
Ein nachhaltiges Pensionssystem für alle Generationen

Prof. Dr. Christian KEUSCHNIGG¹
Universität St. Gallen, FGN-HSG
Christian.Keuschnigg@unisg.ch

11. November 2015

Ein beitragsorientiertes Pensionssystem führt in der Altersvorsorge ein strenges Versicherungsprinzip ein und bleibt damit selbstfinanzierend und selbststeuernd. Es passt sich automatisch der Alterung der Bevölkerung an und verhindert eine Lastenverschiebung zu Lasten künftiger Generationen. Mit der Umstellung sollen die bisherigen Leistungen für Umverteilung und sozialpolitische Zwecke nicht abschafft, sondern in den allgemeinen Staatshaushalt verschoben werden. Eine klare Trennung von Versicherung und Umverteilung ist notwendig, damit Umverteilung koordiniert und nach einheitlichen Kriterien erfolgen kann.

¹ Email: Christian.Keuschnigg@unisg.ch. Dieser Beitrag entstand aus einer Studie in Zusammenarbeit mit dem Institut für Höhere Studien und im Auftrag von Global Equity Partners. Ich danke Familie Tojner für die Diskussion und finanzielle Unterstützung des Projekts und Thomas Davoine, Alexandra Müllbacher und Wolfgang Nagl für die gemeinsame Arbeit an diesem wichtigen Thema. Dieser Beitrag ist im Buch von Michael Tojner (Hrsg.), Staatsquote und Pensionssysteme, Wien, Linde Verlag, 2015, S. 106-120 erschienen.

1 Die Aufgaben des Pensionssystems

Eines der schönsten Geschenke der modernen Medizin ist ein längeres Leben in besserer Gesundheit. Wir bleiben fit bis ins hohe Alter. Diese langanhaltende Gesundheit ist auch die Ursache für eine höhere Lebenserwartung. Der Grundstein für die höhere Lebenserwartung wird also schon sehr viel früher gelegt. Gesundheit und Fitness halten länger an. Deshalb erreichen die 60 Jährigen mit höherer Wahrscheinlichkeit ein Alter von 70, und die 70-Jährigen erleben eher ihr 80stes Jahrzehnt. Die Vorhersage ist, dass in den nächsten Jahrzehnten bis zum Jahr 2060 die Lebenserwartung der Neugeborenen von 2015 bis 2060 bei Frauen um 6,4 und bei Männern um 8,2 Jahre steigen wird. Frauen werden im Durchschnitt 90,6 Jahre und Männer 87,3 Jahre alt, anstatt heute 84,2 bzw. 79,1 Jahre.² Menschen mit höherer Bildung leben länger als Menschen mit geringer Qualifikation. Doch die Zunahme der Lebenserwartung ist nicht gratis, sondern hat auch einen Preis. Wir müssen mehr Vorsorge treffen, um den Wohlstand bis ins hohe Alter zu erstrecken und den gewohnten Lebensstandard zu erhalten. Was wir in den jungen Erwerbsjahren erwirtschaften, muss für eine längere Lebenszeit ausreichen. Das Pensionssystem muss sich stark anpassen, damit die längere Lebenszeit zu einem Wohlstandsgewinn für alle werden kann.

Das staatliche Pensionssystem ist ein zentraler Pfeiler unseres Wohlfahrtsstaates. Bevor wir aber über eine Reform nachdenken, ist es nützlich, sich neuerlich in Erinnerung zu rufen, warum es eigentlich ein staatliches Pensionssystem braucht und was seine grundlegenden Ziele und Aufgaben sind.³ In einer Marktwirtschaft könnte man auch das Sparen für das Alter vollständig der Eigenverantwortung der Bürgerinnen und Bürger überlassen. Aber die Marktwirtschaft funktioniert nicht immer perfekt, und die Eigeninitiative der Individuen führt nicht zum bestmöglichen Ergebnis, wenn der Staat nicht die richtigen Leitplanken setzt. Das ist auch in der Altersvorsorge so. Müssten die Individuen selbst für das Alter Finanzkapital ansparen, um beim Übertritt in den Ruhestand eine lebenslange Rente zu kaufen, dann würde die Vorsorge ziemlich sicher weit unzureichend ausfallen. Die Individuen unterschätzen meist die langen Zeiträume, die es braucht, um das notwendige Kapital anzusparen, und würden viel zu spät mit dem Ansparen beginnen. In jungen Jahren mangelt es oft an hinreichender Information und die Selbstverpflichtung zum Sparen für einen weit in der Zukunft liegenden Zweck ist nicht groß genug, so dass das Sparen viel zu lange aufgeschoben wird. Rückt der Zeitpunkt des Ruhestands näher, dann ist es viel zu spät. Die Individuen sind auch mit einer sehr hohen Sparquote nicht mehr in der Lage, in der verbleibenden aktiven Zeit noch genügend Kapital anzusparen. Die Folge wäre Altersarmut. Das ist der erste Grund, warum es in der Altersvorsorge eine Versicherungspflicht braucht. Sie stellt sicher, dass die Bürger schon zu Beginn ihres Arbeitslebens mit Pflichtbeiträgen Pensionsansprüche ansparen.

Das Pensionssystem ist auch eine Versicherung im wahrsten Sinne des Wortes. Zwar mag für eine durchschnittliche Lebensdauer das einbezahlte Beitragskapital gerade ausreichen, um die geplante Pension zu finanzieren. Aber die Versicherten leben halt manchmal länger und manchmal weniger lang als im Durchschnitt. Im ersten Fall wäre dann das Pensionsvermögen vollständig aufgebraucht, sobald die durchschnittliche Lebenserwartung überschritten ist. Das Glück des hohen Alters wäre mit akuter Armut verbunden. Bei nur kurzer Lebensdauer hat man dagegen zu viel Kapital angespart, das man durch unnötig hohen Verzicht im aktiven Erwerbsleben erkaufte hat und ungeplant vererben muss, anstatt es selber konsumieren zu können. Eine Versicherung kann das Lebensrisiko auf viele Schultern verteilen und untereinander ausgleichen. Indem man bei kurzer Lebenszeit das nicht genutzte Beitragsvermögen der Versicherung überlässt, erhält man im Gegenzug eine ungeschmälerte Pension bis ins hohe Alter.

² Im Jahr 2000 betrug die Lebenserwartung der Frauen bei Geburt noch 81,1 Jahre und ist bis 2015 auf 84,2 angestiegen, bei Männern stieg sie von 75,1 auf 79,1 Jahre. Nach dem Hauptszenario von Statistik Austria (2014) steigt die Restlebenserwartung der Frauen im Alter von 65 Jahren von 21,7 Jahren im Jahr 2015 auf 26,6 Jahre im Jahr 2060, bei 65-jährigen Männern von 18,5 auf 24,1 Jahre.

³ Grundlegende Abhandlungen sind z.B. Lindbeck und Persson (2003), Diamond (2004), Diamond und Orszag (2005), Feldstein (2005) und Barr und Diamond (2009) sowie Jaag et al. (2010) zu Österreich.

Diese „Pensionsversicherung“ gegen Altersarmut ist ein großer Wohlstandsgewinn. Würde man aber diese Versicherung den freiwilligen Entscheidungen der Individuen und dem privaten Markt überlassen, kann es zu großen Problemen kommen. Die Versicherungsnehmer unterscheiden sich nämlich nicht nur im Glück und Unglück der tatsächlich realisierten Lebensdauer, sondern auch in der erwarteten Lebensdauer. Gebildete Personen haben z.B. eine systematisch höhere Lebenserwartung als gering qualifizierte Personen.⁴ Unabhängig davon pflegen die einen eine sehr gesunde und vorbeugende Lebensart, was ihnen eine hohe Lebenserwartung beschert, während andere hohe Gesundheitsrisiken eingegangen sind oder eine körperlich belastende Arbeit verrichten mussten, weniger fit sind und daher eine geringe Lebenserwartung haben.

