

Warum das gesetzliche Pensionsantrittsalter steigen muss

Policy Brief
27.03.2019

Dénes Kucsera,
Wolfgang Nagl

Damit das österreichische Pensionssystem auch in Zukunft finanzierbar bleibt, sollte das gesetzliche Antrittsalter mit der Lebenserwartung Schritt halten

Überblick

Fangen wir mit den guten Nachrichten an: Der Anteil der Lebenszeit, die im Ruhestand verbracht wird, ist in den letzten Jahrzehnten glücklicherweise kräftig angestiegen. Der Grund dafür ist die Kombination aus der steigenden Lebenserwartung und des sich in Österreich kaum verändernden effektiven Pensionsantrittsalters. Zwar gehen die Österreicher im Schnitt immer noch vor dem gesetzlichen Antrittsalter in Pension, es wird aber oft betont, dass sich das tatsächliche Antrittsalter bereits erhöht habe. Doch hier kommen wir zu den schlechten Nachrichten: Denn die positive Entwicklung stimmt nur im Hinblick auf die letzten Jahre. Eine Analyse über einen längeren Zeitraum hinweg zeigt, dass das tatsächliche Antrittsalter seit 1970 fast unverändert geblieben ist. Inzwischen ist aber die Lebenserwartung bei Pensionsantritt für Männer und Frauen um rund sieben Jahre gestiegen. Internationale Organisationen wie die EU-Kommission empfehlen deshalb eine Erhöhung des gesetzlichen Pensionsantrittsalters. Diese Empfehlung wurde in Österreich politisch bis dato ignoriert.

Wenn wir um sieben Jahre länger leben, aber noch gleich früh in Pension gehen wie in den 1970er-Jahren, dann hat das spürbare finanzielle Folgen: Es muss immer mehr Geld aus dem Staatshaushalt in das Pensionssystem zugeschossen werden. Im Jahr 2018 mussten neben den allgemeinen Pensionsbeiträgen insgesamt rund 20 Milliarden Euro an Steuermitteln aufgewendet werden, um alle Pensionen (inklusive Beamtenpensionen) auszahlen zu können.

Neben der längeren Bezugsdauer verschärft auch die steigende Anzahl der Pensionisten das Defizit zwischen Einund Auszahlungen im österreichischen Pensionssystem.

Handlungsempfehlungen

Das Pensionsantrittsalter sollte ab sofort jedes Jahr um zwei Monate angehoben werden, bis ein Antrittsalter von 67 Jahren erreicht ist. Andere Länder wie die Niederlande gehen noch schneller vor, aber die Steigerung um zwei Monate pro Jahr ist zumindest notwendig, um die erhöhte Belastung durch die Babyboomer-Generation abzufangen. Anschließend sollte sich das gesetzliche Pensionsantrittsalter automatisch an die steigende Lebenserwartung anpassen. Das Frauenpensionsalter sollte rascher von derzeit 60 auf 65 Jahre angehoben werden.

Um die Beschäftigungschancen von Älteren zu erhöhen, sollte das Senioritätsprinzip abgeschwächt werden. In Österreich steigen die monatlichen Einkommen und Gehälter immer noch sehr stark mit dem Alter an. Eine Bezahlung gemäß der Produktivität ist nur fair und erhöht die Jobchancen von Älteren

Um die finanzielle Unabhängigkeit des Pensionssystems zu gewährleisten, bedarf es automatischer Regelungen, die alle Generationen beteiligen. Schweden ist hier ein gutes Vorbild.

Die zweite und dritte Säule der Alterssicherung (betriebliche und private Pensionsvorsorge) müssen ausgebaut werden. Durch einen Mix aus Umlage- und Kapitaldeckungs-system erfolgt eine Risikodifferenzierung.

Pensionsprivilegien müssen rascher abgeschafft und das System muss vereinheitlicht werden. Aus jedem eingezahlten Euro soll auch der gleiche Pensionsanspruch entstehen.

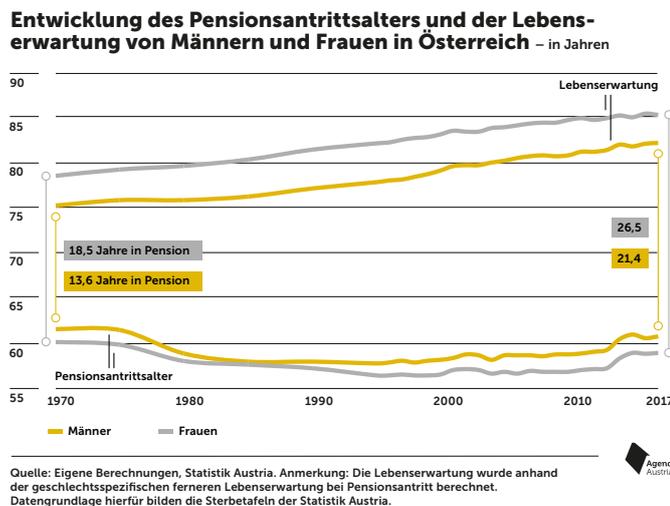
Ein Policy Brief der



Damit das österreichische Pensionssystem auch in Zukunft finanzierbar bleibt, sollte das gesetzliche Antrittsalter mit der Lebenserwartung Schritt halten.

