

Reformoptionen des österreichischen Pensionssystems und ihre finanziellen Auswirkungen

Michael Christl/Dénes Kucsera¹

Mag. Michael Christl MSc, Agenda Austria
Dr. Dénes Kucsera, Agenda Austria

Dieser Beitrag untersucht die Auswirkungen unterschiedlicher Reformoptionen auf die Finanzierbarkeit des österreichischen Pensionssystems bis zum Jahr 2060. Es werden sowohl Änderungen im Verhalten der Arbeitnehmer (effektives Pensionsantrittsalter) als auch Änderungen des Pensionssystems (gesetzliches Pensionsantrittsalter) simuliert. Die Ergebnisse zeigen, dass ein alleiniger Anstieg des effektiven Antrittsalters nicht ausreichend ist, um den staatlichen Zuschuss (Bundesbeitrag) mittelfristig stabil zu halten. Vielmehr muss das gesetzliche Antrittsalter jährlich um zumindest zwei Monate steigen, damit auch eine langfristige Stabilität gewährleistet ist. In diesem Fall würde der Bundesbeitrag zwar mittelfristig (bis 2040) auf das 1,5fache (in Prozent des BIP) ansteigen, langfristig jedoch würde er (bis 2060) auf dem Wert von 2014 bleiben.

1. Einleitung

Das österreichische Pensionssystem ist sehr großzügig, wie die *OECD* (2013) kürzlich festgestellt hat. Trotzdem liegt die Armutsgefährdungsquote der Älteren nur knapp über dem EU-Schnitt² – nicht zuletzt weil die Österreicher sehr früh aus dem Erwerbsleben treten. Die Großzügigkeit in Kombination mit dem frühen Pensionsantritt führt jedenfalls schon jetzt dazu, dass nur mehr rund drei Viertel der Pensionen über die dafür vorgesehenen Beiträge gedeckt sind, rund ein Viertel kommt dabei aus dem Budget.

Der Druck auf das Pensionssystem wird aber nicht nur wegen der allgemeinen Verschuldung des Staates, sondern auch aufgrund der demographischen Gegebenheiten steigen. Die steigende Lebenserwartung in Österreich (bei fast stagnierendem Pensionsantrittsalter) führt dazu, dass Pensionen immer länger ausbezahlt werden müssen. Gleichzeitig kommen auf immer weniger Einzahler immer mehr Pensionisten, da die geburtenstarken Jahrgänge vor der Pensionie-

¹ Besonderer Dank gilt Dr. *Gerhard Reitschuler* für die hilfreichen Kommentare und Verbesserungsvorschläge.

² Siehe *EUROSTAT* (2012).

rung stehen. Das österreichische Umlageverfahren kommt also aus dem Gleichgewicht und in der Folge muss der Staat bzw die Politik eingreifen. Dafür gibt es mehrere Möglichkeiten: ein höheres (effektives oder gesetzliches) Pensionsantrittsalter, höhere Pensionsbeiträge, geringere Pensionen oder einen noch höheren Zuschuss aus dem Budget – oder eine Kombination aus diesen fünf Möglichkeiten.

In diesem Papier wird untersucht, wie sich die demographischen Entwicklungen auf die Finanzierbarkeit des österreichischen Pensionssystems auswirken. Des Weiteren werden die Möglichkeiten aufgezeigt, um die bereits jetzt relativ hohen nicht gedeckten Ausgaben zumindest stabil zu halten. Es kann gezeigt werden, dass das österreichische Pensionssystem ohne größeren Eingriff nur durch vermehrte staatliche Zuschüsse finanzierbar bleibt. Selbst der Anstieg des effektiven Pensionsantrittsalters auf die vorgesehenen 65 Jahre wird nicht ausreichen, um das System im aktuellen Gleichgewicht zu halten. Will man das aktuelle System vor der kommenden demographischen Mehrbelastung schützen, so muss das gesetzliche Pensionsantrittsalter zumindest an die Lebenserwartung angepasst werden. Ein Anstieg um zwei Monate pro Jahr könnte hier eine beachtliche finanzielle Entlastung bringen. Eine Nichtberücksichtigung der zukünftigen Belastungen durch das Pensionssystem würde einen starken Anstieg der öffentlichen Schulden mit sich bringen, was sich wiederum negativ auf langfristiges Wachstum auswirken könnte.