Die Individuen wissen über ihre Vergangenheit und ihre Gesundheitsrisiken sehr viel besser Bescheid, als es eine Versicherung denkmöglich feststellen kann. Wenn eine Versicherung nicht unterscheiden kann und daher alle gleich behandeln muss, kommt es unweigerlich zu einer Quersubventionierung. Für eine Versicherung sind die langlebigen Menschen sehr teuer, während Menschen mit einem höheren Sterberisiko ihr angespartes Vermögen nicht nutzen können und der Versicherung überlassen müssen. Eine Versicherung, die alle über einen Kamm schert, ist für die Kurzlebigen zu teuer und für die Langlebigen zu billig. Gibt es keinen Versicherungszwang, dann würden Menschen, die von einer unterdurchschnittlichen Lebenserwartung ausgehen, tendenziell aus der Versicherung aussteigen und selber vorsorgen, weil sie schlicht zu teuer ist. Damit stünde aber ein erheblicher Teil der Bevölkerung ohne Versicherung gegen das Langlebigkeitsrisiko da und wäre weiterhin einem hohen Risiko der Altersarmut ausgesetzt. Dies ist ein Beispiel, wie eine freiwillige Marktlösung versagen kann, weil sie für große Bevölkerungsgruppen keine Versicherungslösung zu erschwinglichen Preisen zustande bringt.

Aus diesen Gründen – unzureichende freiwillige Altersvorsorge und keine erschwingliche Versicherung gegen Langlebigkeit für Teile der Bevölkerung – ist es unbestritten, dass es einen Versicherungszwang braucht, wenigstens für eine Grundversorgung. Deshalb besteht das ganze System der Altersvorsorge aus einer verpflichtenden einheitlichen Grundversorgung, ergänzt um freiwillige, variable Zusatzkomponenten. Die verpflichtende Grundversorgung, angespart mit eigenen Zwangsbeiträgen, beugt der Altersarmut vor. Die variablen Zusatzkomponenten sollen die gewohnte Lebensweise erhalten und besonderen individuellen Bedürfnissen und Unterschieden Rechnung tragen. Dabei steht die Pensionsversicherung, wie jede andere Versicherung auch, vor der Herausforderung, eine systematische Quersubventionierung und damit eine versteckte und unkoordinierte Umverteilung im System so weit als möglich zu verhindern. Dann kann aber eine Pensionsversicherung aus geringen Einkommen und Beiträgen eben nur eine geringe Pension machen. Die Armut wird von der Erwerbs- in die Ruhestandsphase verlängert. Daher braucht es Umverteilung, und zwar nach vergleichbaren Kriterien in der jungen, aktiven genauso wie in der alten Bevölkerung. Das richtige Instrument für Umverteilung ist aber nicht das Pensionssystem, sondern der Steuer- und Transfermechanismus, welcher eine gewünschte Umverteilung transparent, kontrolliert und nach nachvollziehbaren Kriterien von oben nach unten ermöglicht. Dieser Beitrag spricht sich für eine Trennung von Versicherung und Umverteilung aus, damit beide Ziele mit den richtigen Instrumenten treffsicher und ohne unkontrollierte Nebenwirkungen erreicht werden.

2 Unkoordinierte Umverteilung im Pensionssystem

Die Umstellung auf individuelle Pensionskonten und die damit ermöglichte Harmonisierung und Transparenz sind ein Meilenstein der österreichischen Pensionsreform. Die Versicherten können auf ihrem persönlichen Konto die bisher erworbenen Pensionsansprüche einsehen und nachvollziehen. Das zentrale, weiterbestehende Problem ist jedoch, dass die Konten nicht mit eigenen Beiträgen ausfinanziert sind. Damit bleibt zunächst versteckt, dass schon heute die Kosten für die Alterssicherung viel höher sind als es die ohnehin hohen Pensionsbeiträge anzeigen. Die Pensionszahlungen sind nur teilweise mit eigenen Beiträgen gedeckt und müssen

⁴ Nach Davoine (2015) haben im Jahr 2012 hochqualifizierte Personen im Alter von 35 eine um 4,3 Jahre höhere Lebenserwartung als gering qualifizierte Personen.

aus allgemeinen Steuermitteln bezuschusst werden. Die gesamten Bundesmittel inklusive Ausgleichszulagen decken etwa 27% der Gesamtaufwendungen ab. Der Großteil der Steuereinnahmen kommt aus Lohn- und Mehrwertsteuern, die letzten Endes wieder die Arbeitnehmer zahlen. Über den gesamten Lebenszeitraum übersteigen die Auszahlungen die selbst geleisteten Einzahlungen durch Arbeitnehmer- und Arbeitgeberbeiträge, jeweils in Barwerten gerechnet. Die entsprechenden Defizite sind in verschiedenen Bevölkerungsgruppen unterschiedlich hoch. Ein Grund sind die vielen versicherungsfremden Leistungen, die aus allgemeinen Steuermitteln bezahlt werden. Damit bleiben im österreichischen Pensionssystem Versicherung und Umverteilung weiterhin vermischt.

2.1 Umverteilung innerhalb der Generationen

Das Problem ist nicht das Anliegen der Umverteilung an sich, sondern dass die Vermischung zu intransparenter und teilweise unkontrollierter und nicht beabsichtigter Umverteilung in die verschiedensten Richtungen führt, die teilweise schwer zu begründen sind. Die Umverteilung verläuft von oben nach unten, also von hohen zu niedrigen Pensionseinkommen. Das entspricht einem zentralen Ziel der Finanzpolitik. Das Problem ist allerdings, dass der Umfang dieser Umverteilung erst aufwendig berechnet werden muss und daher weder für die Politik noch für die Bürger unmittelbar abrufbar ist. Zusätzlich stellt sich auch die Frage, ob diese Umverteilung mit dem Steuer-Transfer-Mechanismus abgestimmt ist und zu einem gewollten Gesamtergebnis führt. Die Nettozahler sind die hohen Pensionseinkommen, die ja auch einer progressiven Besteuerung unterliegen und damit bereits einen erheblichen Beitrag zur Umverteilung leisten, und über das Pensionssystem ein zweites Mal zur Umverteilung beitragen. Diesen zweiten Beitrag gibt es in der Haupterwerbsphase nicht. Ist damit dem Leistungsfähigkeitsprinzip genüge getan? Oder werden hier unterschiedliche Maßstäbe für junge aktive und für ältere Mitbürger angelegt? Ähnliches gilt am unteren Einkommensende. Dass kleine Pensionen aufgestockt werden, entspricht weithin akzeptierten Vorstellungen. Aber auch hier gilt es, in der Umverteilung nach dem Grundsatz der Gleichbehandlung den gleichen Maßstab zwischen den jüngeren erwerbstätigen Generationen und den Pensionisten anzulegen. Hohe Lohninkommen und Pensionen sollen progressive Steuern zahlen, niedrige Einkommen sollen Ersatzleistungen und Zuschüsse erhalten, und das nach vergleichbaren Kriterien für jung, alt und alle anderen Bevölkerungsgruppen.

Abbildung 1 verdeutlicht die implizite Umverteilung im Pensionssystem. Über die gesamte Lebenszeit berechnet beträgt in der untersten Einkommensgruppe das Nettopensionsvermögen das 3,4-fache des Beitragsvermögens. Mit anderen Worten, der Barwert der Pensionsauszahlungen übersteigt den Barwert der Beitragseinzahlungen um das 4,4-fache.⁵ Nur im obersten Einkommensdezil wird die Maßzahl leicht negativ, d.h. die Summe der Beiträge übersteigt geringfügig die insgesamt bezogenen Pensionen. Wenn das Pensionssystem tatsächlich eine Versicherung und damit frei von systematischer Umverteilung wäre, dann müssten die Beiträge in Summe den erwarteten Pensionen entsprechen, so dass alle Balken gerade den Wert Null hätten. Jeder bekäme im Durchschnitt das heraus, was er einbezahlt. Die Abbildung zeigt daher, dass im Pensionssystem eine systematische Umverteilung von oben nach unten stattfindet. Nachdem aber fast all Balken positiv sind, erhalten fast alle Gruppen einen Zuschuss entweder von den derzeitigen Steuerzahlern oder aber von künftigen Generationen.

⁵ Es sei BV das Beitragsvermögen (Barwert der über das gesamte Leben eingezahlten Beiträge) und PV das Pensionsvermögen (Barwert der lebenslang ausgezahlten Pensionen). Das Nettopensionsvermögen beträgt also $NPV = PV - BV$ Euro, das sind $(PV-BV)/BV$ pro Euro an Beitragsvermögen.