Der Anteil der Lebenszeit, die im Ruhestand verbracht wird, steigt seit Jahrzehnten erfreulicherweise deutlich an. So konnten Männer und Frauen 1970 ihren Ruhestand 13,6 bzw. 18,5 Jahre genießen. Im Jahr 2017 waren es dagegen bereits 21,4 bzw. 26,5 Jahre und damit in etwa ein Vierteljahrhundert (siehe Abbildung 1).

Abb. 1: Ein Vierteljahrhundert in Pension



Der Grund dieses starken Anstiegs ist die Kombination aus steigender Lebenserwartung und dem sich über die Zeit kaum verändernden effektiven Pensionsantrittsalter der Österreicher. Zwar gehen die Österreicher im Schnitt immer noch vor dem gesetzlichen Antrittsalter in Pension, es wird aber oft betont, dass das tatsächliche Antrittsalter bereits gestiegen sei. Das stimmt nur im Hinblick auf die letzten Jahre. Die Entwicklung über einen längeren Zeitraum zeigt, dass das tatsächliche Antrittsalter seit 1970 fast unverändert geblieben ist. Und so kommt es, dass die gestiegene Lebenserwartung nahezu eins zu eins die erwartete Lebenszeit in Pension für Männer und Frauen verlängert hat: um rund sieben Jahre.

Der Anstieg bei der Lebenserwartung ist natürlich erfreulich, die steigende Pensionsbezugsdauer – bei einem konstanten gesetzlichen Pensionsantrittsalter – hat aber spürbare Konsequenzen für das Pensionssystem: Der Staatshaushalt muss das Pensionssystem mitfinanzieren.

Gesetzliches und tatsächliches Pensionsantrittsalter

- Das **gesetzliche Pensionsantrittsalter** definiert, ab welchem Lebensalter eine Pension bezogen werden kann. Das Pensionsantrittsalter ist für Männer und Frauen unterschiedlich: Aktuell liegt es für Männer bei 65 Jahren und für Frauen bei 60 Jahren. Das gesetzliche Pensionsantrittsalter der Frauen erhöht sich schrittweise erst ab 2024 bis 2033 von aktuell 60 auf 65 Jahre.
- Das **tatsächliche, effektive Pensionsantrittsalter** ist das durchschnittliche Lebensalter, ab dem eine Person tatsächlich eine Pension bezieht. Im österreichischen Pensionssystem gibt und gab es mehrere Möglichkeiten, vor dem gesetzlichen Pensionsantrittsalter in Pension zu gehen. Zum einen, wenn nicht mehr gearbeitet werden kann und entsprechend eine krankheitsbedingte Pension (Invaliditäts-, Berufsunfähigkeits- und Erwerbsunfähigkeitspension) bezogen wird. Zum anderen aber auch durch lange Beitragszeiten oder schwere Arbeiten („Hacklerregelung“ oder Langzeitversicherungspension, die Schwerarbeitspension und die Korridorpension).

So klappt in der allgemeinen Pensionsversicherung (aus der die Meisten beziehen) ein immer größeres Finanzierungsloch: Der Bund schießt für Pensionen stets mehr Geld zu. Waren es 2005 noch 6,6 Milliarden Euro, so betrug der Zuschuss 2016 bereits 9,9 Milliarden Euro¹. Bereinigt man diesen Betrag um die Inflation, so entspricht dies einem **Anstieg von 23,7 Prozent**. Im Jahr 2018 belief sich dieser Betrag laut vorläufigen Daten auf 9,2 Milliarden Euro, der Rückgang ist insbesondere auf die gute Konjunktur zurückzuführen.²

¹ Die Werte beziehen sich auf die Bundesmittel inkl. der Ausgleichszulage (Bundesministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Konsumentenschutz, 2017).

² Der Wert bezieht sich auf die Auszahlungen für die Pensionsversicherung, wie sie das Finanzministerium ausweist (Bundesministerium für Finanzen, 2019). Für das Jahr 2017 beliefen sich die Bundesmittel auf 8,8 Milliarden Euro. Dabei ist zu berücksichtigen, dass es einen Sondereffekt durch die Überführung von rund 3.000 Mitarbeitern der Bank Austria in die allgemeine Sozialversicherung gab. Die Bank Austria musste dabei rund eine halbe Milliarde mehr zahlen, als vorher vereinbart wurde.

Das österreichische Pensionssystem

Das österreichische Pensionssystem ist ein Umlagesystem: Die heutigen Beitragszahler kommen für die heutigen Pensionen auf. Gleichzeitig erwerben die Beitragszahler Ansprüche, die dann von der folgenden Generation erfüllt werden. Grundbasis für dieses System ist ein funktionierender „Generationenvertrag“:

Konkret garantiert das österreichische System eine Pension auf einen bestimmten Anteil des Lohns. Dahinter steht die Idee, dass jeder Versicherte bis zum Alter von 65 Jahren 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, erhält mehr.

