

Discussion paper #2

Elchtest für Österreichs Pensionssystem

Wie Schwedens Sozialdemokraten
unsere Renten sichern

Michael Christl und Dénes Kucsera

Think Tank



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

Juni 2014

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

Begutachtung: Univ.-Prof. Dr. Rainer Münz, Univ.-Prof. Dr. Karl-Heinz Paqué und Univ.-Prof. Dr. Friedrich Schneider

Gestaltung und Satz: Regula Widmer, 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

- 04 **Vorwort**
- 05 **Ergebnisse auf einen Blick**
- 08 **Einleitung**

- 10 **Welche staatlichen Pensionssysteme gibt es?**
- 10 Das österreichische System
- 13 Was kann das schwedische Pensionssystem?
- 15 Vor- und Nachteile des schwedischen Systems

- 20 **Wie ist nun das österreichische Pensionssystem nachhaltig zu sichern?**

- 30 **Modellsimulationen: Was wäre, wenn ...?**
- 30 Basismodell: Was passiert, wenn keine zusätzlichen Reformen kommen?
- 30 Variante 1: Das faktische Antrittsalter steigt bereits bis 2020 auf 65
- 31 Variante 2: Ab sofort steigt das Pensionsantrittsalter um drei Monate pro Jahr
- 32 Immer weniger Beitragszahler treffen auf immer mehr Pensionisten

- 34 **Ergebnisse: Was die Simulationen über die Finanzierbarkeit aussagen**

- 40 **Diskussion und Lösungsansätze**
- 40 Warum die aktuelle gesetzliche Regelung nicht ausreicht
- 41 These 1: „Der angepeilte Anstieg des Pensionsantrittsalters reicht aus, um das System nachhaltig zu sichern.“
- 43 These 2: „Wenn es mehr Beitragszahler gibt, bleibt das Pensionssystem stabil.“
- 45 These 3: „Das Pensionssystem wird durch einen Anstieg der Produktivität finanzierbar bleiben.“
- 46 These 4: „Das Pensionssystem wird durch niedrige Inflation finanzierbar bleiben.“
- 48 Die Lösung der Agenda Austria: Lernen wir doch von den Schweden!

- 52 **Literatur**
- 54 **Appendix**

Vorwort

Der langjährige deutsche Sozialminister Norbert Blüm brachte es zuwege, sich mit einem einzigen Satz in den Köpfen seiner Landsleute zu verewigen: „Unsere Rente ist sicher.“ Ein Ausspruch, der es in Windeseile nach Österreich schaffte und aus keinem Wahlkampf mehr wegzudenken ist. Der Hinweis auf „sichere Pensionen“ ist hierzulande für viele Politiker eine Art Glaubensbekenntnis. Schließlich hören alle Menschen gerne, dass für sie vorgesorgt ist.

Wir von der Agenda Austria haben uns nun angesehen, wie sicher die Pensionen tatsächlich sind. Und was diese Sicherheit kostet. Vor allem aber gingen die Studienautoren Michael Christl und Dénes Kucsera der Frage nach, wie das staatliche Pensionssystem von wahltaktisch motivierten Zugriffen zu schützen ist. Denn genau das scheint die entscheidende Voraussetzung für die langfristige Sicherung der Pensionen zu sein.

Die Sicherung des öffentlichen Pensionssystems folgt auch jenen Zielen, die sich die rein privat finanzierte Agenda Austria selbst gesetzt hat: Ein von Staat, Parteien und Interessenverbänden unabhängiger Thinktank zu sein, der Wege aufzeigt, wie der soziale Friede zu sichern ist, ohne Jahr für Jahr mehr Geld vom Staat umverteilen zu lassen. Diese Studie wurde wie alle Arbeiten in völliger Unabhängigkeit erstellt und einzig und allein vom wissenschaftlichen Beirat der Agenda Austria begutachtet.

Michael Christl und Dénes Kucsera haben die von der Regierung auf den Weg geschickten Reformen evaluiert und sich ausführlich in Schweden umgesehen. Dabei sind die beiden Volkswirte auf höchst bemerkenswerte Ergebnisse gestoßen. Allen voran eine vergleichsweise einfache Korrektur, die den Ausspruch von Herrn Blüm wahr werden lassen könnte.

Aber lassen Sie sich überraschen.
Viel Vergnügen beim Lesen,

Franz Schellhorn
Direktor Agenda Austria

Ergebnisse auf einen Blick

Das österreichische Pensionssystem ist dabei, zu einer kaum noch finanzierbaren Belastung für die gesamte Volkswirtschaft zu werden. Der Grund dafür ist ein sehr erfreulicher: eine um drei Monate pro Jahr steigende Lebenserwartung. Falls nicht reformiert wird, führt das allerdings dazu, dass der Staat (real) über kurz oder lang doppelt so viel Geld aus dem Budget zuschießen muss wie heute, in 30 Jahren bereits dreimal so viel. Schon jetzt werden aus dem Bundesbudget knapp zehn Milliarden Euro pro Jahr in das Pensionssystem gepumpt. Finanziert werden die steigenden Zuschüsse vorerst über höhere Staatsschulden, letzten Endes müssen sie aber von den Steuerzahlern bezahlt werden. Die Frage ist nur, von welchen Jahrgängen – also wann.

Nun gibt es grundsätzlich vier Möglichkeiten, das staatliche Pensionssystem finanzierbar zu halten: niedrigere Pensionen, höhere Zuschüsse aus dem Budget, höhere Einzahlungen oder ein höheres Pensionsantrittsalter. Die Agenda Austria nimmt in ihrer aktuellen Studie drei Modelle unter die Lupe, um zu sehen, mit welchen Anpassungen die Pensionen tatsächlich als gesichert anzusehen sind:

» **Basismodell:** Dieses Modell zeigt, wie es um die Pensionen bestellt ist, wenn die Prognosen der Regierung bzw. der Pensionskommission eintreffen.

» **Variante 1:** Dieses Modell basiert auf einem raschen Anstieg des Pensionsantrittsalters auf 65 Jahre bis zum Jahr 2020 (danach bleibt das Antrittsalter konstant).

» **Variante 2:** Dieses Modell zeigt, was passieren würde, wenn das Pensionsantrittsalter um **drei Monate pro Jahr** erhöht würde – also ungefähr an die Lebenserwartung angepasst würde. Diese Variante kommt dem „Schwedischen Modell“ am nächsten.

Die **Ergebnisse** sehen grob zusammengefasst so aus:

» Hält sich die Regierung an ihren geplanten Reformpfad (**Basismodell**), dann bedeutet das bis 2045 Folgendes:

- » Die Beiträge klettern um mehr als die Hälfte auf gut 36 Prozent des Bruttolohns.
- » Oder ein Pensionist erhält um ein Drittel weniger Rente.
- » Oder der Bundeszuschuss steigt auf das Dreifache.

» Entscheidet sich die Regierung für ein rasches Anheben des Pensionsantrittsalters auf 65 Jahre bis 2020 (**Variante 1**), geschieht bis 2045 Folgendes:

- » Die Beiträge klettern von 22,8 auf über 31 Prozent.
- » Oder die Durchschnittspension fällt um ein Viertel.
- » Oder der Zuschuss aus dem Budget steigt auf mehr als das Doppelte.

» Was aber würde geschehen, wenn Österreich eine Pensionsreform umsetzte, die sich an das schwedische Modell anlehnt? Wenn das Pensionsantrittsalter jedes Jahr mit der Lebenserwartung mitwachsen würde, im konkreten Fall jeweils um drei Monate (**Variante 2**)? Dies würde bedeuten:

- » Die Beiträge steigen bis 2045 auf 26 Prozent, fallen bis 2060 aber auf das heutige Niveau zurück.
- » Oder die Durchschnittspension fällt bis 2045 um neun Prozent, steigt bis 2060 aber wieder auf das aktuelle Niveau.
- » Der Zuschuss aus dem Budget steigt zwar bis 2045 auf gut das 1,6-Fache von heute, sinkt danach aber deutlich auf weniger als heute ab.

Verteidiger des bestehenden Pensionssystems führen ins Treffen, dass keine weiteren Korrekturen nötig seien, um das System finanziell stabil zu halten. Mit folgenden Argumenten:

- » „Der angepeilte Anstieg des Pensionsantrittsalters ist ausreichend.“

» „Wenn es mehr Beitragszahler gibt, bleibt das Pensionssystem stabil.“

» „Eine steigende Produktivität hält das System finanzierbar.“

Diese Thesen sind nach eingehender Prüfung nicht haltbar. Schon allein deshalb nicht, weil deren Eintreten als höchst spekulativ zu bezeichnen ist und diese Argumente daher für eine solide Planung des staatlichen Pensionssystems nicht geeignet sind.

Die Agenda Austria empfiehlt daher, **das österreichische Pensionssystem schrittweise auf das schwedische Modell umzustellen**. In Schweden zahlt jeder Bürger auf ein fiktives Pensionskonto ein. Beim Pensionsantritt wird der Betrag auf dem Konto durch die Zahl der (statistisch noch) zu erwartenden Lebensjahre dividiert:

$$\text{Pension} = \frac{\text{Pensionskontostand}}{\text{Erwartete Pensionsdauer}}$$

Die Höhe der Pension hängt also davon ab, wie lange sie voraussichtlich noch bezogen wird. Gleichzeitig garantiert der Staat eine Mindestpension. Das schwedische System ist nachhaltig, weil es sich automatisch an demographische Entwicklungen anpasst – langwierige politische Diskussionen sind nicht mehr nötig. Das Ergebnis ist für alle Generationen fair.

Die ersten Vertreter der Babyboom-Generationen gehen demnächst in Pension, die letzten werden es in spätestens zehn bis 15 Jahren tun. Dann werden die Auszahlungen noch deutlicher über den Einzahlungen in das staatliche Pensionssystem liegen. Deshalb braucht es schnell einen Automatismus, der diese zusätzliche Belastung abfängt: Und zwar, indem es **einen klaren Zusammenhang zwischen Pensionsdauer und Pensionshöhe** gibt. Den österreichischen Pensionsanwärtern ist es zumutbar, in einem ersten Reformschritt pro Jahr drei Monate später in Pension zu gehen (Variante 2). Um später ein immer höheres Pensionsantrittsalter zu vermeiden, **empfehlen wir als zweiten Schritt einen gänzlichen Umstieg auf das schwedische System**. Dann können die Anwarter selbst entscheiden, ob sie früher mit einer geringeren Rente oder später mit einer höheren in Pension gehen wollen. Auch das ist zumutbar. **Im Gegenzug wäre das staatliche Pensionssystem stabilisiert – und zwar dauerhaft.**

Einleitung

Das österreichische Pensionssystem ist eines der großzügigsten weltweit, wie die OECD unlängst festgestellt hat¹. Umstritten ist, ob diese Großzügigkeit dauerhaft finanzierbar ist. Schon jetzt werden nur noch zwei Drittel der Pensionen über die dafür vorgesehenen Beiträge der Aktiven gedeckt – ein Drittel wird aus dem Budget zugeschossen und damit ebenfalls von den Steuerzahlern getragen. Das Pensionssystem gerät dabei gleich von zwei Seiten unter Druck: Der Staatshaushalt wird im Zuge der steigenden Verschuldung stark strapaziert, wodurch auch die Zuschüsse in das staatliche Pensionssystem schwerer finanzierbar werden. Vor allem aber verursacht die steigende Lebenserwartung der Österreicherinnen und Österreicher einen enormen finanziellen Aufwand. Seit 1970 ist die Lebenserwartung um knapp sieben Jahre gestiegen, das Pensionsantrittsalter um rund sechs Jahre gesunken. Hinzu kommt, dass geburtenstarke Jahrgänge vor dem Ruhestand stehen. Das österreichische Umlageverfahren kommt also aus dem Gleichgewicht – die Politik muss korrigierend eingreifen.

Schweden befand sich in den 1990er-Jahren in der gleichen Situation, löste das Problem aber nachhaltig. **Anders als in Österreich hängt die Höhe der Pension in Schweden auch von der Lebenserwartung ab. Dieses System finanziert sich langfristig selbst und führt zu einer generationengerechten Umverteilung.** Es regelt sich mittels automatischer Anpassungen auch selbst. Die dauerhafte Finanzierbarkeit der Pensionen hängt nicht von Wahlen oder Politikern ab. Lediglich die Unterstützung für Menschen, die eine Pension unterhalb einer von der Politik festgesetzten Grenze beziehen, wird weiter von der Allgemeinheit finanziert.

Diese Studie zeigt auf, dass **unser Pensionssystem ohne nachhaltige Reformen nur durch enorme Zuschüsse aus der Staatskasse finanzierbar bleibt.** Bleibt alles wie es ist, müssen die Jüngeren die Zeche bezahlen – sei es über höhere Steuern und Abgaben und/oder geringere Pensionen. **Daher empfiehlt die Agenda Austria, das schwedische Pensionssystem als Basis einer Pensionsreform in Österreich zu verwenden: Nicht nur, um das System finanziell stabil zu halten, sondern auch, um der Politik einen ihrer Spielbälle zu entwenden. Zum Wohle der Bevölkerung.**

”

Seit 1970 ist die Lebens-
erwartung um knapp
sieben Jahre gestiegen,
das Pensionsantrittsalter
um rund sechs Jahre
gesunken.

“

Welche staatlichen Pensionssysteme gibt es?

Ein Pensionssystem beruht in der industrialisierten Welt prinzipiell auf drei Säulen: der staatlichen Vorsorge, der betrieblichen Vorsorge und der privaten Vorsorge. Die Ausprägung der jeweiligen Säulen kann zwischen den Ländern deutlich variieren. Die staatliche Vorsorge wird meist über ein Umlageverfahren organisiert, so auch in Österreich.

Wesentlich für das Umlageverfahren ist es, dass es auf einem ungeschriebenen „Solidar-Vertrag“ zwischen den Generationen beruht: Die im Erwerbsleben stehende Bevölkerung kommt für die anfallenden Pensionen auf.² Eine Alternative dazu ist das Kapitaldeckungsverfahren, bei dem – analog zur privaten Pensionsvorsorge – jeder Aktive selbst für seine Rente anspart.

In Europa dominiert das Umlageverfahren, einige Länder bevorzugen mittlerweile aber eine Mischform beider Systeme: Ein Teil der Beiträge läuft in ein Umlageverfahren, ein anderer in ein kapitalgedecktes System. In Großbritannien und der Schweiz ist die Rolle des kapitalgedeckten Systems bedeutend, in Schweden zwar vorhanden, aber von untergeordneter Bedeutung.