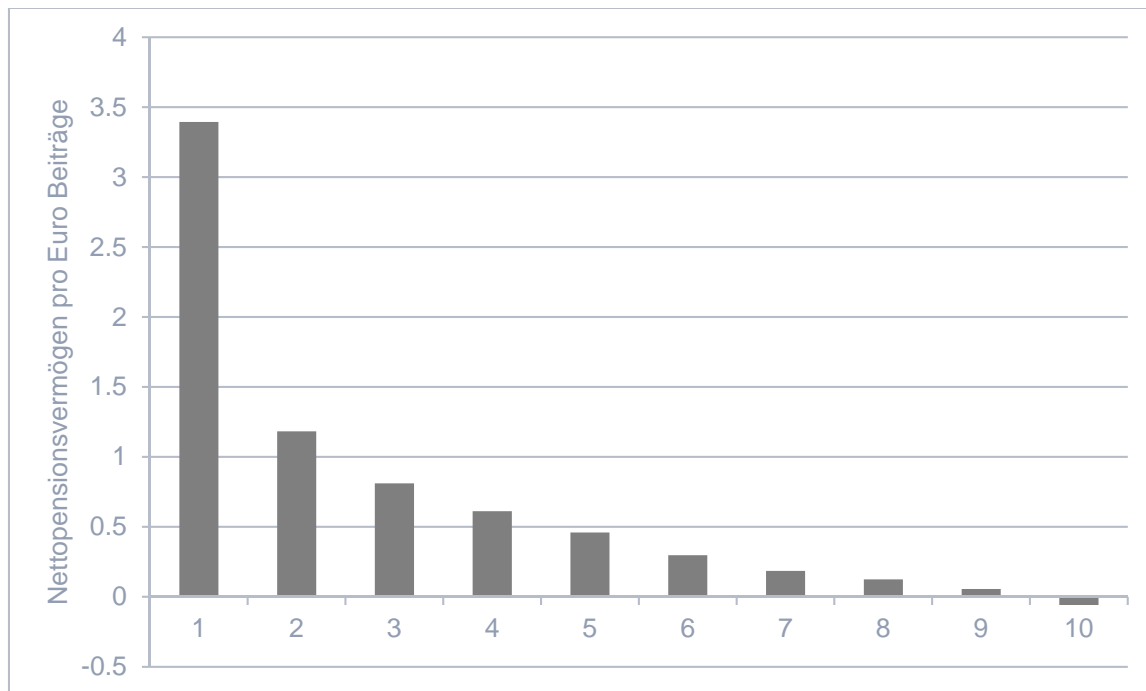


Abbildung 1: Nettopensionsvermögen pro Euro Beitragsvermögen nach Einkommensdezilen
Quelle: Müllbacher und Nagl (2015), Figure 6.

Die versteckte Umverteilung im Pensionssystem geht auch in ganz andere Richtungen, für die eine überzeugende wirtschaftspolitische Begründung schwer vorstellbar ist, wie z.B. die Umverteilung zwischen Männern und Frauen. Frauen gehen früher in Pension und leben länger. Nicht zuletzt deswegen zeigt Abbildung 2, dass das Nettopensionsvermögen der Frauen im Durchschnitt etwa das 1,2-fache des Beitragsvermögens ausmacht (d.h., das Pensionsvermögen ist mehr als das 2-fache des Beitragsvermögens), während dasjenige der Männer zwar ebenfalls positiv aber relativ klein ist. Ihr Pensionsvermögen übersteigt das Beitragsvermögen immer noch um den Faktor 1,2. Beide Geschlechter werden also über das Pensionssystem subventioniert, entweder von den heutigen Steuerzahlern oder von zukünftigen Generationen. Dabei ist das frühere Pensionsantrittsalter der Frauen nicht nur teuer für das System, sondern behindert auch die Gleichbehandlung auf dem Arbeitsmarkt, weil jede Anstrengung und Investition in die Qualifikation der Frauen von der Wirtschaft weniger lange genützt werden kann. Probleme mit der Vereinbarkeit von Beruf und Familie sollen in der Haupterwerbsphase und damit an der Wurzel gelöst werden, anstatt im Nachhinein mit früherem Pensionsantrittsalter für etwas zu kompensieren, was vorher versäumt worden ist. Eine schnellere Angleichung des gesetzlichen Ruhestandsalters der Frauen an dasjenige der Männer wäre ein wichtiger Beitrag zur Nachhaltigkeit des Pensionssystems. Es müsste als Paketlösung realisiert werden mit begleitenden Maßnahmen zur Verbesserung der Vereinbarkeit von Beruf und Familie und zur Qualifikation in der Haupterwerbsphase, und mit Übergangsregelungen für ältere Frauen nahe am heutigen Pensionsantrittsalter, die sich nicht mehr ausreichend auf die längere Lebensarbeitszeit vorbereiten können.



Abbildung 2: Nettopensionsvermögen pro Euro Beitragsvermögen nach Geschlecht
Quelle: Müllbacher und Nagl (2015), Figure 4.

Das Pensionssystem ist schon seit Langem keine selbstfinanzierte Versicherung mehr. Selbst für die jüngsten Erwerbstätigen reicht die Summe der geleisteten Beiträge bei Weitem nicht mehr aus, um die Summe der nach heutigen Regeln versprochenen Pensionen zu finanzieren. Je früher eine Person in den Ruhestand geht, desto grösser ist diese Beitragslücke, und desto höher sind die Kosten für andere Gruppen, welche die Lücke finanzieren müssen. In Österreich sind durchaus bedeutsame regionale Unterschiede im Pensionsantrittsalter festzustellen. Daher dürfte es auch zu einer nennenswerten regionalen Umverteilung kommen. Regionale Umverteilung ist aber bestimmt keine Aufgabe des Pensionssystems, sondern des Finanzausgleichs. Wieder zeigt sich, dass der mangelnde Versicherungscharakter des Pensionssystems und die Verletzung des Äquivalenzprinzips zu unkontrollierten Umverteilungen führen, die so nicht gewollt sein können.

2.2 Umverteilung zwischen den Generationen

Um festzustellen, wieviel der Defizite im Pensionssystem bei zukünftigen Generationen landet, müsste in Österreich regelmäßig eine Generationenbuchhaltung wie in Keuschnigg et al. (2000) durchgeführt werden. Nachdem es keine aktuellen Studien dazu gibt und offensichtlich auch keine geplant sind, können weder die Politiker noch die Bürger abschätzen, wie nachhaltig die Finanzpolitik tatsächlich ist und wie stark das Land auf Kosten der nachfolgenden Generationen lebt. Berechnungen für andere Länder zeigen, dass die Vorbelastung künftiger Generationen durch das Pensionssystem die offiziell ausgewiesene Staatsschuld oft deutlich übersteigt.

Eine ganz erhebliche Umverteilung dürfte also zulasten zukünftiger Generationen gehen. Zwar reichen heute die Beiträge der Aktiven ergänzt um die allgemeinen Steuermittel für den Pensionszuschuss aus, um die Pensionen der heutigen Ruheständler zu finanzieren. Wie schon in der Vergangenheit gibt aber das System den heutigen Aktiven im Verhältnis zu ihren Beitragszahlungen zu hohe Pensionsversprechen. Wenn die nächsten aktiven Generationen genau dieselben Beiträge und Pensionszuschüsse leisten, dann reichen diese angesichts der steigenden Lebenserwartung nicht mehr aus, um diese Pensionsversprechen zu erfüllen. Wenn die nächsten Generationen das Problem dann endgültig nicht mehr weiterwälzen können, dann müssen sie sehr viel höhere Belastungen in Form von höheren Beitragszahlungen, geringeren Pensionen oder längerer Lebensarbeitszeit akzeptieren, oder es werden die Pensionsversprechen an die heutigen Beitragszahler gebrochen.