Es gibt in Österreich nicht ein Pensionssystem für alle. Die Arbeiter und Angestellten sind anders organisiert als die Bauern, die Selbständigen oder die Beamten. Der größte Teil der Bevölkerung ist im Allgemeinen Sozialversicherungsgesetz (ASVG) versichert.

In dieses Pensionssystem zahlt jeder Arbeitnehmer 10,25 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.

Die Beitragszahlungen werden auf ein fiktives Pensionskonto einbezahlt. Fiktiv deshalb, weil die Einzahlungen in einem Umlagesystem ja sofort an die Pensionisten ausgezahlt werden. Auf dem Pensionskonto kann jeder sein angesammeltes Pensionseinkommen einsehen. Das 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 933,06 Euro brutto (14 Mal im Jahr) vor. Mit mindestens 30 Versicherungsjahren erhöht sich dieser Beitrag auf 1.049 Euro. Darunterliegende Pensionsansprüche werden vom Staat auf die Mindestpension aufgestockt.

Das ist freilich nur die halbe Wahrheit. Denn dazu kommen noch die Ruhegüsse der Beamten. Alleine für Bundesbeamte mussten 2018 zusätzlich noch 9,4 Milliarden Euro aus Steuermitteln für Pensionen aufgewendet werden (Bundesministerium für Finanzen, 2019).³ Für Landesbeamte (Bundesländer und Gemeinden) liegen keine aktuellen Zahlen vor. Der Rechnungshof (2017) hat vor zwei Jahren in einer Studie die Ausgaben für die Pensionen von Landesbeamten im Jahr 2015 auf 1,6 Milliarden Euro beziffert.

Nach der europäischen Sozialschutzstatistik lagen die gesamten Ausgaben für Pensionsleistungen in Österreich 2017 bei mehr als 52 Milliarden Euro (Statistik Austria, 2018a). Gemessen an der Wirtschaftskraft (Bruttoinlandsprodukt – BIP) ist dies ein Anteil von 14,1 Prozent. Auch wenn dieser Anteil in den letzten Jahren rückläufig war, ist er über die Zeit doch angestiegen. 1980 betrug er noch 12,4 Prozent. Aktuell gehört Österreich im europäischen Vergleich zu den Ländern mit den höchsten Pensionszahlungen im Verhältnis zur Wirtschaftskraft (Europäische Kommission, 2018). Lediglich in Griechenland, Frankreich und Italien wird mehr von der Wirtschaftsleistung für die Pensionen aufgewendet.

Die europäische Kommission (2019) pocht in ihrem aktuellen Länderbericht zu Österreich daher wieder auf die Empfehlung, **das gesetzliche Pensionsantrittsalter anzuheben**. Die langfristige Finanzierung der Pensionen sei eine Herausforderung, warnt die EU-Kommission. Zwar geht man in Brüssel davon aus, dass das effektive Pensionsantrittsalter weiter steigt, die monatliche Pension sinkt und die Beschäftigungsquote zunimmt. Dennoch dürfte sich die Verschlechterung der demografischen Situation auf die Pensionsfinanzierung durchschlagen, die EU-Kommission stuft das Risiko für die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen durch die Pensionen auf „mittel“ ein. Was die EU-Kommission als „mittleres Risiko“ einschätzt, hat der ehemalige Finanzminister Hannes Androsch lakonisch so ausgedrückt:

„Bei uns sagt man, die Pensionen sind sicher. Das stimmt schon, wenn's das Budget zahlt. Nur ist dann das Budget nicht sicher.“

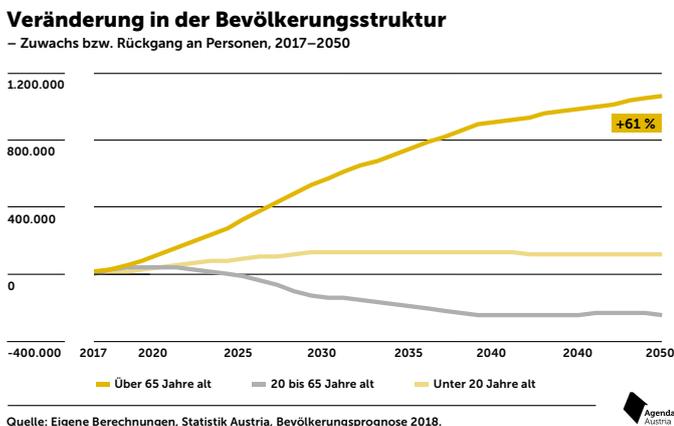
³ Zukünftig wird sich die Finanzierungsproblematik ins Allgemeine Sozialversicherungsgesetz (ASVG) verlagern, da für Beamte, die seit dem 1.1.2005 pragmatisiert wurden, das Allgemeine Pensionsgesetz Anwendung findet.

Die demografische Herausforderung

Neben der längeren Bezugsdauer verschärft auch die steigende Anzahl der Pensionisten das Defizit zwischen Ein- und Auszahlungen. Im Jahr 2017 erhielten rund 2,34 Millionen Menschen eine Pension. Der größte Teil von ihnen, etwa 1,68 Millionen Personen, bezog eine Alterspension. Zusätzlich wurden mehr als 159.000 Invaliditäts- und eine halbe Million Hinterbliebenenpensionen ausbezahlt. Insgesamt ist damit die Zahl der Pensionsbezieher seit 1970 um mehr als eine Million gestiegen. Die Pensionszahlungen werden von knapp vier Millionen Beitragszahlern finanziert.⁴ Es ist auch in Zukunft mit keiner Entspannung der Situation zu rechnen. Dies liegt daran, dass sich die aufgezeigten Entwicklungen weiter verstärken werden.