Das österreichische System: Pensionsgarantie auf einen bestimmten Anteil des Lohns

Das österreichische Pensionssystem kennt zahlreiche Spielarten. Die Arbeiter und Angestellten sind anders organisiert als die Bauern, die Selbstständigen oder die Beamten. Wir konzentrieren uns auf das Allgemeine Sozialversicherungsgesetz (ASVG), das für den weitaus größten Teil der Bevölkerung gilt. In dieses Pensionssystem zahlt jeder Arbeitnehmer 10,25

² „Die monatlich von Arbeitnehmern und Arbeitgebern vorgenommenen Einzahlungen in die staatliche Rentenkasse sollen zur Finanzierung der laufenden Rentenzahlungen dienen. Die arbeitende und somit zahlende Generation erwartet ihrerseits, dass auch ihre Rente durch die Beitragszahlungen der nachfolgenden Generation gedeckt ist. Tatsächlich ist der Generationenvertrag als Grundlage des deutschen Rentensystems eine staatlich organisierte Unterhaltspflicht gegenüber den Älteren der Gesellschaft.“ (siehe Bundesversicherungsanstalt für Angestellte, 2013).

Prozent seines Bruttolohnes ein, zusätzlich werden 12,55 Prozent vom jeweiligen Arbeitgeber eingezahlt, monatlich also 22,8 Prozent des Bruttolohns. Das ist ein europäischer Spitzenwert.

Zentrales Element ist ein fiktives Pensionskonto, auf das jeder Versicherte einzahlt. Dahinter steht die Idee, dass jeder Versicherte bis zum Alter von 65 arbeitet, 45 Jahre ins Pensionssystem einzahlt und dann 80 Prozent seines durchschnittlichen Bruttolohns als Rente ausbezahlt bekommt. Wer früher in den Ruhestand geht, bekommt weniger, wer länger arbeitet, mehr.

Aufgrund verschiedener Reformen gilt dieses Pensionskonto jedoch erst für alle nach 1954 Geborenen und dann auch nur für die Beitragszeiten ab 2005. Beitragszeiten davor werden in Form einer Kontoerstgutschrift berechnet. Im Pensionskonto selbst sollte jeder seine persönlichen Einzahlungen und sein angesammeltes Pensionseinkommen einsehen können.³ Das auf das Pensionskonto eingezahlte Geld wird mit der Wachstumsrate der durchschnittlichen Bruttolöhne verzinst. Laufende Pensionszahlungen werden normalerweise an die Inflationsrate angepasst, um einem Kaufkraftverlust entgegenzuwirken. Das österreichische Pensionssystem sieht derzeit eine Mindestpension von 857,53 Euro brutto im Monat vor. Darunter liegende Pensionsansprüche werden vom Staat aufgefüllt, damit niemand unter die Mindestpension fällt.

Mit der Pensionsreform 2004 wurden für alle nach 1954 Geborenen die Pensionsansprüche nach unten korrigiert: Wurden zuvor die 15 besten Einkommensjahre als Grundlage für die Pensionsberechnung angesetzt, sind nun die besten 40 Jahre entscheidend. Dieser Betrag ist aufgrund des längeren Zeitraums und der mit fortschreitendem Alter ansteigenden Lohnkurven (Senioritätsprinzip) üblicherweise deutlich niedriger. Um die Einbußen gegenüber dem alten System zu begrenzen, wurde der „Pensionsverlust“ begrenzt.⁴

Seit der letzten Pensionsreform 2004 ist es zudem schwieriger, in Frühpension zu gehen, wobei diese Änderungen erst schrittweise in Kraft treten. Die vorzeitige Alterspension bei langer Versicherungsdauer wird 2017 abgeschafft. Die Hacklerregelung II besteht weiterhin und ermöglicht Männern und Frauen mit mindestens 45 beziehungsweise 42 Beitrags-

³ Zurzeit ist dies leider noch nicht möglich, da das Datenmaterial noch nicht vollständig ist. Siehe <http://www.pensionsversicherung.at>.

⁴ Maximal darf die Pension nicht mehr als zehn Prozent vom Pensionsanspruch des alten Systems abweichen. Vor 2024 sind diese Abschläge sogar noch geringer (siehe Knell, 2005).

jahren den Ausstieg aus dem Erwerbsleben mit 62 bzw. 57 Jahren.⁵ Die Hacklerregelung III (Schwerarbeiter) wiederum öffnet die Tür zum Pensionsantritt mit 55 (Frauen) bzw. 60 Jahren (Männer), wenn 40 bzw. 45 Jahre eingezahlt und in zehn der letzten 20 Jahre vor der beantragten Pensionierung eine besonders belastende Tätigkeit ausgeübt wurde.⁶ Die sogenannte Korridorpension ermöglicht den früheren Pensionsantritt mit 62 Jahren, allerdings ist dies mit Einbußen von 5,2 Prozent pro früherem Antrittsjahr verbunden.⁷ Abgeschafft wurde die vorzeitige Alterspension bei Arbeitslosigkeit. Schlupflöcher bei der Invaliditäts- und Berufsunfähigkeitspension wurden nur teilweise geschlossen, daher verlassen immer noch viele Menschen das Erwerbsleben über diese Regelung.

Die Pensionsreform 2004 hat also zweifellos Verbesserungen mit sich gebracht, sichert das staatliche Rentensystem aber nicht nachhaltig ab:

- » Das individuelle Pensionskonto ist ein Schritt in Richtung mehr Transparenz für künftige Pensionisten.
- » Das neue System konnte die finanziellen Probleme im alten Pensionssystem leicht entschärfen.
- » Der neue Pensionskorridor mit Zu- und Abschlägen für längeres bzw. kürzeres Arbeiten sorgt für mehr Flexibilität beim Pensionsantritt.
- » Die Umstellung auf das neue System erfolgt aber nur sehr langsam. Beide Systeme laufen derzeit und noch über mehrerer Jahre parallel.
- » Die Berechnung des Pensionsanspruches bleibt noch lange kompliziert, was zu Verunsicherung führt.
- » Die steigenden Kosten tragen noch immer künftige Pensionisten. Vor allem jene, die nach 1980 geboren sind.

⁵ Für Frauen wird diese Option der Frühpension ab 2016 an die Bedingungen der Männer herangeführt.

⁶ Siehe Wipfel (2013).

⁷ Versicherungsmathematisch müssten die Abschläge allerdings bei ca. acht Prozent pro Jahr liegen.

Was kann das schwedische Pensionssystem?

Nachhaltiger Automatismus statt politisch motivierter Dauerdiskussion

Ab den 1980er-Jahren erkannten immer mehr Menschen in Schweden, dass das Pensionssystem so nicht länger funktionieren würde. Immer weniger Beitragszahler mussten immer mehr Pensionisten finanzieren – immer höhere Beiträge wären die Folge gewesen, wollte man verhindern, dass die Pensionen gekürzt werden. Ab 1990 erzeugte eine Immobilien- und Bankenkrise, verbunden mit hoher Arbeitslosigkeit, zusätzlich Druck auf das System. Politiker und Experten waren sich einig, dass etwas geschehen müsse.

Die Ziele der schwedischen Pensionsreformen waren klar definiert (siehe Palmer 2000):

- » eine gleiche Behandlung von Personen mit gleicher Einkommensvorgeschichte⁸;
- » eine steuerfinanzierte Mindestpension, damit niemand unter einen gewissen Lebensstandard fällt;
- » langfristige Finanzierbarkeit des Systems, um Fairness für alle Generationen zu schaffen.

So wie das österreichische, fußt auch das schwedische Pensionssystem auf einem fiktiven Pensionskonto. Der fundamentale Unterschied liegt darin, dass in Schweden die Beiträge der Einzahler fix sind und nicht die Höhe der Pensionen. Der Beitrag beläuft sich auf 18,5 Prozent des Bruttolohns (vgl. Österreich 22,8 Prozent). Das schwedische Modell ist also nicht nur finanziell gesichert, sondern auch um knapp ein Fünftel günstiger. 9,25 Prozent werden vom Arbeitnehmer bezahlt (vgl. Österreich 10,25 Prozent) und weitere 9,25 Prozent vom Arbeitgeber (vgl. Österreich 12,55 Prozent) beigesteuert. 16 Prozent der geleisteten Einzahlungen werden über das Umlageverfahren auf dem Pensionskonto gutgeschrieben, 2,5 Prozent werden über die staatlich organisierte kapitalgedeckte Komponente auf dem Ka-

⁸ Personen, die gleich viel einbezahlt haben, zur selben Zeit und mit gleichem Alter in Pension gehen, sollten den gleichen Pensionsanspruch haben (siehe Knell, 2004).

pitalmarkt angelegt. Die Schweden können zwischen unterschiedlichen Fonds wählen. Das hier angesparte Kapital wird dann anschließend auf dem Pensionskonto verbucht.

Die Pensionshöhe ergibt sich also aus dem auf dem Pensionskonto angesparten Kapital. Bei Pensionsantritt wird die Pensionshöhe errechnet, indem das angesparte Kapital am Pensionskonto auf die erwartete Pensionsdauer⁹ aufgeteilt wird:

$$\text{Pension (Annuität)} = \frac{\text{Pensionskontostand}}{\text{Erwartete Pensionsdauer}}$$

Wer früher zu arbeiten aufhört, bekommt automatisch eine niedrigere Pension, weil die erwartete Pensionsdauer steigt und weniger auf das Konto eingezahlt wurde. Wer statistisch eine höhere Lebenserwartung hat, bekommt ebenso eine niedrigere Pension, weil der Kontostand über einen längeren Zeitraum ausbezahlt wird. Das sind – stark verkürzt dargestellt – die zwei „Geheimnisse“ des schwedischen Modells.

Für den Pensionsantritt gibt es einen Korridor. Es ist möglich, in einem Alter zwischen 61 und 69 Jahren in Pension zu gehen. Darüber hinaus können die Schweden auch in Teilpension gehen, um gleichzeitig noch Teilzeit zu arbeiten. Die Verzinsung auf dem Pensionskonto richtet sich, wie in Österreich, nach dem Anstieg der Durchschnittslöhne. Dasselbe gilt für die ausgezahlten Pensionen. In Österreich werden diese nur an die Inflationsrate angepasst, was für die Pensionisten im Vergleich meistens schlechter ist. Wie bereits erwähnt, gibt es in Schweden eine Mindestpension, die – ähnlich wie in Österreich – durch staatliche Zuschüsse garantiert wird. Sie beträgt 875 Euro und liegt damit nominell etwas über, kaufkraftbereinigt aber unterhalb der österreichischen Mindestpension.

Nachhaltig ist das schwedische System deshalb, weil es sich automatisch an sich ändernde demografische und ökonomische Entwicklungen anpasst. Weil die Pension von der Lebenserwartung abhängt, ist das Ergebnis für alle Generationen fair. Wenn zwei Personen mit unterschiedlicher Lebenserwartung (unterschiedliche Jahrgänge) gleich viel ins System einbezahlt haben bekommen sie in Summe auch real gleich viel ausbezahlt. Die Politik muss nicht eingreifen, um dieses Ergebnis zu erzielen und um das

⁹ Die erwartete Pensionsdauer ist ein statistischer Wert, der sich an der Lebenserwartung orientiert (Sterbetafel).

System finanziell stabil zu halten. Ein Element des schwedischen Systems ist der sogenannte ABM (Automatic Balance Mechanism). Er sorgt dafür, dass sich das System an demografische Veränderungen (wie einen Babyboom) anpasst. Auch Fehlprognosen beim Berechnen der Lebenserwartung werden korrigiert. Damit ist die langfristige Stabilität des Umlageverfahrens gesichert. Die genaue Funktionsweise des ABM wird im Appendix beschrieben.

Vor- und Nachteile des schwedischen Systems

Ein exakter Vergleich der beiden Systeme ist nicht ganz einfach, weil das schwedische zu einem kleinen Teil über Kapitaldeckung funktioniert. Dennoch sind einige Vor- und Nachteile des schwedischen Systems klar ablebar:¹⁰

» **Das System ist ohne politische Eingriffe finanziell stabil.**

Die langfristige Stabilität ist im schwedischen System ohne Eingriffe der Politik gesichert. Dies geschieht zum einen durch die Anpassung der Lebenserwartung. Eine steigende Lebenserwartung führt daher im schwedischen System zu keiner Mehrbelastung. Wird lediglich die Entwicklung des Durchschnittslohns als Maßstab für die Entwicklung im Pensionssystem herangezogen, so werden Veränderungen des Verhältnisses von Erwerbstätigen und Pensionisten durch Kohorteneffekte (unterschiedliche Stärke einzelner Jahrgänge) nicht berücksichtigt. Automatische Anpassungen können theoretisch durch eine Verzinsung mit dem Lohnsummenwachstum erfolgen. In Schweden geschieht dies indirekt durch den ABM, in Österreich wird dieses Problem jedoch völlig außer Acht gelassen.

» **Die Umverteilung ist klar und nachvollziehbar.** Die Umverteilungswirkung des schwedischen Systems ist für jeden Einzahler und Pensionsbezieher klar sichtbar. Die soziale Abfederung liegt in der Hand der Politik, die durch Mindestpension und Anrechnungszeiten soziale Hilfestellung leisten kann.

¹⁰ Siehe Börsch-Supan (2005).

» **Die Simplizität sorgt für mehr Vertrauen.** Durch die Einfachheit, die Transparenz bei den Einzahlungen und den zu erwartenden Pensionsansprüchen vertrauen die Schweden auf die Nachhaltigkeit ihres Pensionsmodells. Es ist nicht von großen Zuschüssen aus dem Budget abhängig, die dann von den nachkommenden Jahrgängen bezahlt werden müssen.

» **Die Schweden entscheiden selbst, wann sie in Pension gehen wollen.** Jeder Bürger kann zwischen 61 und 69 Jahren in Pension gehen. Auch hier ist zu jedem Zeitpunkt klar, wie hoch die Rente sein wird. Der Pensionsanspruch kann auch in Form einer Teilpension bezogen werden, der einen fließenden Übergang vom Erwerbsleben in die Pension ermöglicht (Stundenreduktion). Auch die Rückkehr in ein Beschäftigungsverhältnis ist jederzeit möglich.

» **Klare Konsequenzen bei längerem bzw. kürzerem Arbeiten.** Das schwedische Modell zeigt mit größerer Kostenwahrheit auf, welche Konsequenzen längeres bzw. kürzeres Arbeiten nach sich zieht. Dies ist aus der einfachen Berechnungsformel leichter abzulesen, und die Zu- und Abschläge richten sich, anders als in Österreich, nach den selbst geleisteten Beiträgen.