Die Alterung der Bevölkerung stellt das Pensionssystem vor gewaltige Herausforderungen und löst für die nächsten Jahrzehnte einen permanenten Anpassungsbedarf aus. Bis 2060 wird die

Lebenserwartung der Männer und Frauen bei Geburt um 8,2 bzw. 6,4 Jahre steigen, und die Alterslastquote wird sich in etwa verdoppeln. Wenn der demographische Wandel abgeschlossen ist, entfallen auf eine erwerbsfähige Person unter 65 Jahren doppelt so viele Personen über 65 Jahren. Schon allein diese Feststellung macht deutlich, welche gewaltigen Anpassungen in den kommenden Jahren anstehen. Es gibt nur drei Wege, wie das Pensionssystem nachhaltig finanziert bleiben kann, nämlich (i) höhere Beiträge, (ii) geringere Pensionen oder (iii) längere Lebensarbeitszeit. Diese Wege haben ganz unterschiedliche Folgen für die Umverteilung zwischen den Generationen. Eine passive Politik des ständigen Anhebens der Steuer- und Beitragsbelastung hätte absurde Folgen für die Steuer- und Abgabenbelastung des Faktors Arbeit, die in Österreich bereits heute einen internationalen Spitzenwert erreicht hat. Die Berechnungen von Davoine (2015) mithilfe eines Simulationsmodells zeigen, dass nach Abschluss aller demographischen und wirtschaftlichen Anpassungen die Belastung des Faktors Arbeit im Jahr 2060 um mehr als 10 Prozentpunkte höher sein müsste als heute.⁶ Eine solche passive Politik geht eindeutig zu Lasten junger, erwerbsfähiger und zukünftiger Generationen. Pro Kopf Einkommen und Konsum müssten aus zwei Gründen stark absinken. Erstens muss das Pro-Kopf Einkommen bis 2060 im Vergleich zum Trendwachstum rein mechanisch abnehmen, wenn die Bevölkerung wegen der höheren Lebenserwartung am „alten Ende“ wächst, d.h., wenn mehr Personen konsumieren, ohne selber zum Einkommen beizutragen. Das Einkommen, das eine in etwa gleichbleibende junge Bevölkerung erwirtschaftet, muss auf mehr Personen verteilt werden, so dass weniger pro Person übrig bleibt. Zweitens wird das Einkommen pro Kopf weiter eingebremst, weil ein so hoher Anstieg der Steuer- und Abgabenbelastung unweigerlich den Standort Österreich und damit die Beschäftigung schwer beeinträchtigen würde. Dieser wirtschaftliche Effekt vergrößert das demographisch bedingte Zurückbleiben des Pro Kopf Einkommens. Davoine (2015) berechnet eine Verringerung des Zuwachses bis 2060 um 13 bis 14%. Dabei ist wichtig zu betonen, dass das Pro Kopf Einkommen nicht absolut abnehmen muss. Die Wirtschaft würde über viele Jahre deutlich langsamer wachsen als angesichts des laufenden Produktivitätsfortschritts möglich wäre. Diese langanhaltende Verlangsamung bedeutet, dass der Zuwachs des Pro Kopf Einkommens bis 2060 um 14% geringer ausfallen würde, als es ohne Alterung der Bevölkerung möglich wäre.

Die Alterung bedeutet, dass das in der Erwerbsphase erwirtschaftete Einkommen für mehr Lebensjahre reichen muss. Es macht vermutlich wenig Sinn, mit einem derart großen Anstieg des Zwangssparens das verfügbare Einkommen einseitig in jungen Jahren einzuschränken, damit der Konsum im Alter unverändert hoch bleiben kann. Gerade in den jungen Jahren haben Familien gewaltige Lasten zu schultern, um ihre Kinder groß zu ziehen und eventuell ein Wohneigentum anzusparen. Eine einseitige Belastung junger Generationen zugunsten heute lebender und älterer Generationen ist keine ausgewogene Generationenpolitik. Ähnliche Einwände bestehen auch gegenüber dem zweiten Weg einer einseitigen Stabilisierung des Pensionssystems durch eine Absenkung des Rentenniveaus. Allerdings gibt es in diesem Fall wenigstens zwei wichtige Einschränkungen. Einerseits können die Individuen die geringere Pension aus dem Umlagesystem durch mehr freiwillige private Vorsorge wenigstens teilweise ausgleichen, wenn sie das wollen. Viele tun das über den Erwerb von Wohneigentum, sparen sich dadurch im Alter die Miete und können daher mit einer etwas geringeren Pension auskommen. Bausparen und der Erwerb von Lebensversicherungen und anderen Produkten des Alterssparens sind ja auch teilweise steuerlich begünstigt. Viele Personen sind aber vielleicht zu kurzfristig und bringen nicht genug Selbstdisziplin auf, um schon in jungen Jahren die Notwendigkeit des Alterssparens zu erkennen, oder wollen angesichts dringender laufender Bedürfnisse kein Einkommen auf die Seite legen. Die mangelnde Fähigkeit und Neigung zum Alterssparen ist ja gerade die Begründung für die Pflichtversicherung. Andererseits braucht es mehr Flexibilität in der Altersvorsorge, weil die

⁶ Das erscheint sehr viel, aber die zu erwartende Verdoppelung der Alterslastquote ist eben ein gewaltiger Schock für das System. Eher muss man diese Zahl noch als konservative Schätzung betrachten. Ausgehend von einem derzeitigen Beitragssatz von derzeit 22,8% (bei einer Lebenserwartung von 80) berechnet Knell (2012) einen notwendigen Anstieg der Beitragssätze auf 34% (Lebenserwartung 90) bis schließlich 45% (bei einer Lebenserwartung von 100 Jahren).

Bedürfnisse der Menschen im Alter sehr unterschiedlich sind. Jemand, der eine Eigentumswohnung oder sonstiges Vermögen angespart hat, kommt mit weniger Pension aus und sollte daher nicht verpflichtet werden, dieselben Pensionsansprüche erwerben zu müssen wie andere. Deshalb haben die meisten Länder eine Basisversicherung auf relativ niedrigem Niveau und bauen mehr Flexibilität in eine „zweite Säule“ ein, mit der auf verschiedenen Wegen der Wohlstand im Alter erhalten werden kann. Zuletzt sei betont, dass eine Absenkung des Pensionsniveaus nur mit sehr langen Vorlaufzeiten erfolgen kann. Der Generationenvertrag ist ein impliziter Vertrag und verlangt danach, dass die wohl erworbenen Ansprüche der existierenden Generationen grundsätzlich nicht im Nachhinein in Frage gestellt werden. Eine Änderung der Regeln sollte auf jüngere Generationen beschränkt bleiben, die noch genügend lange Zeit haben, um ihre Altersvorsorge und Lebensplanung an die geänderten Bedingungen anzupassen.

Der Königsweg, das Pensionssystem an die steigende Lebenserwartung und fortschreitende Alterung der Bevölkerung anzupassen, ist der Anstieg des Ruhestandsalters. Der Anstieg der Alterslastquote, also des Verhältnisses der Über-65-Jährigen zu den Unter-65-Jährigen, ist eine demographische Kennzahl, die nicht unmittelbar wirtschaftlich relevant ist. Entscheidend für die Finanzierung des Pensionssystems ist das Verhältnis der Beitragszahler zu den Pensionisten, also die ökonomische und nicht die demographische Alterslastquote. Diese Kennzahl wird durch das effektive Pensionsantrittsalter gesteuert. Mit jedem, der ein Jahr später in den Ruhestand geht, haben wir einen Beitrags- und Steuerzahler mehr und einen Pensionsempfänger weniger. Die ökonomische Alterslastquote nimmt dadurch ab und kann den demographischen Effekt der längeren Lebenserwartung vollständig kompensieren, so dass das Pensionssystem nachhaltig finanziert bleibt, ohne die Beitragssätze hochzuschrauben oder Pensionsleistungen zu kürzen. Folgende Faustregel kann das Argument verdeutlichen. Wenn die Menschen mit 20 Jahren in das Erwerbsleben eintreten, mit 60 in den Ruhestand wechseln und mit 80 sterben, dann haben sie zwei Drittel der erwachsenen Lebenszeit in Arbeit verbracht und ein Drittel im Ruhestand. Wenn das Pensionssystem in diesem Zustand gerade selbstfinanzierend ist, dann kann es bei einem Anstieg der Lebenserwartung mit den gewählten Beitragssätzen und Ersatzquoten nur dann stabil bleiben, wenn *auch jedes zusätzliche Lebensjahr* im selben Verhältnis auf die Erwerbs- und Ruhestandsphase aufgeteilt wird. Wenn also die Lebenserwartung um 6 Jahre auf 86 steigt, dann müssten langfristig die Individuen um 4 Jahre länger arbeiten und könnten gleichzeitig um 2 Jahre länger im Ruhestand verweilen. Das Verhältnis der Beitragszahler zu den Leistungsempfängern hätte sich nicht geändert, so dass weder bei den Beitragssätzen noch bei den Ersatzquoten eine Anpassung notwendig wäre.