Zum einen gehen die geburtenstarken Jahrgänge der Babyboomer (geboren zwischen 1956 und 1969) bald in Pension. Das führt dazu, dass die Anzahl der Pensionisten sowie auch deren Anteil an der Bevölkerung deutlich zunehmen werden. Zum anderen steigt die Lebenserwartung weiter an, sodass die Pensionen auch über einen immer längeren Zeitraum ausbezahlt werden.

Abb. 2: Die Zahl der Über-65-Jährigen wird massiv steigen



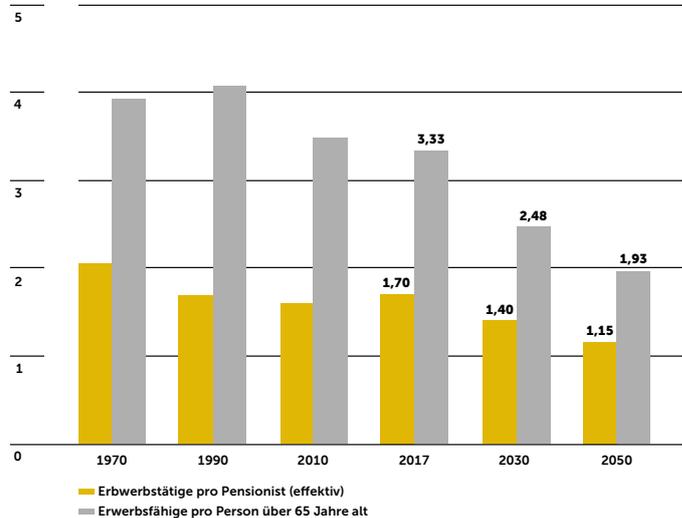
⁴ Detaillierte Zahlen finden sich beim Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger (2018).

Als Konsequenz aus den beschriebenen Entwicklungen wird sich die Bevölkerungsstruktur stark verändern, immer mehr Personen werden 65 Jahre und älter sein. Da diese Altersgruppe stärker anwächst als der Rest der Bevölkerung (siehe Abbildung 2), wird der sogenannte Altersabhängigkeitsquotient ansteigen, d. h., immer mehr Pensionisten müssen von den Erwerbstätigen finanziert werden.

So kommen auf einen über 65-jährigen Menschen aktuell noch 3,3 Personen im erwerbsfähigen Alter. Im Jahr 2030 werden dies bloß noch 2,5 und im Jahr 2050 sogar nur mehr zwei Erwerbsfähige sein. Während sich die demografische Herausforderung vor allem in Zukunft verschärft, ist die Lage im System schon heute angespannt. Denn „erwerbsfähig“ heißt nicht gleich „erwerbstätig“. Während auf einen Über-65-Jährigen 3,3 Menschen im Alter von 20 bis 64 kommen, zahlen nur 1,7 Pensionsversicherte pro Pensionist ein (siehe Abb. 3).

Abb. 3: Immer weniger Erwerbstätige müssen eine größere Last schultern

Wie viele Erwerbstätige für einen Pensionisten aufkommen



Ist das österreichische Pensionssystem fit für diese Herausforderungen?

Viele Stimmen, von der EU-Kommission über die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) bis hin zum Internationalen Währungsfonds (IWF), warnen österreichische Finanzminister immer wieder vor den bereits hohen und noch weiter steigenden Kosten durch die Alterung der Bevölkerung. Die Regierung sieht hier allerdings keinen Handlungsbedarf, man verweist gerne darauf, dass das faktische Antrittsalter in den letzten Jahren ohnehin leicht gestiegen sei. Christl und Kucsera (2016) zeigen aber, dass dies nicht ausreicht, da die aktuellen Ab- und Zuschläge im österreichischen Pensionssystem recht nahe an dem optimalen Wert liegen.⁵ Das bedeutet, dass ein früherer oder späterer Antritt des Ruhestands das Pensionssystem weder be- noch entlastet.

Ein späterer Abschied vom Arbeitsleben hat kurzfristig durchaus positive Effekte für die Finanzierung des Pensionssystems: Menschen, die länger arbeiten, zahlen während dieser Zeit weiter Pensionsversicherungsbeiträge ein und erhalten noch keine Pension. Vergessen wird aber oft der belastende Teil des späteren Antritts: Durch das längere Arbeitsleben werden auch höhere Pensionsansprüche erworben, die entsprechend auch ausbezahlt werden und damit die Gesamtausgaben zukünftig ansteigen lassen. Ein späterer tatsächlicher Pensionsantritt reduziert damit das Defizit im Pensionssystem nicht nachhaltig, sondern **verschiebt die Problematik in die Zukunft.**

Wenn der spätere Pensionsbeginn nicht hilft, was bleibt dann als Lösung? Damit das Pensionssystem auch langfristig ohne Pensionskürzungen finanzierbar bleibt, muss das gesetzliche Pensionsalter steigen. **Das bedeutet, dass die Menschen zukünftig länger im Erwerbsleben bleiben müssen, um die gleiche monatliche Pension zu erhalten.** Das ist aus persönlicher Sicht zwar ärgerlich, aber notwendig, um das System zu stabilisieren. Konkret sollte sich das gesetzliche Pensionsantrittsalter an der steigenden Lebenserwartung orientieren. Wenn länger ausgezahlt wird, sollte auch länger eingezahlt werden.

