums) attraktiver macht und vice versa.

Auswirkung der Inflation auf das Indifferenzalter

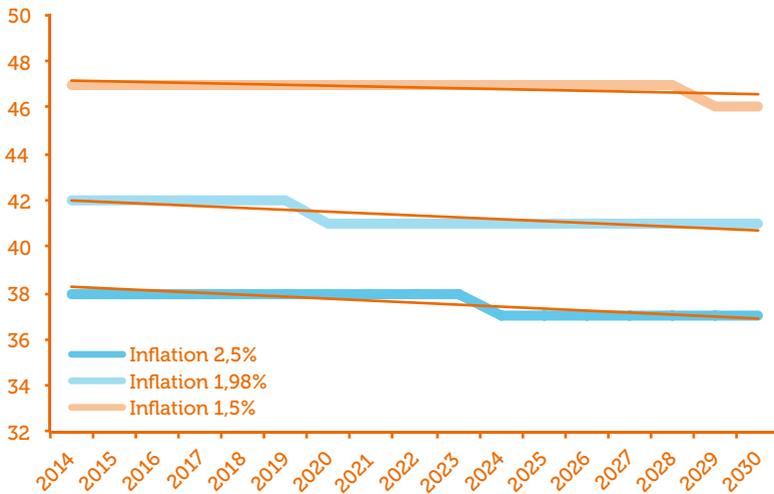


Abbildung 15

Quelle: Eigene Berechnungen.

Es zeigt sich wieder, dass die Inflation lediglich einen Einfluss auf das Niveau des Indifferenzalters hat, nicht aber auf die Steigung. Das bedeutet, dass die Zahl der Gewinner einer Pensionsreform nach schwedischem Vorbild relativ zu den Verlierern abnimmt – unabhängig von der Wahl der Inflation.

Risikoloser Zinssatz

Das Bruttolohnwachstum sowie die Inflation werden auf konstantem Niveau gehalten (2,44 Prozent bzw. 1,98 Prozent).

Auswirkung des Zinssatzes auf das Indifferenzalter

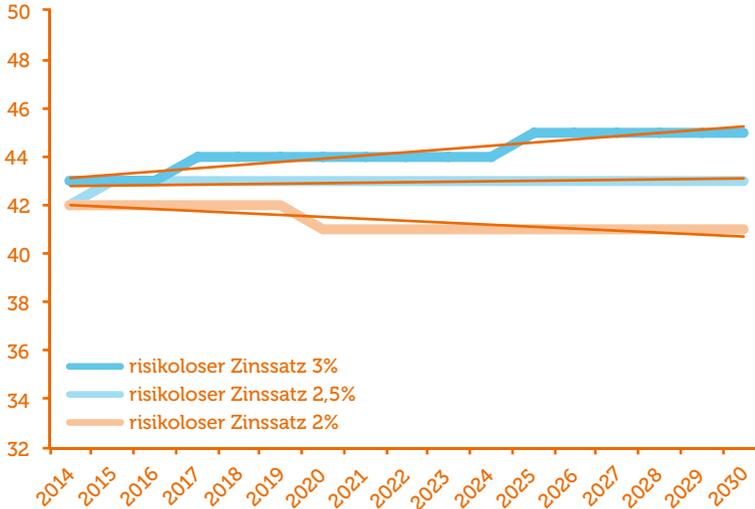


Abbildung 16

Quelle: Eigene Berechnungen.

Ebenso wie die Veränderungen anderer Parameter wirkt sich auch der risikolose Zinssatz auf die Höhe des Indifferenzalters aus. Anders als bei den Veränderungen von durchschnittlichem Bruttolohnwachstum und Inflation, beeinflusst die Wahl des risikolosen Zinssatzes jedoch auch die Steigung des Indifferenzalters. Sollte dieser Zinssatz bei mehr als vier Prozent liegen, so kann es sein, dass sich die Zahl der Gewinner einer Pensionsreform im Verhältnis zu den Verlierern sogar vergrößert. Ein risikoloser Zinssatz von über vier Prozent scheint aber unter den gegebenen Umständen als eher unrealistisch.