Ein konsequenter Anstieg des Ruhestandsalters parallel zum Anstieg der Lebenserwartung kann das heutige Pensionssystem nachhaltig für künftige Generationen erhalten und eine massive intergenerative Umverteilung in großem Stil vermeiden. Damit erfreuen sich die kommenden Generationen nicht nur an einer längeren Lebenszeit, sondern tragen selber auch die Kosten der notwendigen Altersvorsorge, ohne sie auf andere Generationen abzuwälzen. Auf diese Weise kann die Nachhaltigkeit des Pensionssystems ohne Vorbelastung zukünftiger Generationen erhalten und damit ein Generationenkonflikt vermieden werden. Jede Generation kann unabhängig von seiner Lebenserwartung seine Alterssicherung zu gleichen Bedingungen organisieren, nämlich zu gleichen Beitragssätzen, gleichen Ersatzquoten und dem gleichen Verhältnis von Lebensarbeitszeit zu Ruhestandszeit. In Österreich ist leider die Entwicklung in der Vergangenheit in die falsche Richtung gelaufen. Während die Lebenserwartung schon seit vielen Jahren laufend gestiegen ist, ist das durchschnittliche Pensionsantrittsalter seit Beginn der 70er Jahre auf ein Rekordtief gesunken. Das war nichts anderes als ein massives intergeneratives Umverteilungsprogramm zugunsten der älteren Jahrgänge, die die vorzeitige Pensionierung genutzt haben, und zu Lasten der heutigen Generationen, für die das Pensionssystem immer teurer wird und die trotz hoher Beitragssätze ein erhebliches Pensionsdefizit finanzieren müssen. Umso grösser sind heute die Herausforderung und die Notwendigkeit, das Pensionsantrittsalter anzuheben. Österreich muss nicht nur den Rückstand zu anderen Ländern Europas aufholen, sondern sich gleichzeitig auf die weiter fortschreitende Alterung vorbereiten. Deshalb muss der Anstieg des Pensionsantrittsalters bei uns rascher als anderswo passieren.

2.3 Umverteilung und Versicherung trennen

Die Pensionsversicherung ist nicht für Umverteilung geeignet, weder intergenerativ noch innerhalb einer Generation. Das erste Instrument für Umverteilung zwischen den Generationen ist die Staatsverschuldung. Mit der Staatsschuld wird die Vorbelastung der kommenden Generationen transparent und für jeden klar nachvollziehbar dargestellt. Bei langfristigen Investitionen, die heute finanziert werden müssen, aber über Jahrzehnte für zukünftige Nutzer Erträge stiften, kann die Staatsschuld nützlich sein, um die Kosten zeitlich zu strecken, auf die nutznießenden Generationen zu verteilen, und stark schwankende und vorübergehende Belastungen zu vermeiden. Damit ist keine Umverteilung verbunden. Aber heute große Staatsschulden aufzunehmen, die dem Konsum dienen und keine nachhaltigen Werte schaffen, und heute im Pensionssystem Leistungen auszuzahlen und die Zukunft mit nicht ausfinanzierten Pensionsansprüchen vor zu belasten, ist Umverteilung zu Lasten künftiger Generationen und das Gegenteil einer nachhaltigen Finanzpolitik. Indem wir heute Pensionsansprüche verteilen, verschulden wir uns in versteckter Form bei den zukünftigen Beitrags- und Steuerzahlern, die diese Pensionsversprechen dann einlösen müssen. Diese erwerben mit ihren Beiträgen neue Pensionsansprüche und wälzen die Schuld an die nachfolgenden Generationen weiter, bis ein weiterer Aufschub nicht mehr möglich ist und die Zeche mit höheren Beiträgen, geringeren Pensionen und längerer Lebensarbeitszeit von unseren Kindern und Kindeskindern bezahlt werden muss.

Wenn die Summe der Pensionsversprechen heute die Summe der eingezahlten Beiträge übersteigt, begründet das Pensionssystem eine versteckte, implizite Staatsschuld. Welchen Sinn macht es, wenn die Eltern im Laufe ihres Lebens ein Vermögen in die Erziehung und Ausbildung ihre Kinder investieren, um sie mit Chancen auszustatten und für die Zukunft zu rüsten, wenn wir über das Pensionssystem das genaue Gegenteil machen und ihnen gewaltige Lasten aufbürden? Welchen Sinn macht es, mühsam die strukturellen Fiskaldefizite abzubauen und das Staatsbudget im Interesse nachfolgender Generationen zu sanieren, wenn wir ihnen anstatt dessen im Pensionssystem ungedeckte Lasten hinterlassen? Ein korrektes Verhältnis zu unseren Kindern und allen nachfolgenden Generationen erfordert es, dass wir in der Finanzpolitik die Verpflichtungen leicht erkennbar und klar nachvollziehbar ausweisen. Das richtige Instrument für die Verteilung von Lasten oder auch für eine transparente und nachvollziehbare Umverteilung zwischen den Generationen, wenn sie wirklich gewollt wäre, ist die Staatsschuld. Um das zu ermöglichen, muss das Pensionssystem selbstfinanzierend sein und auch im Zuge der Alterung selbstfinanzierend bleiben. Jede Person und jede Generation soll über das gesamte Leben und in Abhängigkeit von seiner Lebenserwartung nur das an Pensionsleistungen herausholen, was es mit eigenen Beiträgen selbst einbezahlt und selbst an Ansprüchen erworben hat.

Dieselben Überlegungen gelten auch für die Umverteilung innerhalb einer Generation von reich zu arm. Um die Umverteilung überhaupt erst erkennen und nachvollziehen zu können, braucht es eine strikte Trennung zwischen Versicherung und Umverteilung. Eine Versicherung ist ein Geschäft, bei dem die Leistung im Durchschnitt bzw. im Erwartungswert gerade dem Preis in Form des gezahlten Versicherungsbeitrags entspricht. Damit ist weder ein Geschenk noch eine Steuer verbunden, der ja gerade keine individuell zurechenbare Leistung gegenübersteht. Zwar ist auch eine Versicherung im Nachhinein mit Umverteilung verbunden. Die einen haben Glück, leben länger und bekommen im Nachhinein mehr heraus, und die anderen haben kein Glück, leben kürzer und haben mehr einbezahlt als sie brauchen. Aber vorher weiß man nicht, ob man Glück oder Pech hat, und ist gerne bereit, im Glücksfall etwas mehr abzugeben, damit man im Unglücksfall besser dasteht. Eine solche „Umverteilung“ ist ja gerade das Wesen einer Versicherung, damit der Wohlstand in allen Lebenslagen erhalten werden kann. Aber dafür gibt es einen korrekten Preis, so dass es keine systematische und dauerhafte Umverteilung gibt und jeder im Durchschnitt, oder im Erwartungswert, gerade das wieder herausbekommt, was er einbezahlt hat. Der unterste Teil der Balken in Abbildung 3 zeigt für alle Einkommensklassen, wie hoch die Pension wäre, wenn sie vollständig mit eigenen Beiträgen selbst finanziert werden müsste. Die gesamten Balken stehen für die tatsächlich ausbezahlten AGP-Pensionen, der Differenzbetrag ist die Umverteilungskomponente im Pensionssystem. Davon entfällt ein

kleinerer Teil auf explizite Umverteilung wie beitragsfreie Versicherungszeiten für Kindererziehung, Militärdienst und ähnliches, die dennoch Pensionsansprüche begründen. Der größte Teil der Beitragslücke entfällt auf implizite Umverteilung, das ist jener Teil der Pension, der individuell in Anspruch genommen, aber von anderen bezahlt wird, entweder von den heutigen Steuerzahlern oder zukünftigen Generationen. Nach Müllbacher und Nagl (2015) beträgt die AGP Pension im Durchschnitt der Bevölkerung 1'384 Euro, davon sind 893 Euro (65%) selbstfinanziert, 131 Euro (9%) entfallen auf explizite und 289 Euro (26%) auf implizite Umverteilung. Abbildung 3 zeigt, wie sich die tatsächlich ausgezahlte Pension auf selbsterworbenen Anspruch und Zuschuss von anderen zusammensetzt.