» **Fair gegenüber den kommenden Generationen.** 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 werden Jüngere durch die jährlich steigenden Zuschüsse aus dem Budget, die sie entweder über Steuern oder Schulden finanzieren müssen, mehr belastet. Das schwedische System ist „kostenneutral“, weil die Pensionen direkt von der Höhe der Einzahlungen abhängen.¹¹

Manche dieser Punkte können, je nach Perspektive, natürlich auch als Nachteil gesehen werden:

» **Keine garantierte Pensionshöhe.** In Schweden ist die Höhe der Pensionsbeiträge fixiert, es gibt keine politischen Diskussionen mehr darüber, ob sie geändert werden soll. Das Versprechen, so wie in Österreich nach 45 Beitragsjahren 80 Prozent des durchschnittlichen Bruttolohns als Pension zu erhalten, gibt es im skandinavischen Modell nicht. In Schweden steht das Individuum verstärkt in der Verantwortung, zusätzlich eine private Vorsorge zu nutzen.

» **Kostspieliger Ausgleichsfonds.** Der Ausgleichsfonds, der mögliche Finanzierungslöcher (Konjunkturschwankungen, weniger Zuwanderung, geburtenstarke Jahrgänge) austariert, muss eine gewisse Größe haben. Nicht jedes Land ist in der Lage, eine solche Liquiditätsreserve bereitzustellen. Schweden hatte zum Zeitpunkt der Umstellung des Pensionssystems bereits einen Pensionsfonds, weil es seit 1960 Teile der Einzahlungen zurückgelegt hatte.

In Österreich steigt der jährlich wachsende Zuschuss aus dem Budget an, da das Pensionssystem nicht ausreichend reformiert wurde. Das wiederum trägt zur steigenden Verschuldung des Landes bei. Eine wichtige Rolle für die Finanzierung spielt das Verhältnis von Einzahlern (also Berufstätigen) zu Pensionsbeziehern.¹² Abbildung 1 zeigt, dass die Ausgaben für das Pensionssystem in Schweden (am BIP gemessen) weit unter jenen in Österreich liegen. Und das, obwohl in Schweden weniger Berufstätige auf dieselbe Zahl von Pensionisten kommen.

¹² Diese sogenannte Belastungsrate ist die Zahl der Pensionsbezieher dividiert durch die Zahl der Versicherten. Oft wird stellvertretend die Old-Age Dependency Ratio verwendet, also jene Maßzahl, welche die Bevölkerung über 65 Jahren der Bevölkerung über 20 gegenüberstellt. Der Einfluss der Belastungsrate auf die Finanzierbarkeit des Umlageverfahrens wird im nachfolgenden Kapitel beschrieben.

Zusammenhang zwischen der demografischen Struktur und den Kosten des Pensionssystems (2009)

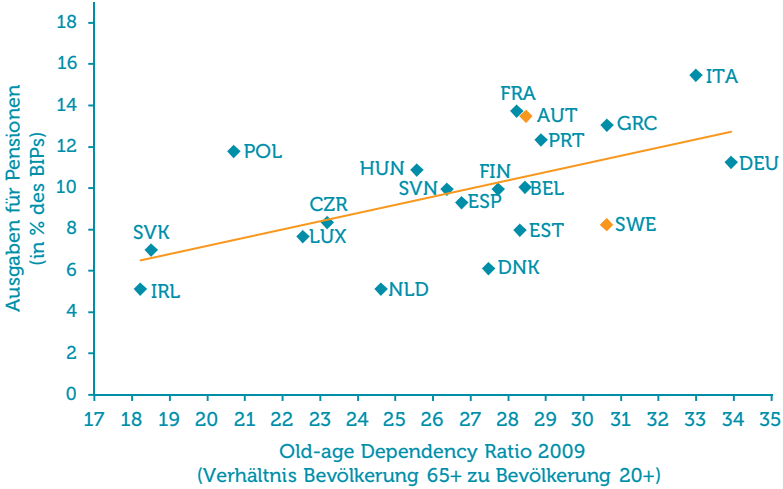


Abbildung 1
Quelle: OECD (2013).

”

Zwei demografische Entwicklungen sind es, die das österreichische System in Bedrängnis bringen werden: die steigende Lebenserwartung und die Pensionierung der Babyboomer, die kurz vor der Tür steht.

“

Wie ist nun das österreichische Pensionssystem nachhaltig zu sichern?

Zwei demografische Entwicklungen sind es, die das österreichische System in Bedrängnis bringen werden: die steigende Lebenserwartung (in Kombination mit einem stagnierenden Pensionsantrittsalter) und die Pensionierung der Babyboomer, die kurz vor der Tür steht.

Pensionsantrittsalter und Lebenserwartung

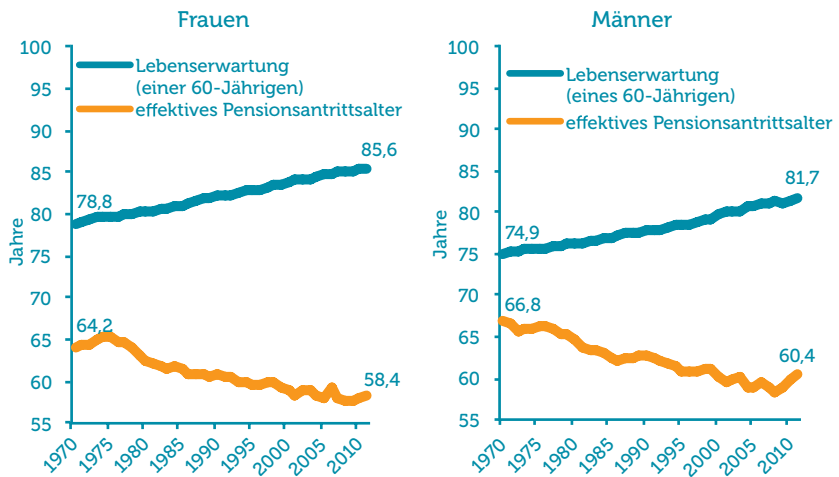


Abbildung 2
Quelle: OECD, Statistik Austria.

Um ein Umlageverfahren finanzierbar zu halten, sind die gesamten Einzahlungen und die gesamten Auszahlungen zu beachten. Durch die demografische Entwicklung sinken die Einzahlungen bei steigenden Auszahlungen – der Staat kann bzw. muss die Differenz mit Steuergeld ausgleichen. Mathematisch kann das Problem wie folgt dargestellt werden¹³:

$$\text{gesamte Einzahlungen} + \text{Bundeszuschuss} = \text{gesamte Auszahlungen}$$

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

Die gesamten Einzahlungen in das Pensionssystem – die Beitragsrate (τ) multipliziert mit dem Durchschnittslohn (W) und der Zahl der Beitragszahler (L), zuzüglich dem Bundeszuschuss (B) – müssen der Höhe der Auszahlungen – die Durchschnittspension (P) multipliziert mit der Anzahl der Pensionisten (R) – entsprechen. Diese Gleichung muss zu jedem Zeitpunkt t erfüllt sein, um das System im Gleichgewicht zu halten. Der Staat hat in Österreich die Aufgabe, die Diskrepanz zwischen Einzahlungen und Auszahlungen zu kompensieren („Ausfallshaftung“). Gleichung (1) kann nun folgendermaßen umformuliert werden:

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

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

Die Belastungsrate ist zum Großteil ein exogener Faktor, auf den das Umlageverfahren durch Anpassung der Ersatzrate, des Bundesbeitrags oder der Beitragsrate reagieren muss. Wie wird sie beeinflusst? Die steigende Lebenserwartung sowie die bevorstehende Pensionierung geburtenstarker Jahrgänge und eine niedrige Fertilität lassen die Belastungsrate laut Pensionskommission (2013) steigen. Ein gewisser Ausgleich ist durch eine höhere Erwerbsbeteiligung der Bevölkerung im arbeitsfähigen Alter, durch einen Anstieg des Pensionsantrittsalters und durch Migration denk-

¹³ Siehe z. B. Knell (2013).

bar. Die Prognose weist dennoch einen Anstieg der Belastungsrate auf – der erwartete Ausgleich durch die drei erwähnten Faktoren reicht also nicht aus, um die Belastungsrate zu stabilisieren. **So kamen 2012 auf zehn Beitragszahler fünf Pensionisten, im Jahr 2060 werden zehn Versicherte acht Pensionisten finanzieren** (siehe Abbildung 7), falls es bis dahin zu keinen Änderungen kommt. Anpassungen im aktuellen System sind daher unumgänglich.

Um das österreichische Pensionssystem im Gleichgewicht zu halten gibt es verschiedene Ansatzmöglichkeiten¹⁴ (siehe Gleichung 2). Dabei zeigt sich, dass die junge Generation von allen Reformmaßnahmen getroffen wird – sie muss in jedem Fall einen großen Teil der entstehenden Kosten tragen. Die Frage ist nur, wie hoch diese Zusatzbelastungen sein werden. Folgende Änderungen sind prinzipiell möglich:

» **Höhere Beiträge (τ):** Österreich hat bereits eine sehr hohe Beitragsrate von 22,8 Prozent. Eine weitere Erhöhung ist wirtschaftlich hoch riskant (Standort- und Arbeitskostenproblematik), aber auch politisch eher nicht gewünscht, da die aktuelle Steuer- und Abgabenquote auf Arbeit in Österreich bereits eine der höchsten in der EU ist. Die Folge wäre, dass die Erwerbstätigen, und darunter vor allem die Jüngeren, die Kosten der bisher versäumten Reformen zu tragen hätten.

¹⁴ Gesetzlich bestimmt ist im ASVG lediglich, dass der entstehende „Mehraufwand durch nachhaltige Reformmaßnahmen gleichmäßig auf die Parameter Beitragssatz, Kontoprozentsatz, Anfallsalter, Pensionsanpassung und Bundesbeitrag aufgeteilt werden kann (Nachhaltigkeitsfaktoren), und zwar unter Bedachtnahme auf deren unterschiedliche zeitliche Wirkungsweise“. Siehe ASVG, Artikel 108e§9.

Beitragsraten im europäischen Vergleich (2012)

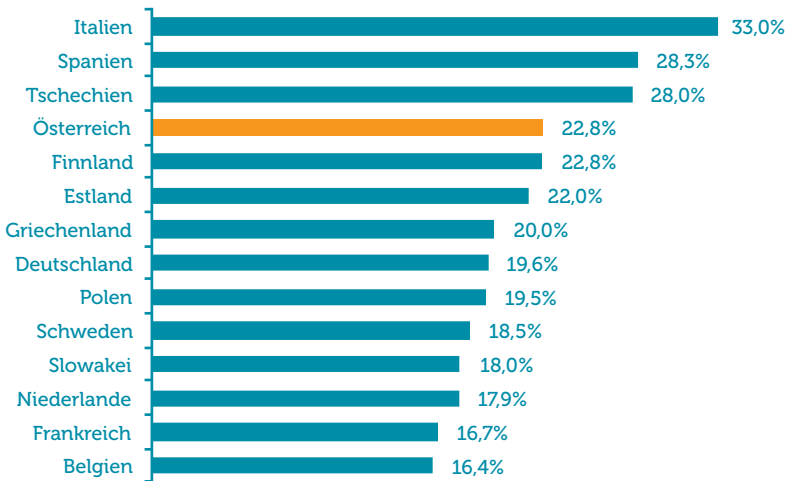


Abbildung 3

Quelle: OECD (2013), Beitragsraten in Prozent des Bruttolohns.

» **Niedrigere Pensionen/niedrigere Ersatzrate (q):** Laufende Pensionen zu kürzen, wird wegen anhängiger Klagen kaum eine Regierung wagen (Vertrauensschutz). Derzeit wird versteckt gekürzt, wenn Pensionen weniger stark angehoben werden als die Inflation. Eine Absenkung der Ersatzrate würde wiederum nur die künftigen Pensionisten treffen. Also auch die Jüngeren.

Ersatzrate (netto) im europäischen Vergleich

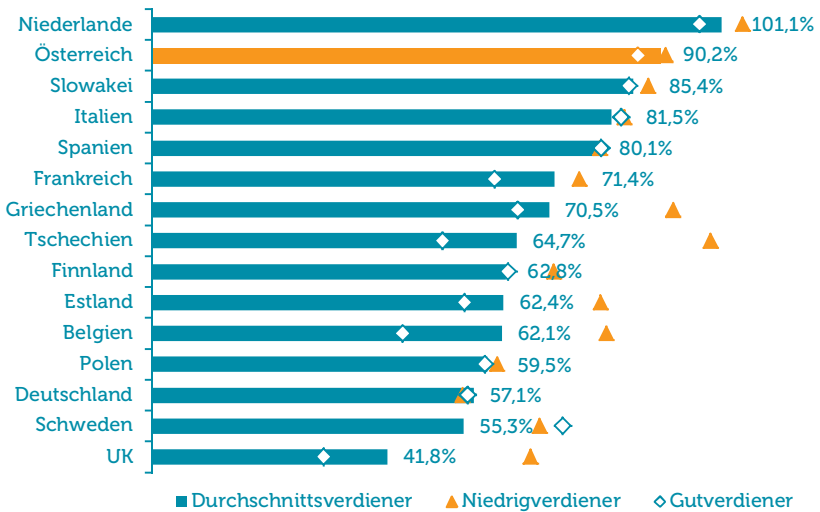


Abbildung 4

Quelle: OECD (2013), Ersatzrate in Prozent des durchschnittlichen individuellen Nettolohns.

» Ein noch höherer Zuschuss aus dem Staatshaushalt (b):

Der Bundesbeitrag zum Pensionssystem lag 2012 bei knapp 7,3 Milliarden Euro¹⁵. Dieser Beitrag entspricht genau der Lücke zwischen Gesamteinnahmen und Gesamtauszahlungen im Pensionssystem. Gemessen an den gesamten Ausgaben des Pensionssystems bedeutet dies einen Bundesbeitrag von circa einem Viertel der gesamten Ausgaben. Für Beamtenpensionen wurden zusätzlich 2012 circa acht Milliarden Euro ausgegeben¹⁶. Der Bundesbeitrag muss über Steuern oder Schulden finanziert werden. Geschieht dies über eine Einkommenssteuer, so kann man dies mit einer Anhebung der Beitragsrate gleichsetzen, es trifft lediglich die arbeiten-

¹⁵ Aus dem Budget werden jährlich zirka 10 Milliarden Euro zugeschossen. Um das österreichische Pensionssystem mit dem schwedischen Modell vergleichen zu können, wird hier der Bundesbeitrag angesetzt, also die Differenz zwischen Einzahlungen und Auszahlungen.