⁵ Als optimal wird ein Zu- oder Abschlag bezeichnet, wenn dieser finanzmathematisch neutral ist, d. h., dass sich der Barwert der Pension nicht verändert, wenn man früher oder später in den Ruhestand geht. Für die Finanzierung des Pensionssystems wäre es also langfristig betrachtet irrelevant, ob das effektive Antrittsalter unter dem gesetzlichen läge.

⁶ Eine Übersicht über die Durchschnittspensionen der einzelnen Pensionsversicherungsträger bietet die Statistik Austria (2018b).

Passiert das nicht, wird die Gesamtsumme der bezogenen Pension mit der Lebenserwartung immer weiter ansteigen. Um das auszugleichen, muss das gesetzliche Pensionsantrittsalter aber nicht eins zu eins mit der Lebenserwartung steigen. Es muss nur das Verhältnis zwischen der Zeit in Erwerbstätigkeit und der Zeit in Pension gleich bleiben. Aktuell beträgt das Verhältnis der Zeit in Erwerbstätigkeit zu der in Pension etwa zwei zu eins. Das bedeutet: Steigt die Lebenserwartung um drei Monate, ist es notwendig, dass die Menschen um zwei Monate länger arbeiten. Gleichzeitig verlängert sich die Zeit in Pension um einen Monat. Wenn die Politik ausschließlich am faktischen Antrittsalter schrauben möchte, dann wird sie nichts an der grundlegenden Schiefelage der Pensionssystems ändern. Kurzfristig ist der gesetzlichen Vorsorge zwar mit mehr Einnahmen geholfen (weil die Menschen länger einzahlen), langfristig steigen aber die Ausgaben – weil die Pensionisten höhere Ansprüche haben.

Möglichkeiten in Frühpension zu gehen

1. Langzeitversicherungspension („Hacklerregelung“)

Für Männer, die 1954 oder später geboren wurden, bietet die „Hacklerregelung“ die Möglichkeit, mit 62 Jahren in Pension zu gehen. Voraussetzung: Der Antragssteller muss mindestens 45 Beitragsjahre nachweisen. Für Frauen bietet die Langzeitversicherungspension ebenfalls die Möglichkeit, früher die Pension antreten zu können. Das mögliche Zugangsalter und die erforderlichen Beitragsmonate aus Erwerbstätigkeit steigen für die Geburtsjahrgänge 1959 bis 1965. So können Frauen, die im Jahr 1959 geboren wurden, nach 57 Lebensjahren mit 42 Beitragsjahren in Frühpension gehen. Für Frauen, die nach dem 2. Juni 1965 geboren wurden, ist dies erst nach 62 Lebensjahren und 45 Beitragsjahren möglich. Für den früheren Pensionsbezug müssen aber Abschläge hingenommen werden. So müssen für jedes Monat des vorzeitigen Pensionsbezugs 0,35 Prozent (4,2 Prozent im Jahr) in Kauf genommen werden. Bei einem Pensionszugang drei Jahre vor dem gesetzlichen Pensionsalter entspricht dies einem Abschlag von 12,6 Prozent, bei einer durchschnittlichen Alterspension im Jahr 2017 von 1.275 Euro sind dies also 160,65 Euro.⁶

Möglichkeiten in Frühpension zu gehen

2. Schwerarbeiterpension

Durch die Schwerarbeiterpension kann man nach Vollendung des 60. Lebensjahres in Pension gehen. Voraussetzung dafür sind mindestens 45 Beitragsjahre, davon müssen zehn Schwerarbeitsjahre in den letzten 20 Jahren vor der Pension geleistet worden sein. Schwerarbeit liegt z. B. vor, wenn körperlich hart oder zu belastenden Zeiten bzw. unter belastenden Umständen (z. B. Schichtarbeit, Hitze, Kälte) gearbeitet werden muss.⁷ Durch das noch niedrigere Pensionsantrittsalter wird die Schwerarbeiterpension für Frauen erst ab dem Jahr 2024 relevant. Gesonderte Regelungen für Frauen gibt es nicht. Für den frühen Pensionsbezug durch die Schwerarbeiterpension müssen für jedes Monat 0,15 Prozent (1,8 Prozent im Jahr) an Abschlägen in Kauf genommen werden. Bei einem Pensionszugang fünf Jahre vor dem gesetzlichen Pensionsalter beträgt der Abschlag entsprechend neun Prozent. Bei einer durchschnittlichen Alterspension in der Höhe von 1.275 Euro wären dies dann 115 Euro.