Weicht man vom Äquivalenz- oder Versicherungsprinzip ab, kommt es unweigerlich zu intransparenter und unkontrollierter Umverteilung, die bisweilen wenig Sinn macht und kaum gewollt sein kann. Weder die Bürger noch die Politik können klar nachvollziehen, wann das Geschäft aufhört und die Umverteilung beginnt. Die Vermischung von Umverteilung und Versicherung verschleiert die Nettoposition des einzelnen gegenüber dem Staat. Die Umverteilung bleibt versteckt und erfolgt unkoordiniert in verschiedene Richtungen. Die Politik kann die Umverteilung schwer nachvollziehen und kontrollieren, weil sie erst mühsam wie in Müllbacher und Nagl (2015) herausgerechnet werden muss. Es ist schwierig nachzuvollziehen, was die gesamte Umverteilung ist, wenn man die progressiven Steuern oben und die Sozialleistungen am unteren Einkommensende mit dem Pensionssystem zusammendenkt. Die Schwierigkeit für den Einzelnen ist, dass er nicht mehr unterscheiden kann, was ein selbst erworbener Anspruch ist und welcher Teil der Pension eine empfangene Solidarität ist. Er kann nicht mehr klar nachvollziehen, wieviel der eigenen Pension er mit eigenen Beiträgen selbst finanziert hat und wieviel von anderen Steuer- und Beitragszahlern stammt oder gar zulasten zukünftiger Generationen geht. Ein korrektes Verhältnis von Bürger und Staat braucht eine klare Unterscheidung zwischen Geschäft und Umverteilung. Ohne diese Information können die Nettozahler keine Anerkennung für ihren Solidaritätsbeitrag erfahren und die Nettoempfänger keine Dankbarkeit ausdrücken. Bessere Information baut Misstrauen und Steuerwiderstand ab. Das kann dem Zusammenhalt und der Solidarität in der Gesellschaft nur förderlich sein und ist Teil einer nachhaltigen Finanzpolitik. Es geht also darum, die versteckte Umverteilung im Pensionssystem nicht abzuschaffen, sondern in den Steuer- und Transfermechanismus zu verschieben, damit es eine informierte demokratische Entscheidung über das angestrebte gesamte Ausmaß an Umverteilung geben kann.

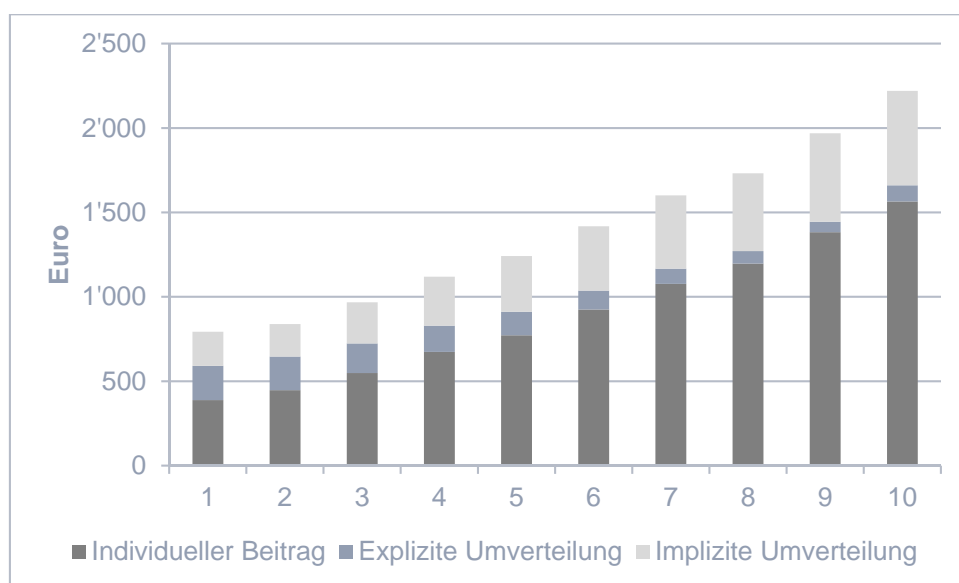


Abbildung 3: Explizite und implizite Umverteilung
Quelle: Müllbacher und Nagl (2015), Figure 15.

3 Eine nachhaltige Pensionsreform

Eine Trennung von Versicherung und Umverteilung und der Einsatz geeigneter Instrumente ermöglicht eine bessere und transparentere Politik. Für die Umverteilung innerhalb jeder Generation ist der Steuer- und Transfermechanismus das geeignete Instrument. Hohe Einkommen werden nach dem Leistungsfähigkeitsprinzip progressiv besteuert, die Bezieher niedriger Einkommen erhalten Zuschüsse und Ersatzleistungen und sind Nettoempfänger. Gleichbehandlung erfordert einheitliche Kriterien für Jung und Alt und alle Berufsgruppen. Ein Ausgleich zwischen gegenwärtigen und zukünftigen Generationen soll ausschließlich über Staatsschulden und langfristige Investitionen wie z.B. Bildungswesen, Grundlagenforschung und langlebige Infrastruktur erfolgen und nicht versteckt über das Pensionswesen. Um informierte demokratische Entscheidungen über das gewollte Ausmaß der Umverteilung zu ermöglichen, muss ein unkoordinierter Parallelismus zwischen verschiedenen Teilsystemen, der den Gesamteffekt der Umverteilung verschleiert und nicht mehr klar nachvollziehbar macht, beendet werden. Dazu muss die Alterssicherung wieder eine echte Versicherung werden.

Um das Versicherungsprinzip in der Altersvorsorge wieder herzustellen, braucht es eine Pensionsreform. Dem ersten großen Meilenstein der österreichischen Pensionsreform, nämlich dem Übergang zum individuellen Pensionskonto, sollte nun ein zweiter Meilenstein folgen, nämlich die Umstellung auf selbstfinanzierende und selbststeuernde Beitragskonten, verbunden mit einer Verlagerung der versicherungsfremden Sozialleistungen und anderen Komponenten der Umverteilung in den allgemeinen Staatshaushalt.⁷ Kernpunkt eines beitragsorientierten Pensionskontos ist die Selbstfinanzierung. Beim Pensionsantritt werden die über den gesamten Erwerbsverlauf erworbenen Ansprüche (Beitragskapital) so in eine Pension umgewandelt, dass die nachfolgenden Pensionszahlungen über die erwartete Restlebenszeit in Summe gerade den eingezahlten Beiträgen entsprechen. Damit bekommt jeder im Durchschnitt gerade das heraus, was er einbezahlt hat. Eine systematische Quersubventionierung und Umverteilung innerhalb und zwischen den Generationen ist weitestgehend ausgeschlossen. Das beitragsorientierte System ist im Wesentlichen dem Kapitaldeckungsverfahren „nachgebaut“, mit dem wichtigen Unterschied, dass kein Finanzkapital gebildet wird. Es bleibt nach wie vor beim Umlageverfahren nach dem Generationenvertrag, so dass sich die angesammelten Pensionsbeiträge im Laufe des Erwerbslebens sich mit der Wachstumsrate der Lohnsumme und nicht mit der von den Pensionsfonds erwirtschafteten Kapitalmarktrendite verzinsen. Das System weist folgende Kernelemente auf und wird in Tabelle 1 für einige wichtige Fälle anschaulich illustriert:

- Die Beitragssätze bleiben auf dem derzeitigen Niveau fest.
- Mit dem Eintritt in das Erwerbsleben beginnt die Beitragspflicht. Die Beitragszahlungen werden im individuellen Pensionskonto angesammelt und mit der Wachstumsrate der Lohnsumme verzinst.
- Zum Zeitpunkt des Pensionsantritts wird eine Pensionshöhe derart berechnet, dass die über die erwartete Restlebenszeit zu zahlenden Pensionen in Summe gerade dem Beitragskapital entsprechen. Die Pension ist dann im Erwartungswert selbstfinanziert, so dass es keine systematische Quersubventionierung mehr geben kann.
- Bei früherem Pensionsantritt wird die Pension über einen längeren Zeitraum bezogen und fällt geringer aus. Bei späterem Pensionsantritt steigt die Pensionshöhe. In allen Fällen ist die Pension vollständig selbstfinanziert.

Tabelle 1 zeigt in einem stilisierten Basisszenario die Pensionsberechnung für eine Person, die im Alter von 20 ins Erwerbsleben eintritt und Beiträge bezahlt, mit 65 Jahren in Pension geht und mit 80 stirbt. Die Wachstumsrate der Lohnsumme betrage 2% und entspricht dem impliziten Zinssatz der Pensionsversicherung. Bei einem Einstiegsgehalt von 30'000 Euro steigt also das versicherte Gehalt im Folgejahr auf 30'600 und bis zum Alter von 64 auf 71'702 Euro. Bei einem totalen Beitragssatz von 25% werden im ersten Erwerbsjahr 7'500 Euro, im Folgejahr 7'650 Euro

⁷ Vgl. z.B. zur österreichischen Diskussion u.a. Keuschnigg (2015), Kapitel 10 und 11, und die Diskussion und Gegenüberstellung von beitrags- und leistungsorientierten Pensionskonten von Knell (2012).

und im Alter von 64 ganze 17'925 Euro eingezahlt. Das Beitragsvermögen steigt in jedem Jahr um die neu eingezahlten Beiträge, die zum Beitragsvermögen der Vorperiode samt impliziter Verzinsung dazukommen. Im Alter von 22 Jahren beträgt also das Beitragsvermögen $7'803+(1+.02)*15'300=23'409$ Euro. Auf diese Weise wächst es bis zum letzten aktiven Jahr im Alter von 64 auf 806'643 an. Im Folgejahr ist die Person im Ruhestand, so dass zwar keine neue Beitragszahlung dazukommt, aber das Kapital wegen der impliziten Verzinsung auf 822'776 Euro anwächst.