¹⁶ Siehe www.bmf.gv.at, Bundesfinanzrahmen.

de Generation. Finanziert man die Anhebung über Konsumsteuern, so trifft es sowohl Jüngere als auch Ältere. Finanziert man die Pensionen hingegen über Schulden, verschiebt man das Problem in die Zukunft und belastet daher die jüngeren Generationen.¹⁷ Außerdem beeinflussen steigende Steuerbelastung und Staatsschulden das Wachstumspotenzial der Wirtschaft negativ und erschweren damit indirekt die Finanzierung des Pensionssystems.

Abbildung 5 zeigt die Entwicklung des Bundesbeitrags zum staatlichen Pensionssystem. Während das Preisniveau im Zeitraum von 2006 bis 2012 lediglich um rund 14 Prozent gestiegen ist, ist der Zuschuss aus dem Staatshaushalt um rund 66 Prozent auf 7,3 Mrd. Euro angewachsen.

Zuschuss aus dem Staatshaushalt

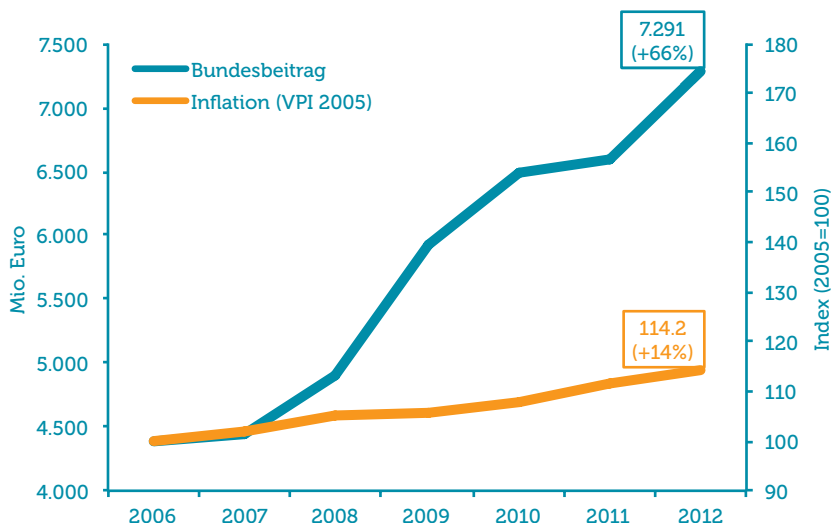


Abbildung 5

Quelle: Pensionskommission (2013) und Statistik Austria (2014), linke Achse: Bundesbeitrag in Mio. Euro, rechte Achse: Inflation (VPI).

¹⁷ Eine höhere Staatsverschuldung muss später über eine zusätzliche Steuerbelastung bedient werden.

» **Höheres Pensionsalter und/oder mehr Beschäftigte:** Eine höhere Zahl der Beschäftigten wäre wünschenswert, weil dann auf einen Pensionsbezieher mehr Beitragszahler kämen. Diese Entwicklung ist jedoch konjunkturabhängig und kann durch die Politik nur in geringem Ausmaß beeinflusst werden. Ein weiterer Ansatzpunkt wäre die Veränderung des Verhältnisses von Pensionsempfängern und Einzahlern. Dies wäre über ein höheres Pensionsantrittsalter zu erreichen. Die Österreicher scheiden im europäischen Vergleich sehr früh aus dem Erwerbsleben aus. Derzeit steigt das faktische Pensionsantrittsalter aber zu langsam, um einen derartigen Effekt zu erreichen. Vorteilhaft wäre es auch, mehr Menschen im erwerbsfähigen Alter tatsächlich in Beschäftigung zu bringen – das setzt wirtschaftliche Dynamik und einen funktions-tüchtigen Arbeitsmarkt für Ältere voraus.

Pensionsantrittsalter im europäischen Vergleich, 2009

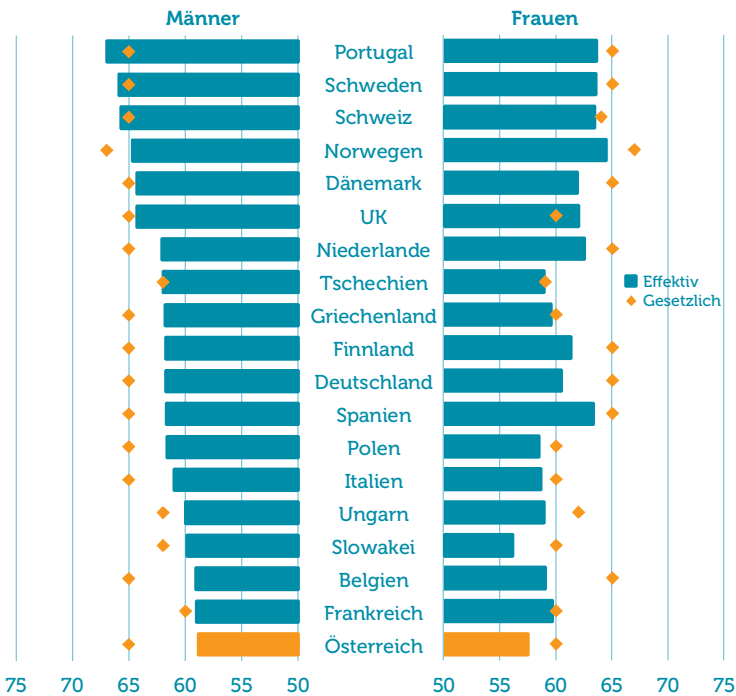


Abbildung 6
Quelle: OECD (2013).

Generationengerechtigkeit

Eine klar abgegrenzte Definition von Generationengerechtigkeit eines Pensionssystems gibt es nicht. Die grundsätzliche Frage, die man im Sinne der Fairness eines Pensionssystems stellen muss, ist, wie die Lastenverteilung von Änderungen im Fortpflanzungsverhalten der Menschen (Kohorteneffekte) auf die unterschiedlichen Generationen aussehen sollte. In der Theorie gibt es drei Ansätze: erstens, eine gleichmäßige Lastenverteilung über alle betroffenen Generationen; zweitens, eine kollektive Lastenverteilung über die „Verursachergenerationen“ (jene Generationen, die eine geringe durchschnittliche Kinderzahl haben); oder drittens, eine individuelle Lastenverteilung auf den „Verursacher“ (kinderabhängige Pension).

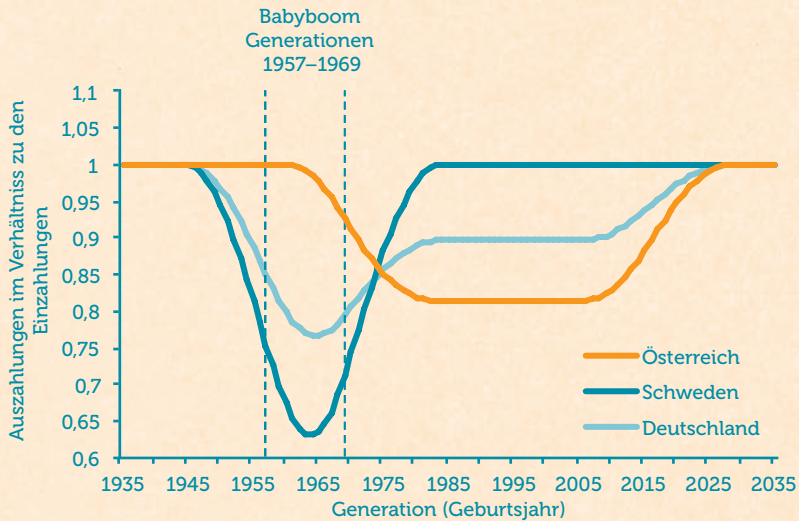
Die Lastenverteilung wird oft durch die MID (Measure of Intergenerational Distribution) angegeben. Dies ist das Verhältnis von Auszahlungen und Einzahlungen unter Annahme eines ausgeglichenen Pensionssystems. Fällt diese Ratio unter eins, zahlt man mehr in das System ein, als man ausbezahlt bekommt. Die nächste Abbildung zeigt die Lastenverteilung von unterschiedlichen Modellen im Falle eines Babybooms. Da in Österreich der Babyboom die Generationen zwischen 1957 und 1969 betrifft, haben wir auch hier diese Generationen als zahlenmäßig stärkere Jahrgänge gewählt.

Die Last des österreichischen Babybooms trifft im österreichischen System vor allem die Jahrgänge zwischen 1980 und 2010. Während im deutschen und im schwedischen Modell eher die Generationen des Babybooms die Last tragen würden.

Eine Mischform, so wie es sie in Deutschland gibt, würde am ehesten dem oben erwähnten ersten Ansatz einer gleichmäßigen Lastenverteilung entsprechen. Das schwedische Modell würde dem zweiten Ansatz, einer Lastenverteilung über die Verursachergenerationen, entsprechen. Beiden Argumentationen kann man etwas abgewinnen. Der dritte Ansatz der individuellen Lastenverteilung wurde in Deutschland vor allem von Sinn (2003) und Bofinger (2004) diskutiert und basiert auf der Idee einer kinderbezogenen Rente.

Nur schwer zu argumentieren ist jedoch eine Lastenverteilung, welche die nachfolgenden Generationen für das reproduktive Verhalten ihrer Vorgängergenerationen bestraft. Das geschieht aber genau in einem Umlagesystem (Österreich). Im Sinne von fairer Lastenverteilung wäre es daher sinnvoll, wenn das Pensionssystem ältere Generationen stärker miteinbezieht, als das bisher im österreichischen System der Fall ist.¹

Belastung der Generationen durch einen Babyboom wie in Österreich in den unterschiedlichen Pensionssystemen



Quelle: Eigene Berechnungen und Knell (2005).

Annahmen: Die Jahrgänge zwischen 1957 und 1969 wurden zahlenmäßig halbiert bei einem Arbeitsantritt mit 20, einem Pensionsantritt mit 65 und einer Lebenserwartung von 80 Jahren.

Dies ist ein fiktives Beispiel, daher darf die MID nur in Relation zu anderen Jahrgängen gesehen werden, nicht aber in absoluten Werten.

Ein MID-Wert unter eins bedeutet, dass man mehr in das Pensionssystem einzahlt, als man als Pension zurückbekommt.

I „[...] it would be better to have pension systems in place, that feature a more 'backward looking' intergenerational burden sharing, i. e. are rather contribution-oriented with a largely constant contribution rate", Knell (2005).

Modellsimulationen: Was wäre, wenn...?

Unübersehbar ist, dass sich hierzulande das Verhältnis zwischen Erwerbstätigen und Pensionsbeziehern, die sogenannte Belastungsrate, laufend verschlechtert: Auf einen Pensionisten kommen immer weniger Erwerbstätige, die Beiträge leisten. Wie wirkt sich das auf das Pensionssystem aus? Dies kann in Modellsimulationen berechnet werden. Die Modellparametrisierung wird im Appendix beschrieben. In dieser Studie werden drei unterschiedliche Modelle verglichen:

Basismodell: Was passiert, wenn keine zusätzlichen Reformen kommen?

Dieses Modell geht davon aus, dass das Pensionsantrittsalter wie von der Pensionskommission prognostiziert bis 2060 auf 60,8 Jahre ansteigen wird. In diesem Szenario ist eine leicht steigende Erwerbsquote sowie eine moderate Zuwanderung bereits eingerechnet. **Dieses Modell zeigt, wie sich das österreichische Pensionssystem unter den Annahmen der Regierung und der Pensionskommission (2013) entwickeln wird.**

Variante 1: Das faktische Antrittsalter steigt bereits bis 2020 auf 65

Variante 1 unterstellt, dass das tatsächliche Pensionsantrittsalter bis 2020 auf durchschnittlich 65 Jahre ansteigt.¹⁸ Jedes zusätzliche Beitragsjahr führt zu einer um 1,78 Prozentpunkte¹⁹ höheren Ersatzrate (Anteil am Bruttogehalt, der als Pension bezahlt wird). Die durchschnittliche Pension ist

¹⁸ Anstieg auf 59 Jahre in 2014, dann steigt das Pensionsantrittsalter bis 2020 um ein Jahr jährlich.

¹⁹ Entspricht dem aktuellen Kontoprozentsatz für ein zusätzliches Beitragsjahr.

somit höher.²⁰ Das Verhältnis zwischen Beitragszahlern und Pensionisten muss aufgrund des höheren Antrittsalters angepasst werden. Diese Anpassung erfolgt proportional unter Berücksichtigung der Bevölkerung zwischen 55 und 64 Jahren, die somit arbeiten müsste. **Dieses Modell gibt also Aufschluss darüber, wie sich ein rascher Anstieg des Pensionsantrittsalters auf 65 auf die Finanzierbarkeit des österreichischen Systems auswirken würde.**

Variante 2: Ab sofort steigt das Pensionsantrittsalter um drei Monate pro Jahr

Variante 2 geht davon aus, dass das effektive Pensionsantrittsalter ab 2014 um drei Monate pro Jahr angehoben wird. Dieser Zeitraum von drei Monaten ist insofern interessant, als dies ungefähr dem Anstieg der Lebenserwartung entspricht²¹. Daher sollte bei dieser Berechnung das österreichische Pensionssystem lediglich aufgrund der unterschiedlichen Stärke einzelner Jahrgänge („Kohorteneffekt“) aus dem Gleichgewicht kommen, nicht aber aufgrund der steigenden Lebenserwartung. **Variante 2 könnte also in gewisser Weise mit dem schwedischen Modell verglichen werden, da zumindest die steigende Lebenserwartung in die Pensionsberechnung einfließt.**

Der Anstieg um drei Monate bedeutet, dass ein Österreicher 2040 durchschnittlich bis zum Alter von etwa 65 Jahren, 2060 bis etwa 70 arbeiten würde. Dieser Vorschlag erscheint kurzfristig als durchaus moderat. Wenn jemandem nähergebracht wird, statt im August erst im November in Pension zu gehen, wird dies kaum als unzumutbarer Eingriff gewertet werden. Unrealistisch erscheint diese Variante allerdings auf lange Sicht. Knell (2013) argumentiert aber, dass es im österreichischen System schon allein aufgrund der steigenden Lebenserwartung notwendig sei, dass das Pensionsantrittsalter bis 2060 auf 65 Jahre steigt. In unserer Simulation werden nun jedoch auch die „Kohorteneffekte“ (Pensionierung der Baby-

²⁰ Die angepasste durchschnittliche Ersatzrate ist die gewichtete Ersatzrate der Personen, die wegen des höheren Pensionsantrittsalters länger arbeiten, und derer, die bereits in Pension sind und daher noch eine niedrigere Ersatzrate haben.