Tatsächlich wurden zuletzt 1992 erste Schritte für ein höheres gesetzliches Pensionsantrittsalter gesetzt. Doch die Angleichung des Antrittsalters für Frauen an jenes der Männer (aktuell: 60 vs. 65 Jahre) beginnt erst ab 2024 und ist nach derzeitigen Bestimmungen erst im Jahr 2033 abgeschlossen. Österreich hat aktuell gemeinsam mit Polen das niedrigste Pensionsantrittsalter innerhalb der EU.⁸ Eine Anpassung sollte daher früher passieren. Beamtinnen müssen bereits jetzt bis zum Alter von 65 Jahren arbeiten, um ihren Ruhegenuss beziehen zu können. Das Antrittsalter von 60 Jahren führt dazu, dass Frauen niedrigere Pensionen erhalten, weil sie gerade in den spätern Erwerbsjahren, in denen man oft mehr verdient als zuvor, nicht mehr für ihre Pension einzahlen bzw. ansparen können.

⁷ Detaillierte Informationen über die Regelungen und Anforderungen an eine Schwerarbeiterpension finden sich bei der Pensionsversicherungsanstalt (2018).

⁸ Ab drei Kindern ist in Tschechien ein noch früherer Pensionsbezug möglich.

Die österreichische Politik schreckt traditionell davor zurück, das Pensionsantrittsalter anzuheben. Denn eine solche Maßnahme würde so wirken, als würde man der älteren Generation „etwas wegnehmen“. Tatsächlich ist es aber so, dass der Generationenvertrag heute bereits zulasten der jungen Menschen geht und eine Reform ein Gebot der Fairness wäre.

Denn wegen der steigenden Lebenserwartung müssen die Kinder der Babyboomer relativ viel einzahlen und werden im Vergleich zu ihren Eltern geringere Pensionen erhalten. Hammer et al. (2018) zeigen eindrücklich, dass der Generationenvertrag in vielen Ländern zukünftig nicht mehr erfüllt werden kann, weil zu wenig in die Ausbildung der Kinder – der zukünftigen Beitragszahler – investiert wurde und wird, um die generösen Pensionen für die ältere Generation aufrechtzuerhalten. Das ist deshalb so, weil eine zahlenmäßig immer kleinere Gruppe – die Babyboomer haben weniger Kinder – im Umlagesystem die Pensionen ihrer Eltern finanzieren. Zwar gibt es interfamiliäre Transfers: Die Eltern haben gute Einkommen und Pensionen und vererben Ersparnis an die Kinder. Dies kann aber nicht als Ausgleich zu einem gerechten und nachhaltigen Pensionssystem gesehen werden.

Möglichkeiten in Frühpension zu gehen

3. Korridorpension

Weniger strikt ist der Zugang zur Korridorpension. Die Korridorpension bedeutet, dass ein Arbeitnehmer ab dem Alter von 62 Jahren in Pension gehen kann. Durch das niedrigere gesetzliche Pensionsalter für Frauen ist die Korridorpension für Frauen erst ab dem Jahr 2028 relevant, erst dann liegt das gesetzliche Pensionsalter für Frauen über 62 Jahren. Im Jahr 2017 nahmen elf Prozent der Neupensionisten bzw. 7.700 Personen die Korridorpension in Anspruch. Allerdings erhält ein Neupensionist für jedes Jahr, das er vor dem Alter von 65 Jahren in Pension geht, um 5,1 Prozent weniger Geld. Was bedeutet dieser Abschlag? Für die durchschnittliche Alterspension eines Mannes sind das rund 81 Euro im Monat.

Das Ziel eines geringeren Defizits im Pensionssystem ist unter anderem deswegen wichtig, weil es Österreichs finanziellen Spielraum für Zukunftsinvestitionen, wie jene in Bildung oder Innovationen, vergrößern würde. Damit eine Pensionsreform erfolgreich ist, muss sie nicht nur die finanzielle Nachhaltigkeit im Blick haben, sondern auch die Lastenverteilung zwischen den Beitragszahlern und den Empfängern der unterschiedlichen Pensionsleistungen. Das Beispiel Schweden zeigt, wie es gehen könnte.

Das schwedische Pensionssystem

Das schwedische Pensionssystem basiert ebenfalls auf einem fiktiven Pensionskonto: Der fundamentale Unterschied zum österreichischen System liegt darin, dass in Schweden die Beiträge der Einzahler fix sind – und nicht die Höhe der Pensionen.

Der Pensionsbeitragssatz beläuft sich auf 18,5 Prozent des Bruttolohns (vgl. Österreich 22,8 Prozent): 9,25 Prozent werden vom Arbeitnehmer bezahlt (vgl. Österreich 10,25 Prozent) und weitere 9,25 Prozent werden vom Arbeitgeber (vgl. Österreich 12,55 Prozent) beigesteuert. 16 Prozent der geleisteten Einzahlungen werden über das Umlageverfahren auf dem Pensionskonto gutgeschrieben und 2,5 Prozent werden über die staatlich organisierte kapitalgedeckte Komponente auf dem Kapitalmarkt angelegt. Die Schweden können zwischen unterschiedlichen Fonds wählen.