		Basisszenario			Alterung			Pensionsaufschub		
Alter	Lohn	Beiträge	BV	Pension	Beiträge	BV	Pension	Beiträge	BV	Pension
20	30000	7500	7500	0	7500	7500	0	7500	7500	0
21	30600	7650	15300	0	7650	15300	0	7650	15300	0
22	31212	7803	23409	0	7803	23409	0	7803	23409	0
⋮	⋮	⋮	⋮	⋮	⋮	⋮	⋮	⋮	⋮	⋮
39	43704	10926	218522	0	10926	218522	0	10926	218522	0
40	44578	11145	234037	0	11145	234037	0	11145	234037	0
⋮	⋮	⋮	⋮	⋮	⋮	⋮	⋮	⋮	⋮	⋮
62	68917	17229	740861	0	17229	740861	0	17229	740861	0
63	70296	17574	773252	0	17574	773252	0	17574	773252	0
64	71702	17925	806643	0	17925	806643	0	17925	806643	0
65	0	0	822776	54852	0	822776	39180	18284	841060	0
66	0	0	0	55949	0	0	39963	18650	876530	0
67	0	0	0	57068	0	0	40763	19023	913084	0
68	0	0	0	58209	0	0	41578	19403	950748	0
69	0	0	0	59373	0	0	42409	0	969763	57045
70	0	0	0	60561	0	0	43258	0	0	58186
71	0	0	0	61772	0	0	44123	0	0	59350
⋮	⋮	⋮	⋮	⋮	⋮	⋮	⋮	⋮	⋮	⋮
78	0	0	0	70957	0	0	50683	0	0	68174
79	0	0	0	72376	0	0	51697	0	0	69537
80	0	0	0	0	0	0	52731	0	0	70928
81	0	0	0	0	0	0	53785	0	0	72347
82	0	0	0	0	0	0	54861	0	0	73794
83	0	0	0	0	0	0	55958	0	0	75270
84	0	0	0	0	0	0	57078	0	0	76775
85	0	0	0	0	0	0	58219	0	0	78310

BV= Beitragsvermögen. Annahmen: Gesamter Beitragssatz: 25%, Wachstumsrate Löhne: 2%.

Ergebnis Ersatzquote: Basisszenario 0.76, Alterung 0.54, Pensionsaufschub 0.74.

Tabelle 1: Pensionsberechnung mit Beitragskonten

Quelle: eigene Berechnungen.

Mit 65 wird die erste Pension bezogen, deren Höhe so berechnet wird, dass der Barwert der Pensionszahlungen im Laufe der erwarteten Restlebenszeit gerade dem Beitragskapital entspricht. Bei einer Lebenserwartung von 80 ist die Pension 15 Mal zu zahlen, zum ersten Mal im Alter von 65 und zum letzten Mal mit 79. Per Annahme sollen die Rentner genau gleich am Lohnwachstum teilnehmen wie die aktiv Erwerbstätigen auch. Daher steigen die Pensionen mit der gleichen Rate, mit der sie nachher wieder diskontiert werden. In Barwerten gemessen fällt

also die Pension in 15 gleich hohen Teilen an und braucht das Beitragsvermögen gerade auf. Die Erstpension beträgt daher $822'776/15=54'852$. Sie steigt in allen Folgejahren jeweils um 2% und wird für die Barwertberechnung mit demselben Satz wieder diskontiert.⁸ Damit entspricht der Barwert der Pensionszahlungen exakt dem angesparten Beitragsvermögen, so dass jeder im Erwartungswert gerade das herausbekommt, was er einbezahlt und an Ansprüchen selbst erworben hat. Im Basisszenario beträgt die erste Pension 54'852 und das letzte Gehalt 71'702, das ergibt eine Ersatzquote von 0.76.

Wenn die Lebenserwartung wie im zweiten Szenario „Alterung“ um 6 Jahre ansteigt, aber das Pensionsantrittsalter bei 65 bleibt, muss dasselbe Beitragsvermögen Pensionen über eine wesentlich längere Restlebenszeit finanzieren. Nachdem die Pension im Erwartungswert 21 Mal und nicht 15 Mal zu zahlen ist, muss die Pensionshöhe drastisch sinken, damit das Beitragsvermögen ausreicht und die Pension selbstfinanzierend bleibt. Daher beträgt die Startpension nur mehr $822'776/21=39'180$ Euro. Bezogen auf den letzten Lohn sinkt also die Ersatzquote von 0.76 auf nur mehr 0.54. Die Personen haben es aber in der Hand, durch Aufschub des Ruhestands wieder die gewünschte Ersatzquote und damit die Aufrechterhaltung des gewohnten Lebensstandards sicherzustellen. Wenn die zusätzliche Lebenszeit zu 2/3 auf Arbeit und 1/3 auf Ruhestand aufgeteilt wird, dann müsste die Person 4 Jahre länger arbeiten und könnte 2 Jahre länger im Ruhestand verweilen. Das Pensionsantrittsalter steigt von 65 auf 69 Jahre an. Mit den zusätzlichen Beitragszahlungen werden weitere Ansprüche erworben. Mit 69, dem ersten Jahr der Pension, beträgt das Beitragsvermögen 969'763 Euro und muss nun auf 17 Bezugsjahre aufgeteilt werden. Die Startpension beträgt demnach $969'763/17 = 57'055$ Euro. Bezogen auf das letzte Gehalt entspricht das einer Ersatzquote von 0.74, was beinahe vollständig den ursprünglichen Wert im Basisszenario wieder herstellt. Ein Aufschub des Ruhestandsalters kann also die Auswirkung der Alterung vollständig abfangen.

Es gilt das Äquivalenzprinzip. Jeder bekommt im Erwartungswert heraus, was er einzahlt und an Ansprüchen selbst erwirbt. Das individuelle Pensionskonto ist vollständig selbstfinanziert und frei von systematischer Quersubventionierung. Umverteilungsziele werden im allgemeinen Staatshaushalt finanziert. Dieses System verwirklicht die Ziele des Pensionssystems, wie sie im ersten Abschnitt genannt wurden. Es ist selbstfinanzierend und selbststeuernd, da auch bei längerer Lebenserwartung die Pensionshöhe immer so berechnet wird, dass die Renten in Summe gerade den Beitragszahlungen entsprechen, für ein einzelnes Individuum wie für das Pensionssystem als Ganzes. Der Beitragssatz bleibt dabei konstant. Eine höhere Lebenserwartung senkt automatisch das Rentenniveau. Die Menschen nehmen es selber in die Hand, durch Aufschub des Ruhestands wieder das gewünschte Rentenniveau herbeizuführen und den gewohnten Lebensstandard zu erhalten. Mit jedem Jahr des späteren Ruhestands erhält die Pensionsversicherung zusätzliche Beiträge und spart Rentenzahlungen. Danach erhöht sich die Rente um einen Betrag, der den Individuen diese beiden Einsparungen genau wieder zurückgibt. Die Wahl des Pensionsantritts hat für das System finanziell keine Folgen, so dass den anderen Versicherten weder Vorteile noch Nachteile erwachsen. Das Beitragssystem ist eben eine Versicherung ohne systematische Quersubventionierung oder Umverteilung. Als Faustregel gilt, dass jedes zusätzliche Lebensjahr so auf Erwerbs- und Ruhestandszeit aufgeteilt werden soll wie in der Vergangenheit auch, um das Rentenniveau zu erhalten. Selbstfinanzierung bedeutet, dass es weder eine Vorbelastung künftiger Generationen gibt noch eine versteckte und unkoordinierte Umverteilung innerhalb der Generationen stattfindet.