²¹ Das Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz (BMASK) geht von einer steigenden Lebenserwartung von 2,4 Monaten pro Jahr aus.

boomer) berücksichtigt: Der Anstieg des Pensionsantrittsalters fällt somit stärker aus. Wie in Variante 1 führt auch hier ein zusätzliches Beitragsjahr zu einer um 1,78 Prozentpunkte höheren Ersatzrate für jene, die länger arbeiten. Die durchschnittliche Ersatzrate würde somit proportional steigen. Das Verhältnis zwischen Beitragszahlern und Pensionisten muss aufgrund des höheren Antrittsalters angepasst werden. Diese Anpassung erfolgt proportional unter Berücksichtigung der Bevölkerung zwischen 55 und 69.

Immer weniger Beitragszahler treffen auf immer mehr Pensionisten – eine unvermeidliche Entwicklung?

Die unterschiedlichen Annahmen für das Pensionsantrittsalter in den Modellen führen logischerweise zu einem unterschiedlichen Verhältnis zwischen Pensionisten und Beitragszahlern (Belastungsrate). Das prognostizierte Pensionsantrittsalter der Pensionskommission, also das Basismodell, lässt die Belastungsrate bis 2060 von 0,52 auf 0,79 steigen: Auf 100 Beitragszahler kommen sozusagen 79 Pensionisten. Variante 1 lässt die Belastungsrate kurzfristig sogar sinken, langfristig steigt sie aber auf ein etwas höheres Niveau als 2012, nämlich auf 0,62. Die Erhöhung des Pensionsantrittsalters um drei Monate pro Jahr (Variante 2) lässt die Belastungsquote relativ flach verlaufen, ab 2040 würde sie sogar sinken (auf 0,45 im Jahr 2060).

Wie viele Pensionisten kommen auf hundert Beitragszahler

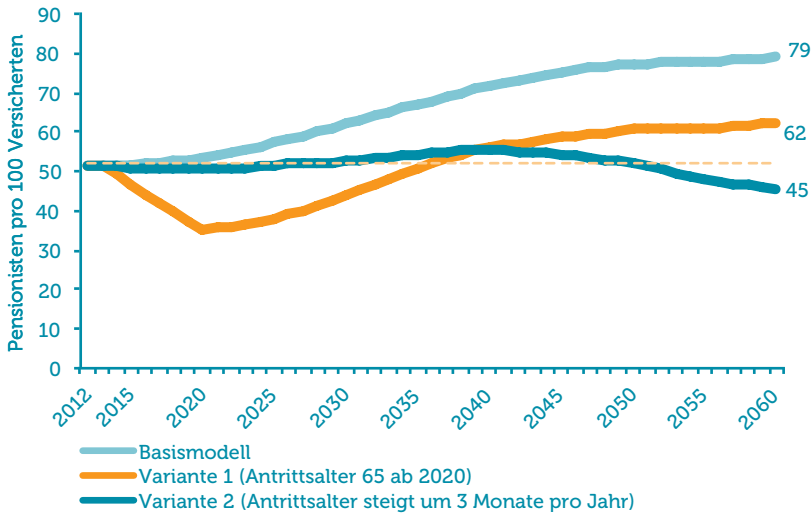


Abbildung 7

Quelle: Pensionskommission (2013), eigene Berechnungen.

Das bedeutet:

- » Wenn die Regierung an ihren Vorhaben festhält, müssen immer weniger Beitragszahler immer mehr Pensionen finanzieren.
- » Auch wenn es gelingt, das tatsächliche Pensionsantrittsalter bis 2020 auf das gesetzliche Antrittsalter von 65 Jahren zu heben, müsste ab etwa 2035 wieder gegengesteuert werden, weil das Verhältnis von Einzahlern zu Pensionisten wieder auf heutigem Niveau liegen würde.
- » Nur, wenn das tatsächliche Pensionsantrittsalter parallel zur Lebenserwartung steigt, wird verhindert, dass immer weniger Beitragszahler immer mehr Pensionen finanzieren müssen.

Ergebnisse: Was die Simulationen über die Finanzierbarkeit aussagen

In diesem Kapitel wird analysiert, was die Ergebnisse der Simulation über die Finanzierbarkeit unseres Pensionssystems aussagen. Drei Fragen sollen hier beantwortet werden:

- » Wenn die Pensionen lediglich über den Beitrag aus dem Staatshaushalt gesichert werden sollen, wie stark würde dieser steigen?
- » Wenn das Pensionssystem lediglich über höhere Versicherungsbeiträge gesichert werden soll, wie stark würden diese steigen?
- » Wenn das System lediglich über geringere Pensionen gesichert werden soll, wie hoch sind die Renten dann im Vergleich zu den bezogenen Aktiveinkommen?

Vergleich der drei Modelle

Um die Auswirkungen der Demografie (steigende Lebenserwartung, Babyboom) abzufedern, kann an drei Schrauben gedreht werden: höhere Zuschüsse aus dem Budget, niedrigere Pensionen und höhere Beiträge der Einzahler. In den folgenden Modellen wird immer nur an einer Schraube gedreht, zwei bleiben unberührt.

Abbildung 8 zeigt die Entwicklung des Zuschusses aus dem Budget (Bundesbeitrag), wenn sich die Pensionsbeiträge und die Pensionshöhe nicht ändern (bei konstanter Beitrags- und Ersatzrate). Der Bundesbeitrag wird als inflationsbereinigter Index dargestellt, um reale Werte zu erhalten.

Entwicklung des realen Zuschusses aus dem Budget

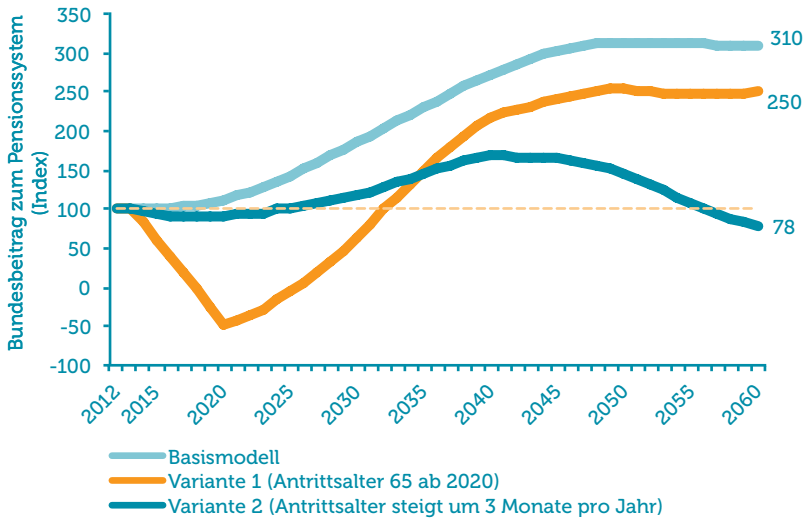


Abbildung 8

Quelle: Eigene Berechnungen, unter der Annahme einer konstanten Beitrags- und Ersatzrate (Wert 2012).

Das bedeutet:

» Wenn das Pensionssystem unverändert bleibt (Entwicklung laut Pensionskommission) und nur über den Zuschuss aus dem Budget gesichert werden soll, dann müsste dieser 2032 doppelt und 2045 dreimal so hoch sein wie 2012. Inflationsbereinigt würde er von gut sieben Milliarden Euro auf über 14 Milliarden 2032 und rund 22 Milliarden im Jahr 2045 steigen.

» Bei einem stark steigenden Pensionsantrittsalter auf 65 Jahre bis 2020 (Variante 1) würde der notwendige inflationsbereinigte Bundesbeitrag zunächst stark sinken. In ca. 20 Jahren würde er aber bereits wieder über dem Niveau von 2012 liegen und danach weiter steigen, weil das Pensionsantrittsalter bei 65 Jahren bleibt. Eine einmalige Anhebung des Pensionsantrittsalters verschiebt das Problem also nur in die Zukunft.

» Nur wenn das Eintrittsalter jährlich um drei Monate steigt (Variante 2), stabilisieren sich die Zuschüsse langfristig auf heutigem Niveau, ab 2055 würde der Bundesbeitrag real sogar leicht sinken.

Abbildung 9 zeigt, was geschieht, wenn das System über steigende Beiträge zur Pensionsversicherung dauerhaft finanziert werden soll.

Entwicklung der Pensionsbeiträge in Prozent des Bruttolohns

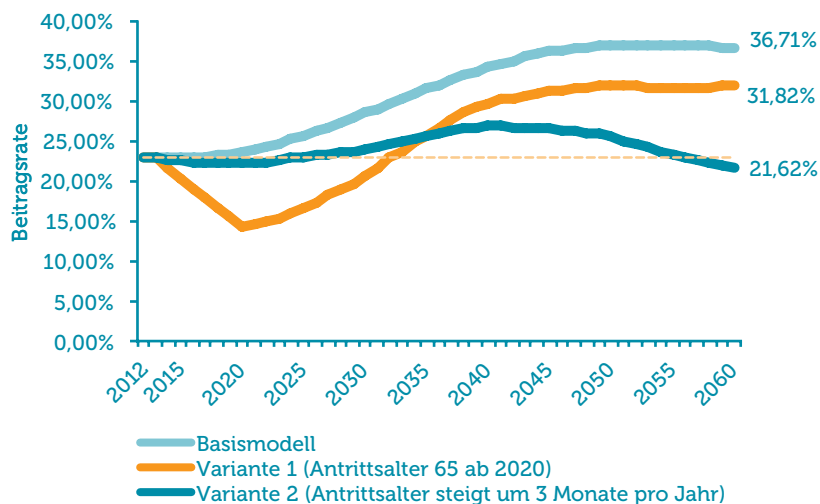


Abbildung 9

Quelle: Eigene Berechnungen, unter Annahme eines konstanten realen Bundesbeitrags und einer konstanten Ersatzrate (Wert 2012).

Das bedeutet:

» Wenn das System unverändert bleibt und nur über höhere Pensionsbeiträge gesichert werden soll, müssten diese von derzeit 22,8 Prozent auf ca. 25 Prozent im Jahr 2024, dann auf knapp 30 Prozent im Jahr 2030 und auf 35 Prozent im Jahr 2040 ansteigen.

» Bei einem stark steigenden Pensionsantrittsalter auf 65 Jahre bis 2020 (Variante 1) würden die Beiträge ab 2030 ebenfalls kräftig steigen – sie sind nur in den kommenden 15 Jahren niedriger. Das Problem taucht also wieder auf.

» Nur wenn das Antrittsalter jährlich um drei Monate erhöht wird (Variante 2), können die Beiträge in der Nähe der derzeitigen 22,8 Prozent gehalten werden und steigen zwischenzeitlich „nur“ auf etwa 27 Prozent. 2060 wäre die Beitragsrate wieder auf einem ähnlichen Niveau wie 2012.

Abbildung 10 zeigt ein Szenario, in dem die Finanzierbarkeit des Systems über niedrigere Pensionen gesichert wird.

Entwicklung der Pensionen (der durchschnittlichen Ersatzrate)

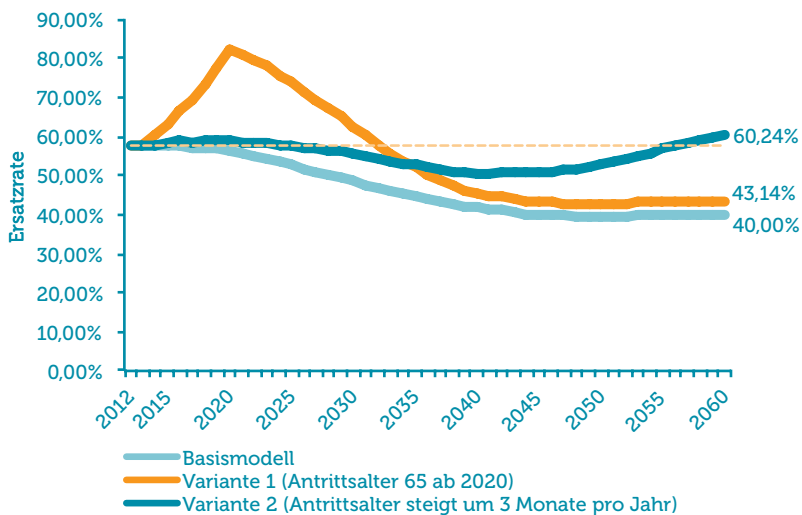


Abbildung 10

Quelle: Eigene Berechnungen, unter Annahme eines konstanten realen Bundesbeitrags und einer konstanten Beitragsrate (Wert 2012).

Das bedeutet:

- » Wenn das System unverändert bleibt (Annahmen der Pensionskommission) und nur über die Pensionshöhe gesichert werden soll, dann werden die Pensionen nicht mehr so wie jetzt knapp 58 Prozent des Bruttogehalts betragen, sondern in zehn Jahren (2025) nur mehr ca. 53 Prozent, 2030 nur mehr 49 Prozent und bis 2060 auf nur mehr ca. 40 Prozent sinken.
- » Bei einem stark steigenden Pensionsantrittsalter auf 65 Jahre bis 2020 (Variante 1) sind die Pensionen bis 2033 zum Teil höher als bisher²², danach sinken sie aber kräftig ab.
- » Wenn das Antrittsalter jährlich um drei Monate erhöht wird (Variante 2), sinken die Pensionen zwar mittelfristig, aber weniger stark als im Falle der „Nichtreform“. Langfristig steigen sie dann wieder auf das aktuelle Niveau. In dieser Variante hätten Pensionisten die geringsten Schwankungen zu erwarten.

Zusammenfassend sei noch einmal der Hinweis erlaubt, dass neben den laufenden Kosten von 22,8 Prozent des Bruttolohns noch indirekte Kosten anfallen, die von den österreichischen Steuerzahlern zu begleichen sind. Gemeint sind jene Kosten, die durch die jährliche Deckungslücke im staatlichen Pensionssystem entstehen. Abbildung 11 legt die Entwicklung dieser Kosten pro Versichertem offen – also das, was jeder Erwerbstätige zusätzlich aufbringen muss, um das System solvent zu halten.