Die Pensionshöhe ergibt sich bei Pensionsantritt, indem das angesparte Kapital am Pensionskonto auf die erwartete Pensionsdauer aufgeteilt wird. Entsprechend gilt: Wer früher zu arbeiten aufhört, bekommt auch eine niedrigere Auszahlung, weil die erwartete Pensionsdauer steigt und weniger auf das Konto eingezahlt wurde. Auch gilt, dass bei steigender Lebenserwartung die Pension sinkt, weil der Kontostand über einen längeren Zeitraum ausbezahlt wird.

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 nach dem Anstieg der Durchschnittslöhne. Dasselbe gilt für die ausgezahlten Pensionen.⁹ Ähnlich wie in Österreich gibt es in Schweden eine Mindestpension, die durch staatliche Zuschüsse garantiert wird. Sie beträgt aktuell (2018) monatlich ca. 830 Euro (zwölfmal im Jahr) (MISSOC, 2019).

Nachhaltig ist das schwedische System deshalb, weil es sich automatisch an die sich ändernden demografischen und ökonomischen Entwicklungen anpasst. Die Politik muss nicht eingreifen, um dieses Ergebnis zu erzielen und um das System finanziell stabil zu halten. Ein Element des schwedischen Systems ist der sogenannte „Automatic Balance Mechanism“. Er sorgt dafür, dass das System auf demografische Veränderungen (wie einen Babyboom) reagiert. Auch Fehlprognosen beim Berechnen der Lebenserwartung werden korrigiert. Damit ist die langfristige Stabilität des Umlageverfahrens gesichert und Fairness über Generationen hinweg garantiert.

⁹ In Österreich werden diese nur an die Inflationsrate angepasst, was für die Pensionisten im Vergleich meistens schlechter ist.

Handlungsempfehlungen

- Die Europäische Kommission kritisiert immer wieder die mangelnde Umsetzung ihrer länderspezifischen Empfehlungen im Pensionsbereich. Tatsächlich wurden seit Jahrzehnten keine Fortschritte in Österreich erzielt, das gesetzliche Antrittsalter der Alterspension an die steigende Lebenserwartung zu koppeln. Um den EU-Empfehlungen Rechnung zu tragen, sollte das Pensionsantrittsalter ab sofort jedes Jahr zumindest um zwei Monate angehoben werden, bis ein Antrittsalter von 67 Jahren erreicht ist. Ambitionierter wäre es, eine Reform wie in den Niederlanden umzusetzen. Dort steigt aktuell das gesetzliche Pensionsantrittsalter um vier Monate pro Jahr bis auf 67 Jahre im Jahr 2021 und wird dann an die Lebenserwartung gekoppelt.
- Eine Übergangsperiode mit stetig steigendem Antrittsalter ist notwendig, um die erhöhte Belastung durch die Babyboomer-Generation abzufangen.¹⁰ Anschließend sollte sich das gesetzliche Pensionsantrittsalter automatisch an die zunehmende Lebenserwartung anpassen. Idealerweise sollte dies dynamisch und ohne weiteren Eingriff der Politik erfolgen. Das System sollte so ausgestaltet sein, dass die in der Pension verbrachte Zeit weiter steigt, aber das Verhältnis zwischen Arbeitszeit und Pension gleich bleibt.
- Das Frauenpensionsalter sollte rascher von derzeit 60 auf 65 Jahre angehoben werden. Momentan geschieht dies nach einem Beschluss im Jahr 1992 erst ab dem Jahr 2024. Auch dann beginnt erst eine sukzessive Erhöhung bis zum Jahr 2033.
- Um die Beschäftigungschancen von Älteren zu erhöhen, sollte das Senioritätsprinzip abgeschwächt werden. In Österreich steigen die monatlichen Einkommen und Gehälter immer noch stark mit dem Alter an. Eine Bezahlung gemäß der Produktivität ist fairer und erhöht die Jobchancen von Älteren. Über das gesamte Erwerbsleben muss deshalb aber nicht weniger verdient werden.
- Um die finanzielle Unabhängigkeit des Pensionssystems zu gewährleisten, bedarf es automatischer Regelungen, die alle Generationen beteiligen. Schweden mit seinem traditionell gut ausgebauten Sozialstaat macht dies vor. Tritt eine finanzielle Schiefelage ein, reguliert sich das System selbst. Das schwedische System gibt den Menschen die Freiheit, den Pensionsantritt relativ frei zu wählen, wobei die Pensionshöhe dann entsprechend höher oder niedriger ausfällt, je nachdem, wann der Übergang in die Pension erfolgt und wie hoch die durchschnittliche Lebenserwartung des jeweiligen Geburtsjahrgangs ist.
- Die zweite und dritte Säule der Alterssicherung (betriebliche und private Pensionsvorsorge) müssen reformiert und ausgebaut werden. Ein Mix aus Umlage- und Kapitaldeckungssystem reduziert das Systemrisiko und eröffnet auch gewisse Renditechancen, wie insbesondere die skandinavischen Modelle zeigen. Eine gewisse Kapitaldeckung nimmt die Pensionsversicherung auch aus der politischen Diskussion, weil es sich nicht um Forderungen gegen ein Pensionssystem, sondern um wirkliches Vermögen handelt.
- Innerhalb der Pensionsversicherung sollte keine Umverteilung erfolgen. Eine Umverteilung bedeutet, dass Personen Leistungen erhalten, die an keine eingezahlten Beiträge gekoppelt sind. Die Abschaffung der Regelung, dass die Pension ausschließlich an den besten 15 Jahren bemessen wurde, hat dazu beigetragen. Die Sicherung im Alter für Menschen mit zu wenigen Beitragsjahren oder zu wenig Guthaben auf dem Pensionskonto soll durch explizite Transfers außerhalb der Versicherung stattfinden.
- Pensionsprivilegien müssen abgeschafft und das System vereinheitlicht werden. Aus jedem eingezahlten Euro soll auch der gleiche Pensionsanspruch entstehen.