Cash-Flows im österreichischen bzw. schwedischen System

Personencharakteristika				Österreich			Schweden	
Alter	Jahr	jährliches Bruttoeinkommen	jährliche Beitragszahlungen	jährliche Gutschrift	Kontostand	Pension	Kontostand	Pension
		durchschnittliches Lohnwachstum 2,5%	Beitragsrate 22,8%	„Anhäufungsrate“ 1,78%			durchschnittliches Lohnwachstum 2,5%	
20	2012	29.723	6.777	528	528		6.777	
21	2013	30.466	6.946	542	1.083		13.893	
22	2014	31.228	7.120	555	1.665		21.360	
23	2015	32.008	7.298	569	2.276		29.192	
24	2016	32.809	7.480	583	2.916		37.402	
25	2017	33.629	7.667	598	3.587		46.004	
26	2018	34.470	7.859	613	4.290		55.013	
27	2019	35.331	8.056	628	5.025		64.444	
28	2020	36.215	8.257	644	5.794		74.312	
29	2021	37.120	8.463	660	6.599		84.633	
30	2022	38.048	8.675	676	7.440		95.424	
31	2023	38.999	8.892	693	8.320		106.702	
32	2024	39.974	9.114	711	9.238		118.483	
33	2025	40.973	9.342	728	10.198		130.787	
34	2026	41.998	9.576	747	11.199		143.633	
35	2027	43.048	9.815	765	12.245		157.038	
36	2028	44.124	10.060	784	13.335		171.024	
37	2029	45.227	10.312	804	14.473		185.612	
38	2030	46.358	10.570	824	15.659		200.822	
39	2031	47.517	10.834	845	16.895		216.676	
40	2032	48.705	11.105	866	18.183		233.198	
41	2033	49.922	11.382	888	19.525		250.410	
42	2034	51.170	11.667	910	20.923		268.337	
43	2035	52.450	11.958	932	22.378		287.004	
44	2036	53.761	12.257	956	23.894		306.436	
45	2037	55.105	12.564	980	25.471		326.661	
46	2038	56.482	12.878	1.004	27.112		347.706	
47	2039	57.894	13.200	1.029	28.819		369.598	
48	2040	59.342	13.530	1.055	30.594		392.368	
49	2041	60.825	13.868	1.081	32.440		416.046	
50	2042	62.346	14.215	1.108	34.360		440.662	
51	2043	63.905	14.570	1.136	36.355		466.248	
52	2044	65.502	14.935	1.164	38.428		492.839	
53	2045	67.140	15.308	1.194	40.582		520.468	

Personencharakteristika				Österreich			Schweden							
Alter	Jahr	jährliches Bruttoeinkommen	jährliche Beitragszahlungen	jährliche Gutschrift	Kontostand	Pension		Kontostand	Pension					
		durchschnittliches Lohnwachstum 2,5%	Beitragsrate 22,8%	„Anhaftungsrate“ 1,78%				durchschnittliches Lohnwachstum 2,5%						
54	2046	68.818	15.691	1.223	42.820	Inflation		549.170	Lohnwachstum					
55	2047	70.539	16.083	1.254	45.145			578.982						
56	2048	72.302	16.485	1.285	47.559			609.942						
57	2049	74.110	16.897	1.318	50.065			642.087						
58	2050	75.963	17.319	1.350	52.667			675.459						
59	2051	77.862	17.752	1.384	55.368			710.098						
60	2052	79.808	18.196	1.419	58.171			746.047						
61	2053	81.803	18.651	1.454	61.080			783.349						
62	2054	83.848	19.117	1.491	64.097			822.050						
63	2055	85.945	19.595	1.528	67.228			862.197						
64	2056	88.093	20.085	1.566	70.475			903.837						
65	2057		552.422		71.884			71.884			2%	926.433	54.496	2,5%
66	2058							73.322			2%		55.858	2,5%
67	2059							74.788			2%		57.255	2,5%
68	2060					76.284	2%		58.686	2,5%				
69	2061					77.810	2%		60.153	2,5%				
70	2062					79.366	2%		61.657	2,5%				
71	2063					80.953	2%		63.199	2,5%				
72	2064					82.572	2%		64.779	2,5%				
73	2065					84.224	2%		66.398	2,5%				
74	2066					85.908	2%		68.058	2,5%				
75	2067					87.626	2%		69.760	2,5%				
76	2068					89.379	2%		71.504	2,5%				
77	2069					91.166	2%		73.291	2,5%				
78	2070					92.990	2%		75.123	2,5%				
79	2071					94.850	2%		77.001	2,5%				
80	2072					96.747	2%		78.927	2,5%				
81	2073					98.681	2%		80.900	2,5%				
82	2074					100.655	2%		82.922	2,5%				

Tabelle 3
Quelle: Eigene Berechnungen.