Reale Kosten des jährlichen „Pensionslochs“ je Versichertem

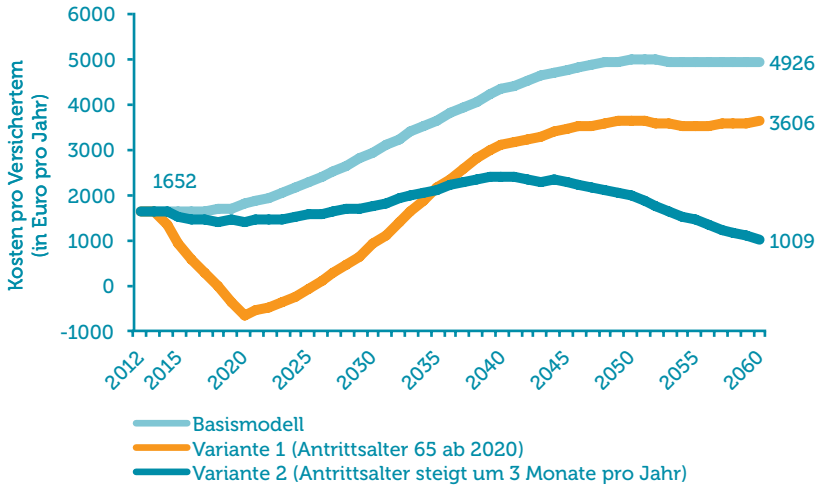


Abbildung 11

Quelle: Eigene Berechnungen, unter Annahme einer konstanten Beitrags- und Ersatzrate (Wert 2012).

Das bedeutet:

» Aktuell würde jeder Versicherte zusätzlich zu seinen laufenden Einzahlungen in das Pensionssystem (direkte Kosten) noch rund 1650 Euro pro Jahr zahlen. Diese Summe wird fällig, um die Deckungslücke im Pensionssystem zu schließen (über Schulden oder Steuern). Entwickelt sich das System wie von der Pensionskommission vorgesehen (Basismodell), so steigen diese Kosten bis 2045 für jeden Versicherten auf 4900 Euro pro Jahr.

» Bei einem stark steigenden Pensionsantrittsalter auf 65 (Variante 1) würden diese indirekten Kosten immer noch auf fast 3500 Euro pro Jahr anwachsen.

» Bei einem kontinuierlichen Anstieg des Pensionsantrittsalters würden die Kosten bis 2040 zwar auf fast 2400 Euro pro Jahr steigen, langfristig aber auf rund 1000 Euro zurückfallen.

Diskussion und Lösungsansätze

Warum die aktuelle gesetzliche Regelung nicht ausreicht

Das Simulationsmodell zeigt, dass die demografischen Gegebenheiten in Österreich vor allem zwischen 2025 und 2035 enorme Auswirkungen auf die Finanzierbarkeit des Pensionssystems haben werden. Dann wird die Rechnung dafür ausgestellt, dass:

- » das Pensionsantrittsalter prinzipiell zu niedrig ist und über eine zu lange Zeit deutlich langsamer gestiegen ist als die Lebenserwartung;
- » in Zeiten, in denen die Babyboom-Generation arbeitet (also verhältnismäßig viele Menschen in das System einzahlen), keine Rücklagen gebildet werden, um deren zukünftige Pensionen finanzieren zu können.

Es wurde gezeigt, dass einzig ein Anstieg des Pensionsantrittsalters um drei Monate pro Jahr das System (also die zu zahlenden Beiträge sowie die Pensionen) langfristig stabil hält und nur in diesem Fall inflationsbereinigt nicht noch mehr Mittel vom Staat benötigt werden. In allen anderen Modellen steigt der Zuschuss aus dem Staatshaushalt, der letztlich von allen Steuerzahlern bezahlt werden muss.

Vonseiten der Politik ist immer wieder zu hören, die höhere Lebenserwartung und die Pensionierung der Babyboomer hätten keine allzu großen Auswirkungen auf das österreichische Pensionssystem. Diese Annahme verdient eine tiefergehende Betrachtung.

These 1: „Der angepeilte Anstieg des Pensionsantrittsalters reicht aus, um das System nachhaltig zu sichern.“

In der politischen Diskussion wird gerne argumentiert, dass die österreichischen Pensionen sicher seien, das österreichische System also nachhaltig sei, weil das nun leicht steigende tatsächliche Pensionsantrittsalter ohnehin für mehr Beitragszahler und weniger Pensionisten Sorge. Eine Modellsimulation legt offen, dass der tatsächliche Anstieg des Pensionsantrittsalters dazu aber viel zu schwach ausfällt und dieses Argument daher nicht stark belastbar ist. Wir unterscheiden in der Simulation vier Szenarien:

- » Das Antrittsalter bleibt konstant beim aktuellen Wert von 58,6 Jahren
- » Es steigt um einen Monat pro Jahr
- » Es steigt um zwei Monate pro Jahr
- » Es steigt um drei Monate pro Jahr (Variante 2 des Kapitels „Was wäre, wenn...“)

Szenarien des Pensionsantrittsalters (Alter in Jahren)

Anstieg	Konstant	1 Monat pro Jahr	2 Monate pro Jahr	3 Monate pro Jahr
2014	58,6	58,6	58,6	58,6
2040	58,6	60,6	62,9	65,1
2060	58,6	62,3	66,2	70,5

Tabelle 1

Quelle: Eigene Berechnungen.

Wie würde sich nun der jährliche Zuschuss aus dem Budget in diesen Szenarien entwickeln?

Entwicklung des jährlichen realen Bundesbeitrags bei einem unterschiedlich stark steigenden Pensionsantrittsalter

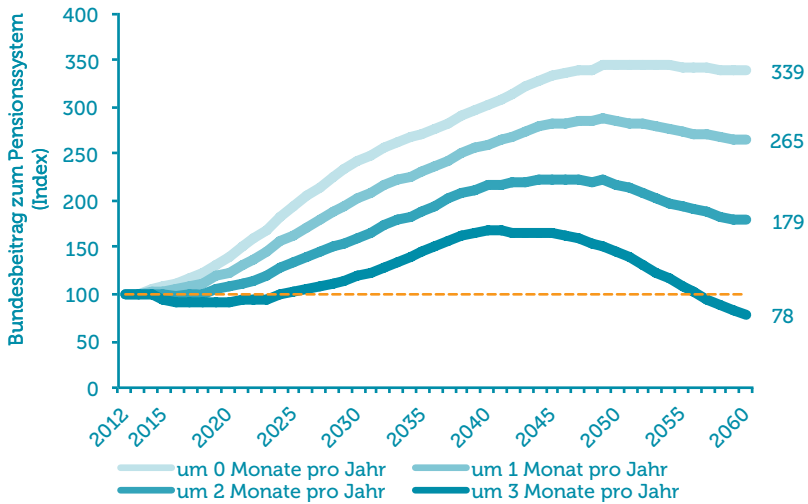


Abbildung 12

Quelle: Eigene Berechnungen, unter der Annahme einer konstanten Beitrags- und Ersatzrate (Wert 2012).

Das bedeutet:

- » Nur, wenn das Pensionsantrittsalter um mindestens drei Monate pro Jahr steigt, bleibt der Zuschuss aus dem Bundeshaushalt einigermaßen unter Kontrolle.
- » Stiege das Antrittsalter nur um zwei Monate pro Jahr, würde der jährliche Bundeszuschuss bis 2060 um 80 Prozent steigen, sich also fast verdoppeln.

Derzeit geht die Pensionskommission davon aus, dass das Pensionsantrittsalter im Jahr 2060 bei 60,8 Jahre liegen wird (derzeit 58,6 Jahre). Pro Jahr stiege das Antrittsalter also nur um einen halben Monat.

Interessant ist aber auch, wie sich das Pensionsantrittsalter zu jedem Zeitpunkt entwickeln müsste, um den Bundesbeitrag real auf konstantem Niveau zu halten – also, um nicht mehr als bisher auszugeben.

Wie sich das Pensionsantrittsalter ändern müsste, wenn sonst alles gleich bliebe

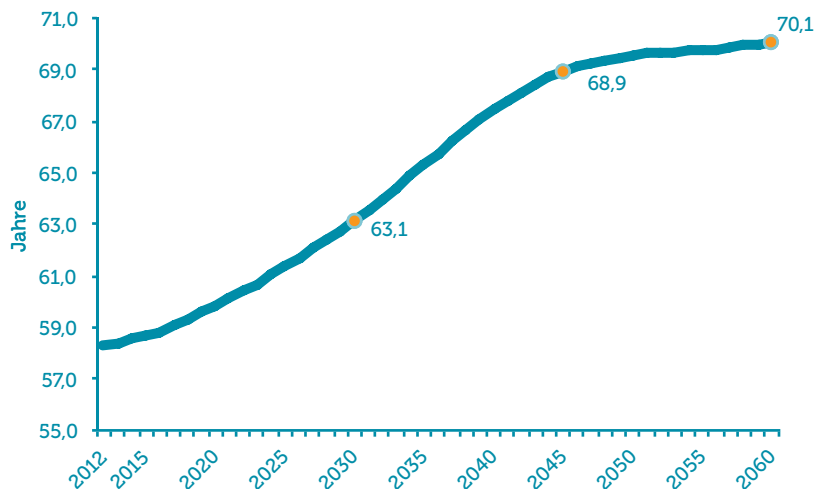


Abbildung 13

Quelle: Eigene Berechnungen, unter Annahme eines konstanten realen Bundesbeitrags, einer konstanten Beitragsrate und einer konstanten Ersatzrate (Wert 2012).

Wenn sich im System außer dem Pensionsantrittsalter nichts ändert, dann muss ein Österreicher im Jahr 2034 bis 65 arbeiten. Ein anderes Beispiel: Jemand, der 1980 geboren ist, kann erst im Alter von knapp 70 Jahren in Pension gehen. Das prognostizierte Pensionsantrittsalter der Pensionskommission (2013) liegt aber deutlich unter diesen Werten.

These 2: „Wenn es mehr Beitragszahler gibt, bleibt das Pensionssystem stabil.“

Dass es spürbar mehr Einzahler ins System geben wird, ist aus heutiger Sicht eine gewagte Annahme, weil die Erwerbsquote bei den 15- bis 55-Jährigen bereits relativ hoch ist. Deutlich mehr Möglichkeiten gibt es bei den 55- bis 64-Jährigen oder durch verstärkte Zuwanderung – nur sind

diese beiden Faktoren in den Modellen schon berücksichtigt. Außerdem verschiebt sich das Problem dadurch zum Teil in die Zukunft, weil mehr Beitragszahler später mehr Pensionsbezieher bedeuten. Und je länger nicht reformiert wird, umso schwerer sind Änderungen politisch durchzusetzen, da es immer mehr Pensionisten gibt.

Zusätzlich benötigte Erwerbstätige in Tausend

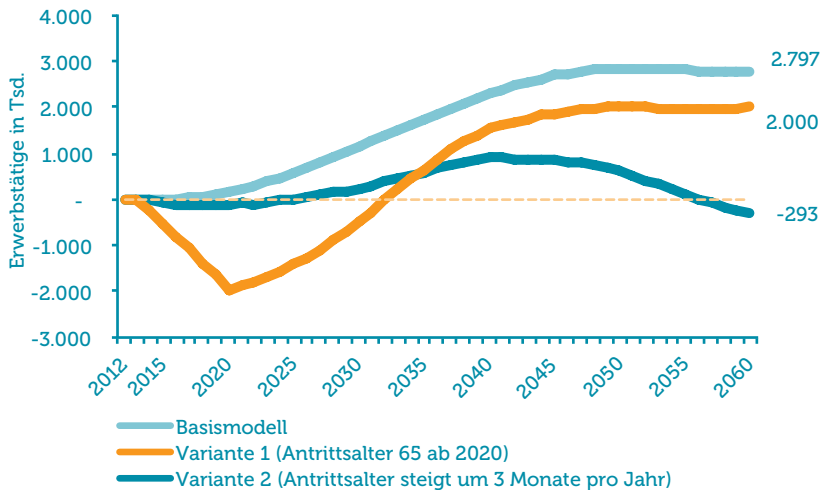


Abbildung 14

Quelle: Eigene Berechnungen, unter Annahme eines konstanten realen Bundesbeitrags, einer konstanten Beitragsrate und einer konstanten Ersatzrate (Wert 2012).

Das bedeutet:

» Stimmen die Annahmen der Pensionskommission betreffend die Entwicklung des Pensionsantrittsalters, dann wären 2060 um 2,8 Millionen mehr Erwerbstätige nötig, um das System zu finanzieren.

» Erhöhte der Gesetzgeber das Pensionsantrittsalter um drei Monate pro Jahr, wären zur Stabilisierung des öffentlichen Rentenwesens im Jahr 2060 um knapp 300.000 Erwerbstätige weniger nötig als heute.

These 3: „Das Pensionssystem wird durch einen Anstieg der Produktivität finanzierbar bleiben.“

Dieses Argument stützt sich darauf, dass die Einzahlungen ins Pensionssystem ansteigen, wenn die Arbeitsproduktivität und damit die Bruttolöhne steigen. Wenn gleichzeitig die Pensionen nur um die Inflationsrate erhöht werden, wird das System entlastet. Das klingt zwar gut, ist so aber nicht argumentierbar: Produktivitätssteigerungen bedeuten nicht automatisch höhere Löhne. Falls doch, ist zu beachten, um wie viel die Löhne realistischerweise steigen könnten. In den vergangenen zehn Jahren sind die durchschnittlichen Bruttolöhne nominell um rund 2,5 Prozent pro Jahr gestiegen, die jährliche Inflationsrate lag bei knapp zwei Prozent.²³ Abbildung 15 zeigt aber, dass zumindest eine nominelle Bruttolohnsteigerung von 3,3 Prozent nötig ist, um den Bundesbeitrag langfristig auf dem Niveau von 2012 zu halten (bei konstanter Inflation von zwei Prozent). Selbst wenn man so optimistisch ist, steigt der Bundesbeitrag zwischenzeitlich um ca. 70 Prozent, bis er später wieder auf das Niveau von 2012 zurückgeht – eine kostspielige Angelegenheit für den Staatshaushalt und ergo die Steuerzahler. Die Pensionskommission sagt es selbst, allerdings so verklausuliert, dass man es kaum versteht: „Höhere Lohnsteigerungen bzw. Beitragsgrundlagenzuwächse bedeuten langfristig auch höhere Pensionen, allerdings wirken diese Effekte in voller Höhe erst relativ spät bei jenen Pensionsneuzugängen, die gegen Ende des Prognosezeitraumes 2060 in Pension gehen.“ Mit anderen Worten: Das Problem wird in die Zukunft verschoben. Abgesehen vom bereits Gesagten bedeutet ein deutlicher Lohnanstieg im theoretischen Sinn nichts anderes als eine höhere Beitragsrate (siehe Knell, 2013).