¹⁰ Eine detaillierte Analyse hierzu findet sich bei Christl & Kucsera (2015).

Literatur

- Bundesministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Konsumentenschutz (2017).** Gutachten der Kommission zur langfristigen Pensionsversicherung 2017. Online verfügbar unter: https://www.sozialministerium.at/site/Pension_Pflege/Pensionsdaten/Alterssicherungskommission/ (abgerufen am 07.03.2019).
- Bundesministerium für Finanzen (2019).** Das Budget 2018 im Überblick. Online verfügbar unter: https://www.bmf.gv.at/budget/das-budget/Budget_2018_im_Ueberblick.pdf?6fr43b (abgerufen am 15.03.2019).
- Christl, M., Kucsera, D. (2015).** The impact of the retirement age on the financial stability of the Austrian pension system. *Economic Policy Papers*, 3, 533–551.
- Christl, M., Kucsera, D. (2016).** Actuarial neutrality and financial incentives for early retirement in the Austrian pension system. Working Paper – No. 01, Agenda Austria. Online verfügbar unter: <https://www.agenda-austria.at/wp-content/uploads/2018/04/aa-working-paper-no-01-pension-system.pdf> (abgerufen am 13.03.2019).
- Europäische Kommission (2018).** The 2018 Ageing Report Economic & Budgetary Projections for the 28 EU Member States (2016-2070). Institutional Paper 079. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- Europäische Kommission (2019).** Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststelle – Länderbericht Österreich 2019. Online verfügbar unter: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file_import/2019-european-semester-country-report-austria_de.pdf (abgerufen am 07.03.2019).
- Hammer, B., Istenič, T., Vargha, L. (2018).** The Broken Generational Contract in Europe: Generous transfers to the elderly population, low investments in children. *Intergenerational Justice Review*, 1, 21–31.
- Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger (2018).** Die österreichische Sozialversicherung in Zahlen. Online verfügbar unter: <https://www.sozialversicherung.at/cdscontent/load?contentid=10008.643707&version=1504527408> (abgerufen am 07.03.2019).
- MISSOC (2019).** Gegenseitiges Informationssystem für soziale Sicherheit: Vergleichende Tabelle. Online verfügbar unter: <https://www.missoc.org/missoc-information/missoc-vergleichende-tabellen-datenbank/?lang=de> (abgerufen am 07.03.2019).
- Pensionsversicherungsanstalt (2018).** Schwerarbeiterpension. Pensionsversicherungsanstalt, Wien. Online verfügbar unter: <http://www.pensionsversicherung.at/cdscontent/load?contentid=10008.636764&version=1519131325> (abgerufen am 02.07.2018).
- Rechnungshof (2017).** Bericht des Rechnungshofes: Pensionsstand und -ausgaben der Landesbeamtinnen und -beamten. Online verfügbar unter: https://www.rechnungshof.gv.at/fileadmin/downloads/_jahre/2017/berichte/berichte_bund/Pensionsstand_und_Ausgaben_Landesbeamten.pdf (abgerufen am 07.03.2019).
- Statistik Austria (2018a).** Ausgaben für Pensionsleistungen nach Funktionen 1980 bis 2017. Online verfügbar unter: https://www.statistik.at/web_de/statistiken/menschen_und_gesellschaft/soziales/sozialschutz_nach_eu_konzept/sozialausgaben/index.html (abgerufen am 09.08.2018).
- Statistik Austria (2018b).** Höhe der Durchschnittspensionen in der gesetzlichen Pensionsversicherung 2017. Online verfügbar unter: http://www.statistik.at/web_de/statistiken/menschen_und_gesellschaft/soziales/sozialleistungen_auf_bundesebene/pensionen_und_renten/041214.html (abgerufen am 13.03.2019).
- Kommission zur langfristigen Pensionsversicherung (2014).** Bericht über die langfristige Entwicklung der gesetzlichen Pensionsversicherung für den Zeitraum 2013 bis 2060. Online verfügbar: https://www.sozialministerium.at/cms/site/attachments/7/8/2/CH3434/CMS1464094757002/kommission_-_langfristgutachten_2013_-_2060.pdf (abgerufen am 26.03.2019).

**Agenda Austria
Türkenstraße 25/1/10
1090 Wien
Austria**

**T +43 1 361 99 61-0
office@agenda-austria.at**