Mit dem Übergang zum beitragsorientierten System sollen Umverteilung und Sozialpolitik nicht abgeschafft, sondern lediglich in den allgemeinen Staatshaushalt verlagert werden. Natürlich ist es möglich, dass der Staat für die Versicherten Beiträge in das Pensionskonto einzahlt, um die Pensionsversicherung für versicherungsfremde Leistungen wie Kindererziehungszeiten zu entschädigen. Damit steigt die Pension auf ein höheres Niveau, so dass später die Notwendigkeit

⁸ Natürlich ist es auch möglich und wird in Österreich so praktiziert, dass die Pensionssteigerungen nur die Inflation abgelten. Beim selben Beitragsvermögen kann also die Erstpension höher ausfallen, weil nachher die Pension weniger schnell anwächst.

entfällt, tiefe Pensionen auf ein angestrebtes Mindestniveau aufzustocken. Die Sozialausgaben fallen dabei nicht im Ruhestand an, wenn das Einkommen unter eine kritische Schwelle fällt, sondern werden vorgezogen und schon heute in der Erwerbsphase getätigt.

Die steigende Lebenserwartung und die Alterung der Bevölkerung stellen das derzeit praktizierte leistungsorientierte Umlagesystem vor genau die gleichen Herausforderungen wie das alternative beitragsorientierte Umlagesystem oder das kapitalgedeckte System. In allen Fällen ist das in der Erwerbsphase erwirtschaftete Arbeitseinkommen über eine längere Lebenszeit zu verteilen, so dass entweder höhere Beiträge, geringere Leistungen oder eine längere Lebensarbeitszeit notwendig werden. Die Alterung der Bevölkerung ist kein spezifisches Problem des Beitragskontos! Im Gegenteil, unter wohlverstandenen Bedingungen sind die beitrags- und leistungsorientierten Systeme äquivalent und benötigen die gleichen Anpassungen.⁹ Das beitragsorientierte System hält allerdings die Beitragssätze konstant und stellt damit die Individuen vor die Wahl, entweder länger zu arbeiten oder ein niedrigeres Rentenniveau zu akzeptieren. Allerdings können die Versicherten auch im derzeitigen Leistungssystem ihr Rentenniveau durch späteren oder früheren Pensionsantritt kontrollieren.

Das Beitragssystem ist selbstfinanzierend und selbststeuernd. Wie bei jedem Automatismus kann natürlich die Regierung immer in gewissen Abständen nachjustieren und die Parameter des Systems ändern. Zum Beispiel könnte sie ein Mindestpensionsantrittsalter beschließen oder dieses anheben, um z.B. zu verhindern, dass die Versicherten allzu früh in den Ruhestand treten und ein zu geringes Pensionseinkommen akzeptieren, welches danach über den Steuer- und Transfermechanismus aufgestockt werden müsste. Oder sie könnte eine Anhebung der Beitragssätze beschließen, um die daraus finanzierten Pensionseinkommen auf ein höheres Niveau zu heben. Nach diesen außerordentlichen Eingriffen würde wieder der Automatismus des Beitragssystems einsetzen.

4 Resümee

Die Einführung der individuellen Pensionskonten war ein Meilenstein im Hinblick auf Transparenz und Vereinheitlichung des österreichischen Pensionssystems. Jetzt könnte mit einer Umstellung der Leistungskonten auf ein beitragsorientiertes System ein weiterer Meilenstein der Pensionsreform verwirklicht werden. Das Beitragssystem führt in der Altersvorsorge ein strenges Versicherungsprinzip ein und wird damit selbstfinanzierend und selbststeuernd. Es passt sich automatisch der Alterung der Bevölkerung an und verhindert eine Verschiebung der Finanzierungslasten auf künftige Generationen. Mit der Umstellung sollen die bisherigen versicherungsfremden Leistungen für Umverteilung und sozialpolitische Zwecke nicht abschafft, sondern in den allgemeinen Staatshaushalt verschoben werden, damit über einen einheitlichen Steuer- und Transfermechanismus Umverteilung gezielt und im Sinne der Gleichbehandlung nach einheitlichen Kriterien für alle verwirklicht werden kann. Eine klare Trennung von Versicherung und Umverteilung ist notwendig, damit die Bürgerinnen und Bürger unterscheiden können, wann sie einen selbsterworbenen Anspruch einlösen und wann sie Steuern zahlen oder von der Gemeinschaft eine Unterstützung erhalten. Die Verwirklichung eines strikten Versicherungsprinzips ermöglicht es, zwischen Geschäft und Umverteilung klar zu unterscheiden und damit das Verhältnis der Bürger und Bürgerinnen zum Staat auf eine korrekte und transparente Basis zu stellen.

⁹ Insofern ist die Darstellung in BMASK (2012), Abschnitt 6, irreführend, die das schwer defizitäre leistungsorientierte österreichische System mit einem ausgeglichen bilanzierenden Beitragssystem vergleicht und dabei unterstellt, dass die Alterung der Bevölkerung allein ein Problem des Beitragssystems wäre und dort die versicherungsfremden Leistungen ersatzlos gestrichen würden. Dabei geht es nur um eine Trennung von Umverteilung und Versicherung, und nicht um eine Abschaffung der Umverteilung. Die Alterung der Bevölkerung betrifft alle Systeme in gleicher Weise.

Literatur

- Barr, Nicholas und Peter Diamond (2009), Reforming Pensions: Principles, Analytical Errors and Policy Directions, *International Social Security Review* 62, 5-29.
- BMASK, Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz (2012), *Pensionsversicherung International*, Kapitel 6, Quartalsbericht 3/2012.
- Davoine, Thomas (2015), *Reform Scenarios for a Long-term Sustainable NDC Pension System in Austria*, Forschungsbericht, Institut für Höhere Studien, Wien.
- Diamond, Peter (2004), Social Security, *American Economic Review* 94, 1-24.
- Diamond, Peter und Peter R. Orszag (2005), Saving Social Security, *Journal of Economic Perspectives* 19, 11-32.
- Feldstein, Martin (2005), Rethinking Social Insurance, *American Economic Review* 95, 1-24.
- Jaag, Christian, Christian Keuschnigg und Mirela Keuschnigg (2010), Pension Reform, Retirement and Life-Cycle Unemployment, *International Tax and Public Finance* 17, 556-585.
- Knell, Markus (2012), *Leistungsorientierte vs. Beitragsorientierte Pensionskonten. Bemerkungen zur aktuellen Diskussion*, Wien, unveröffentlichtes Manuskript.
- Keuschnigg, Christian (2015), *Standpunkte zur österreichischen Wirtschaftspolitik*, Passagen Verlag, Wien.
- Keuschnigg, Christian, Mirela Keuschnigg, Reinhard Koman, Erik Lütz und Bernd Raffelhüschen (2000), Public Debt and Generational Balance in Austria, *Empirica* 27, 225-252.
- Lindbeck, Assar und Mats Persson (2003), The Gains from Pension Reform, *Journal of Economic Literature* 41, 74-112.
- Müllbacher, Sandra und Wolfgang Nagl (2015), *Distributional and Incentive Effects of the Austrian Pension System*, Forschungsbericht, Institut für Höhere Studien, Wien.
- Statistik Austria (2014), *Demographisches Jahrbuch 2013*, Wien.

Wirtschaftspolitisches Zentrum WPZ

Forschung und Kommunikation auf Spitzenniveau für Politik, Wirtschaft und Gesellschaft

Das Wirtschaftspolitische Zentrum (WPZ) ist eine Initiative der Forschungsgemeinschaft für Nationalökonomie (FGN-HSG) an der Universität St. Gallen und ist folgenden Aufgaben gewidmet:

- Spitzenforschung mit Anwendungsbezug
- Wissenstransfer in die wirtschaftspolitische Praxis
- Förderung der wissenschaftlichen Nachwuchstalente
- Information der Öffentlichkeit

Unsere Aktivitäten in der Forschung reichen von wegweisenden Studien in Kooperation mit international führenden Wissenschaftlern bis hin zu fortlaufenden wirtschaftspolitischen Kommentaren. Damit wollen wir die wirtschaftspolitische Diskussion mit grundlegenden Denkanstößen beleben und eine konsequente Reformagenda für Österreich entwickeln, um die großen Herausforderungen besser zu lösen. Die Erkenntnisse und Ergebnisse der modernen Theorie und empirischen Forschung sollen zugänglich aufbereitet und kommuniziert werden, damit sie von Entscheidungsträgern und der Öffentlichkeit wahrgenommen und genutzt werden können und für die politische Entscheidungsfindung Relevanz entwickeln.

Wir freuen uns, wenn Sie unsere Initiativen unterstützen und das WPZ weiterempfehlen. Informieren Sie sich auf www.wpz-fgn.com über unsere Aktivitäten und kontaktieren Sie uns unter office@wpz-fgn.com.

Wirtschaftspolitisches Zentrum | www.wpz-fgn.com | office@wpz-fgn.com