²³ Bei längeren Zeiträumen von 15 bzw. 20 Jahren verändern sich diese Wachstumsraten nur minimal (jährliches Bruttolohnwachstum 2,5% bzw. 2,7%; Inflation 1,8% bzw. 2,1%) – das reale Bruttolohnwachstum bleibt relativ stabil bei 0,5% bis 0,6%.

Auswirkungen des Bruttolohnwachstums auf die finanzielle Stabilität des Pensionssystems (Basismodell)

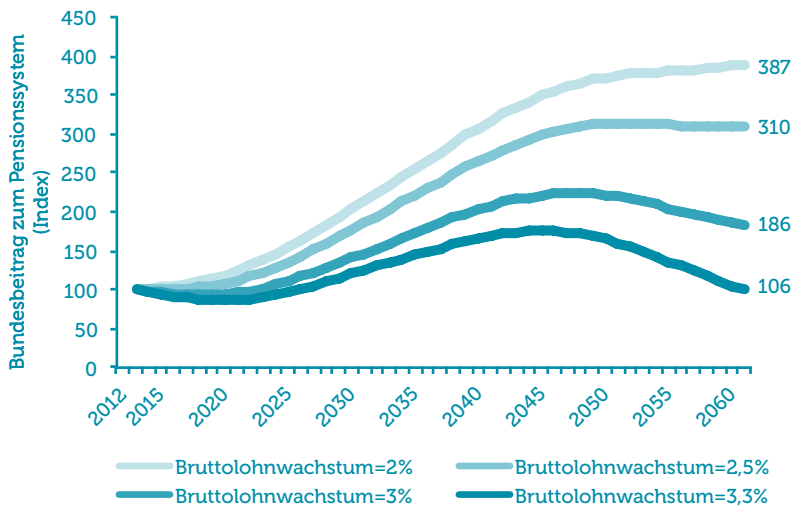


Abbildung 15

Quelle: Eigene Berechnungen, unter der Annahme einer konstanten Beitrags- und Ersatzrate einer (Wert 2012) und einer Inflationsrate von 2,0 Prozent.

These 4: „Das Pensionssystem wird durch niedrige Inflation finanzierbar bleiben.“

Der Gedankengang hinter dieser Aussage lautet: Die Pensionen werden nur um die (niedrige) Inflationsrate angepasst, die Einzahlungen steigen gleichzeitig aber mit dem (höheren) Lohnwachstum. Die Differenz zwischen diesen beiden Werten hält das System finanzierbar.

Abbildung 16 zeigt allerdings, dass selbst eine niedrige Inflationsrate von 1,5 Prozent nicht reichen würde, um das Pensionssystem zu stabilisieren (bei konstantem Bruttolohnwachstum von 2,5 Prozent).

Auswirkungen der Inflation auf die finanzielle Stabilität des Pensionssystems (Basismodell)

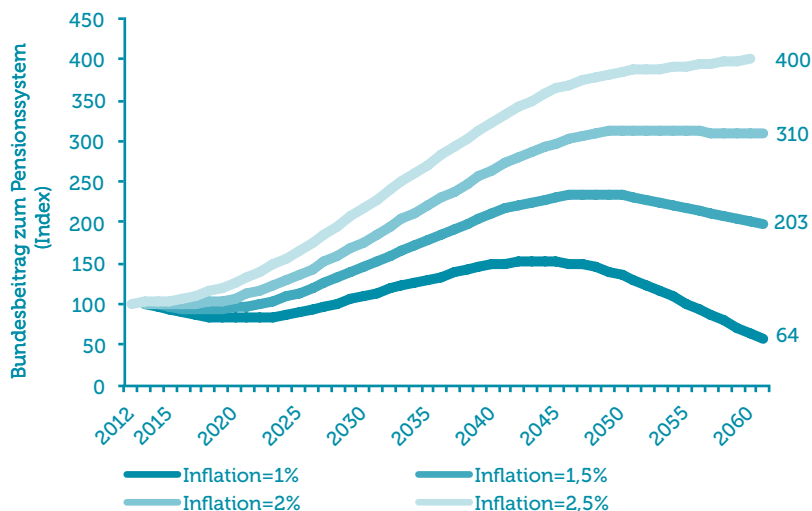


Abbildung 16

Quelle: Eigene Berechnungen, unter Annahme einer konstanten Beitragsrate, einer angepassten Ersatzrate und eines Bruttolohnwachstums von 2,5 Prozent.

Abgesehen davon: Langfristig niedrige Inflationsraten (von circa ein Prozent) waren bisher eher selten. Eine Deflation wäre für die Republik überhaupt sehr gefährlich, da damit die Schulden teurer würden und schwerer bedient werden könnten. Und es besteht oft ein enger Zusammenhang zwischen der Inflationsrate und den Lohnsteigerungen.

Es führt kein Weg daran vorbei: Die Kosten, die eine höhere Lebenserwartung im Pensionssystem verursacht, müssen von irgendjemandem getragen werden. In Österreich finanzieren die Erwerbstätigen die zeitgleich ausbezahlten Pensionen für Personen im Ruhestand. Wachsen oder schrumpfen diese beiden Bevölkerungsgruppen in ähnlichem Maß, funktioniert dies gut. Wächst die Zahl der Pensionisten deutlich stärker, wie es der Fall ist, gerät das System aus dem Lot und die Politik muss eingreifen. Aber wie? Welche Möglichkeiten gibt es, die verschiedenen Generationen nicht allzu unterschiedlich mit der Finanzierung der Pensionen zu belasten?

Die Lösung der Agenda Austria: Lernen wir doch von den Schweden!

Beim derzeitigen Stand sind es eindeutig die jüngeren Österreicherinnen und Österreicher, die doppelt belastet werden: Sie müssen tendenziell höhere Beiträge leisten (direkt oder indirekt über Steuern oder Verschuldung) und sie werden eine niedrigere Pension bekommen (kaufkraftbereinigt). Um dies zu vermeiden und den Menschen Vertrauen in das staatliche Pensionssystem zu geben, schlägt Agenda Austria vor, sich am schwedischen Pensionssystem zumindest zu orientieren oder es besser ganz zu übernehmen. Dort hängen, wie bereits dargelegt, die Pensionen von der Lebenserwartung ab. Dieser Grundgedanke könnte auf das österreichische System umgelegt bzw. dieses in „Richtung Schweden“ adaptiert werden. Konkret erfordert eine derartige Lösung des Problems folgende Schritte:

» Das Pensionsantrittsalter an die steigende Lebenserwartung anpassen

» Um das österreichische Pensionssystem nicht in den finanziellen Ruin zu treiben, muss das tatsächliche Pensionsantrittsalter zumindest um die steigende Lebenserwartung erhöht werden. Die Simulation zeigt, dass langfristig ein Anstieg des Pensionsantrittsalters um drei Monate pro Jahr nötig wäre, damit der Staat – und damit wir alle – bis 2060 real nicht noch mehr zum Pensionssystem beisteuern muss. Dies ist eine Aufgabe der Politik. Die Politik kann, wie bereits dargestellt, auch andere Schritte setzen, um zum gleichen Ziel zu kommen. Fest steht aber, dass kosmetische Eingriffe nicht ausreichen.

» Frauen gehen früher in Pension und leben im Schnitt länger. Daher wäre es höchste Zeit, im österreichischen Modell das tatsächliche und das gesetzliche Frauenpensionsantrittsalter schneller an das der Männer heranzuführen. Da sie länger eine Pension beziehen, aber für eine kürzere Dauer als Männer einzahlen, belasten Frauen das Pensionssystem überproportional (auch wenn sie, wie im APG 2004, einen geringeren Pensionsanspruch haben).

» Die Möglichkeiten der Frühpension wurden zwar etwas erschwert. Trotzdem öffnen sich noch immer viele Türen, um

vorzeitig aus dem Erwerbsleben auszusteigen (Invaliditätspension, Hacklerregelung).

» Es sind Maßnahmen nötig, um ältere Personen in Beschäftigung zu halten bzw. aus der Arbeitslosigkeit wieder in Beschäftigung zu bringen. Sinnvoll wäre, die Lohnnebenkosten für ältere Arbeitnehmer zu senken und die Lohnkurven abzuflachen. Es sollte auch möglich sein, im Fall eines Teilzeitjobs eine Teilpension zu beziehen.

» Das System an unterschiedliche Stärken von Jahrgängen anpassen

» Unsere Modelle zeigen, dass vor allem die Pensionierung der Babyboomer ab 2020 das österreichische Pensionssystem enorm belasten wird. Die unterschiedliche Stärke von Geburtsjahrgängen (Kohorten) löst im System Schwankungen aus, führt zu Ungerechtigkeiten zwischen den verschiedenen Altersgruppen und birgt enormen finanziellen und politischen Sprengstoff in sich. Deshalb braucht das staatliche Pensionssystem eine Art Autopiloten. Denn ein „gerechtes“ Eingreifen der Politik, das alle gleich belastet, ist, wie die bisherige Erfahrung zeigt, nicht möglich. In Schweden gibt es diesen Automatismus, wie bereits dargestellt (für detaillierte Erklärung siehe Appendix). Eine Alternative innerhalb des österreichischen Systems wäre es, den Betrag auf dem Pensionskonto mit dem Prozentsatz des Lohnsummenwachstums zu verzinsen und nicht wie bisher mit dem durchschnittlichen Bruttolohnwachstum. So würden unterschiedliche Jahrgangsstärken nicht noch höhere Zuschüsse aus dem Budget verursachen.

» Die Politik aus dem Spiel nehmen

» Nicht ohne Grund haben bereits viele OECD-Länder Reformen durchgezogen, die das Pensionssystem mithilfe von Automatismen von politischen Eingriffen unabhängiger machen: Weil es auch anderswo für Regierungen schwierig ist, tiefgreifende Reformen innerhalb einer Legislaturperiode umzusetzen. Das österreichische Pensionssystem hat derart hohen Reparaturbedarf, dass die Politik immer wieder ein-

greifen müsste – mit dem Ergebnis, dass zu wenig geschieht und das auch noch zu spät. Wäre es nicht so, würde der jährliche Bundesbeitrag zum Pensionssystem nicht stetig steigen. Es ist offensichtlich, dass dies nicht endlos funktionieren wird – denn irgendwann ist das Pensionssystem in seiner aktuellen Ausgestaltung nicht mehr zu bezahlen.

All diese Anpassungen im österreichischen System sind möglich, aber politisch nur schwer umsetzbar, wie die Erfahrung zeigt. Allein ein moderater Anstieg des Pensionsantrittsalters um drei Monate pro Jahr stellt hierzulande einen Kraftakt dar. Zwischen 2000 und 2012 (aktuellere Zahlen sind nicht verfügbar) ist das tatsächliche Pensionsantrittsalter für Männer um 18 Monate gestiegen – für eine nachhaltige Finanzierung hätten es in zwölf Jahren aber 36 Monate sein müssen. Bei den Frauen fiel die Steigerung noch geringer aus (siehe Abbildung 2). Der Politik ist es also nicht gelungen, hier entsprechende Vorgaben zu machen. Politisch war das auch gar nicht gewünscht.

Die Agenda Austria schlägt daher vor, ganz auf das schwedische Pensionsmodell umzusteigen, mit dem Ziel, das staatliche Umlagesystem langfristig finanziell abzusichern und das Vertrauen der Bevölkerung in das System zu stärken. Schweden ist es in den 1990er-Jahren gelungen, die drei oben beschriebenen Reformmaßnahmen auf einmal umzusetzen. Das Bewusstsein, dass das bis dahin gültige System nicht mehr haltbar war, schuf einen breiten, parteienübergreifenden Konsens und Willen, ein faires und finanziell stabiles Pensionssystem zu schaffen. Ein Arbeitskreis mit Mitgliedern aus allen sieben Parlamentsparteien setzte dieses Vorhaben um – mit dem Ergebnis, dass das schwedische Modell heute als Vorzeigepensionsmodell in ganz Europa gilt. Zu Recht, wie wir meinen.

Nicht zu vergessen ist auch die schnell steigende Zahl der Wähler, die kurz vor der Pensionierung stehen oder bereits Pension beziehen: Der politische Einfluss dieser Wählergruppe wird weiter steigen. Es ist also zu befürchten, dass die vorgeschlagenen, sinnvollen Reformmaßnahmen im Parlament nur schwer eine Mehrheit finden werden und die Finanzierungslast des bestehenden Pensionssystems die Jüngeren viel stärker treffen wird.

”

Das schwedische System ist nachhaltig, weil es sich automatisch an demografische Entwicklungen anpasst – langwierige politische Diskussionen sind nicht mehr nötig. Das Ergebnis ist für alle Generationen fair.

“

Literatur

Bischofberger, A. (2014): „Von Schweden lernen“, Diskussionspapier Avenir Suisse.

Bodao-Penas, M. und Vidal-Meliá, C. (2012): „The Actuarial Balance of the PAYG Pension System: The Swedish NDC Model versus the DB-Type Models“, in Nonfinancial Defined Contribution Schemes in a Changing Pension World, World Bank.

Bofinger, P. (2004): „Wir sind besser als wir glauben. Wohlstand für alle“, Pearson Studium, Munich.

Börsch-Supan, A. (2005): „What Are NDC Systems? What Do They Bring to Reform Strategies?“, in Pension Reform: Issues and Prospects for Non-Financial Defined Contribution (NDC) Schemes, World Bank.

Cheng, X. (2010): „Swedish Pension Reform: Reflections and Lessons“, International Journal of Business and Management. Vol. 5. No. 12. December 2012.

Disney, R. (2003): „Public Pension Reform in Europe: Policies, Prospects and Evaluation“, World Economy, Vol. 26: 1425–1445.

Knell, M. (2004): „The Role of Revaluation and Adjustment Factors in Pay-as-You-Go Pension Systems“, Monetary Policy and the Economy. Q2/04. OeNB.

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. (2010): „How Automatic Adjustment Factors Affect the Internal Rate of Return of PAYG Pension Systems“, Journal of Pension Economics and Finance 9. 1-23.

Knell, M. (2012): „Increasing Life Expectancy and Pay-As-You-Go Pension Systems“, Workingpaper No. 179. OeNB.

Knell, M. (2013): „The Austrian System of Individual Pension Accounts – An Unfinished Symphony“, Monetary Policy and the Economy Q4/13. OeNB.

Knell, M. et. al. (2006): „The Austrian Pension System – How Recent Reforms Changed Fiscal Sustainability and Pension Benefits“, Monetary Policy and the Economy Q2/06. OeNB.

Koch, M. und Thiman, C. (1999): „From Generosity to Sustainability: The Austrian Pension System and Options for its Reform“, Empirica 26. 21-38. 1999.

Pensionskommission (2013): „Bericht über die langfristige Entwick-

lung der gesetzlichen Pensionsversicherung für den Zeitraum 2012 bis 2060", Kommission zur langfristigen Pensionssicherung.

Kirjoittajia U. (2008): „Old-age Pension Systems in Nordic Countries“, Nordic Social Statistical Committee.

OECD (2013): „Pensions at a Glance 2013: OECD and G20 Indicators“, OECD Publishing.

Palme, M. und Svensson, I. (1997): „Social Security, Occupational Pensions, and Retirement in Sweden“, National Bureau of Economic Research.

Palmer, E. (2000): „The Swedish Pension Reform Model: Framework and Issues“, SP Discussion Paper No. 0012, World Bank.

Schwan, A. und Sail, E. (2013): „Assessing the economic and budgetary impact of linking retirement ages and pension benefits to increases in longevity“, Economic Papers 512, European Commission.

Settergren, O. und Mikula, B. (2005): „The rate of return of pay-as-you-go pension systems: a more exact consumption-loanmodel of interest“, in Pension Reform: Issues and Prospects for Non-Financial Defined Contribution (NDC) Schemes, World Bank.

Settergren, O. (2001): „The Automatic Balance Mechanism of the

Swedish Pension System“, Wirtschaftspolitische Blätter. 4/2001.

Settergren, O. (2013): „A Decade of Actuarial Accounting for the NDC Scheme in Sweden: Quantifying Change in the Financial Position of a PAYG Pension Plan“, in Nonfinancial Defined Contribution Schemes in a Changing Pension World, World Bank.

Sinn, H.-W. und Übelmesser, S. (2001): „When will the Germans get trapped in their Pension System“, CESifo Working Paper No. 561.

Sinn H.-W. und Übelmesser S. (2003): „Pensions and the path to gerontocracy in Germany“, European Journal of Political Economy Vol. 19, 153–158.

Sinn, H.-W. (2003): „Ist Deutschland noch zu retten?“, Econ. Munich.

Slen J. und Ståhlberg, A.-C. (2007): „Why Sweden's pension reform was able to be successfully implemented“, European Journal of Political Economy, 23 (4): 1175–84.

Übelmesser, S. (2004): „Unfunded Pension Systems: Ageing and Migration“, Contributions to Economic Analysis 264.

Wipfel, R. (2013): „Pensionsrecht: Welche Pensionsansprüche gibt es?“, Broschüre der Arbeiterkammer Niederösterreich.

Appendix

Modellparametrisierung

Die Parametrisierung erfolgt mit den Daten der Langfristgutachten der Pensionskommission (2013)²⁴. Als Bruttolohnwachstum wird das durchschnittliche Wachstum der Bruttolöhne und -gehälter je Arbeitnehmer²⁵ im Zeitraum der vergangenen zehn Jahre (2002 bis 2012) unterstellt. Dieses liegt bei rund 2,44 Prozent pro Jahr. Die durchschnittliche Inflationsrate im selben Zeitraum liegt bei 1,98 Prozent. Im Schnitt ging ein Österreicher 2012 mit 58,3 Jahren in Pension.²⁶ Die Beitragsrate lag 2012 bei 22,8 Prozent (ASVG), der Bundesbeitrag²⁷ betrug rund 7,29 Milliarden Euro. In Prozenten der Gesamtausgaben für das Pensionssystem (31,43 Milliarden Euro) entspricht dies circa 22,3 Prozent. Die durchschnittliche Ersatzrate liegt bei rund 57,6 Prozent. Es werden sowohl Versicherte als auch Teilversicherte zur Berechnung herangezogen. Ebenso werden die Prognosen der Erwerbsquote und der Arbeitslosigkeit von der Pensionskommission (2013) übernommen.

²⁴ Dieses umfasst den ASVG-, BSVG-, FSVG und GSVG-Bereich, nicht jedoch die Beamtenpensionen.

²⁵ Siehe Statistik Austria (2013).

²⁶ Siehe Pensionskommission (2013).

²⁷ Laut Pensionskommission (2013) errechnet sich der Bundesbeitrag „[...] im Sinne eines ‚nichtgedeckten Aufwandes‘ als Differenz zwischen den Gesamtaufwendungen und den Gesamteinnahmen der Pensionsversicherungsträger“.

Zusätzliche Abbildungen

Entwicklung der Beitragsrate bei unterschiedlichem Anstieg des Pensionsantrittsalters

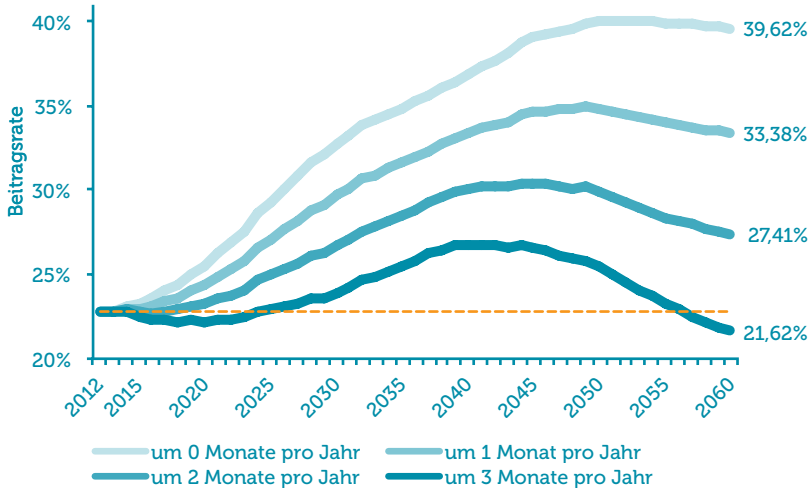


Abbildung 17

Quelle: Eigene Berechnungen, unter Annahme eines konstanten realen Bundesbeitrags und einer konstanten Ersatzrate (Wert 2012).

Entwicklung der Beitragsrate bei unterschiedlichem Anstieg des Pensionsantrittsalters

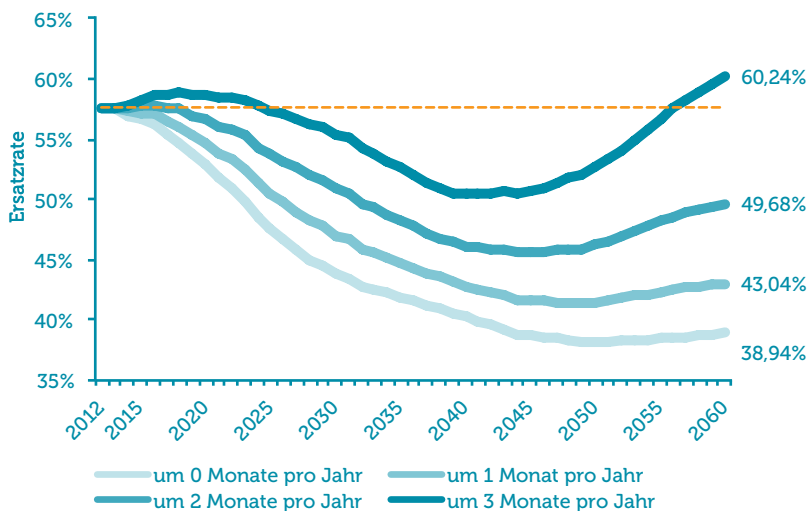


Abbildung 18

Quelle: Eigene Berechnungen, unter Annahme eines konstanten realen Bundesbeitrag und einer konstanten Beitragsrate (Wert 2012).

Der schwedische „Automatic Balance Mechanism“ (ABM)

Um ein Umlageverfahren im Gleichgewicht zu halten, wäre theoretisch eine Anpassung des Pensionskontos an das Lohnsummenwachstum nötig (siehe z.B. Knell, 2013). In Schweden wird das Pensionskonto jedoch mit dem durchschnittlichen Lohnwachstum verzinst. Um diese mögliche Divergenz vom Gleichgewicht zu korrigieren, wurde in Schweden die sog. Balance Ratio eingeführt. Die Idee dieses Anpassungsmechanismus ist es, erstens Abweichungen von der erwarteten (prognostizierten) Lebenserwartung auszugleichen. Zum anderen werden Veränderungen in der Kohortengröße (z.B. den Babyboom) korrigiert.²⁸

Der ABM stellt die gesamten Aktiva den gesamten Passiva des Pensionssystems gegenüber. Die Aktiva sind die gesamten Einzahlungen (also auch zukünftige) sowie der Ausgleichsfonds, während auf der Passivseite alle Forderungen (also heutige und zukünftige Pensionszahlungen) des Pensionssystems stehen.²⁹

$$\text{Balance Ratio} = \frac{\text{Aktiva}}{\text{Passiva}} = \frac{(\text{Assets Gesamt} + \text{Ausgleichsfond})}{(\text{Forderungen Gesamt})}$$

Liegt diese Ratio über eins, ist das System im Gleichgewicht – es wird sogar etwas „gespart“. Fällt sie jedoch unter eins, ist das finanzielle Gleichgewicht nicht mehr gegeben, der Ausgleichsfonds wird aufgebraucht. Um einer solchen Entwicklung entgegenzuwirken, müssen die Einzahlungen gleich stark wie die Auszahlungen zunehmen. Das wird durch den sogenannten Balance Index erzielt, der sich aus dem Produkt des durchschnittlichen Lohnwachstums und der Balance Ratio ergibt. Dieser Index wird nun sowohl für die Verzinsung auf dem Pensionskonto als auch für die Aufwertung der Pension verwendet. Jeder ist also im gleichen Ausmaß betroffen, wenn das System aus dem Gleichgewicht gerät.

Um dies zu veranschaulichen, nehmen wir als durchschnittliches

²⁸ Settergren (2002) argumentiert: „[...] in addition, the system is provided with a balance mechanism that operates as a downside brake. It is based on the relationship between the actual debt and the theoretical debt with wage sum indexation and takes the reserve fund into account.“

²⁹ Für die detailliert mathematische Funktionsweise dieser Bilanz siehe Settergren und Mikula (2005).

Lohnwachstum 3,0 Prozent an, während die Balance Ratio auf 0,98 (also unter eins) fällt. Dies impliziert eine Verzinsung von lediglich 0,94 Prozent (Balance Index von 1,0094)³⁰, obwohl der Durchschnittslohn stärker wächst. Auf diese Weise fallen sowohl die Aufwertungen im Pensionskonto als auch die Pensionen geringer aus, um das System wieder ins Gleichgewicht zu bringen. Sobald die Balance Ratio bei eins liegt wird die Verzinsung mit dem durchschnittlichen Lohnwachstum wieder aufgenommen. Die entstandenen „Verluste“ werden rückerstattet, sobald die Balance Ratio über eins liegt. Abbildung 19 stellt die Funktionsweise des ABM grafisch dar. Fällt die Balance Ratio unter eins (t=4), aktiviert sich der ABM und passt die Verzinsung des Pensionskontos und der Pensionen automatisch an. Steigt die Balance Ratio wieder über eins (t=8), so wird automatisch die Verzinsung angehoben, um die vorher entstandenen Verluste wieder auszugleichen. Sobald der Balance Index das Niveau des Lohnindex erreicht hat (t=13), wird wieder mit dem durchschnittlichen Lohnwachstum verzinst.

Die Funktionsweise des ABM

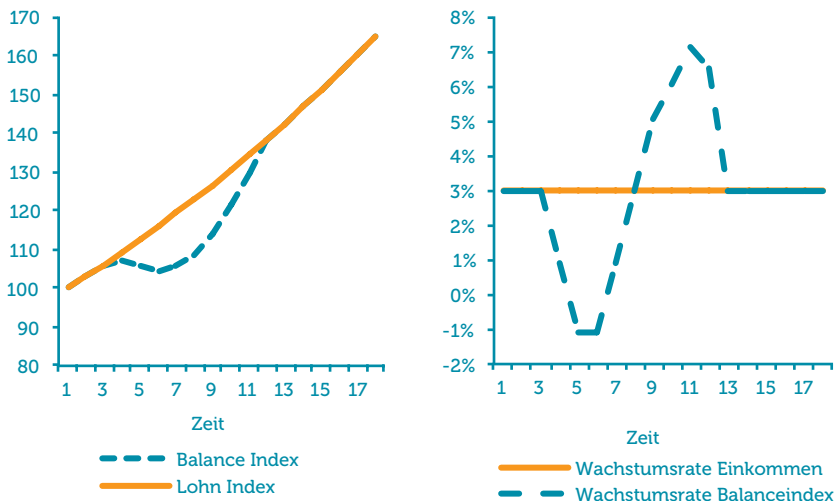


Abbildung 19

Quelle: Eigene Berechnungen.

³⁰ $1,03 \cdot 0,98 = 1,0094$ (Lohnwachstum $\cdot$ Balance Ratio = Balance Index).

Für detailliertere Informationen zum ABM siehe Settergren (2002), Settergren und Mikula (2005) oder Boado-Penas und Vidal-Meliá (2013). Abbildung 20 stellt die Bilanz des schwedischen Systems inklusive der Balance Ratio der vergangenen Jahre dar.

Die Bilanz des schwedischen Pensionssystems

<i>in Mrd. SEK</i>	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Aktiva										
Ausgleichsfond	566	488	577	646	769	858	898	707	827	895
Beitragszahlungen	5046	5293	5465	5607	5721	5945	6116	6477	6362	6575
Gesamt	5611	5781	6042	6253	6490	6803	7014	7184	7189	7469
Passiva										
Auszahlungen	5432	5729	5984	6244	6461	6703	6996	7428	7512	7367
Balance Ratio	1,0330	1,0091	1,0097	1,0014	1,0045	1,0149	1,0026	0,9672	0,9570	1,0139

Abbildung 20

Quelle: Boado-Penas und Vidal-Meliá (2013).