Die Struktur des Papiers ist wie folgt: Im nächsten Kapitel wird die Problematik des österreichischen Systems skizziert. Das dritte Kapitel stellt das verwendete Modell vor. Im vierten Kapitel werden die Ergebnisse für unterschiedliche Varianten dargestellt, während das letzte Kapitel die Resultate dann kurz diskutiert.

2. Die aktuelle Situation des österreichischen Pensionssystems

Die österreichische Pflichtversicherung für Pensionen besteht aus dem Allgemeinen Sozialversicherungsgesetz (ASVG, gilt für den weitaus größten Teil der Bevölkerung), dem Bauern- (BSVG), dem Freiberuflich-Selbständigen- (FSVG) und dem Gewerblichen Sozialversicherungsgesetz (GSVG). Jeder Arbeitnehmer im ASVG-Bereich zahlt 10,25% seines Bruttolohnes ein, zusätzlich werden 12,55% vom Arbeitgeber einbezahlt, insgesamt monatlich 22,8% des Bruttolohns.³

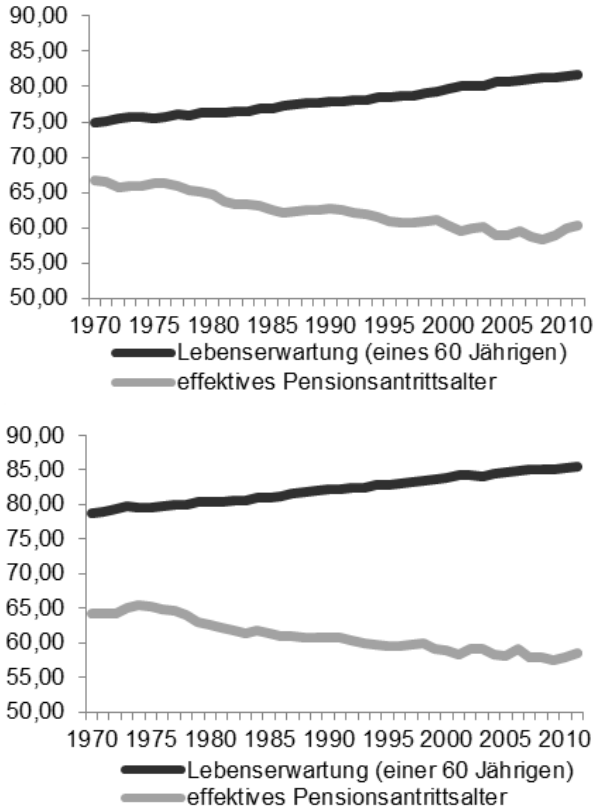
Zentrales Element ist ein fiktives Pensionskonto, auf das jeder Versicherte einzahlt. Das System beruht auf dem Grundsatz, dass jeder Versicherte ab dem Alter von 65 und nach 45 Beitragsjahren 80% des durchschnittlichen Bruttolohns seines Arbeitslebens als Pension ausbezahlt bekommt (Formel $45/65/80$). Wer früher in den Ruhestand geht, muss mit Abschlägen rechnen, wer länger arbeitet, bekommt Zuschläge. Diese Abzüge können je nach Art der Pension (Invaliditätspension, „Hacklerregelung“, Korridor pension, usw) stark variieren.⁴ Auch die

3 Im BSVG, FSVG und GSVG können die Beiträge leicht abweichen.

4 Bei der Korridor pension 5,1%, bei der „Hacklerregelung“ sind es 4,2% und bei der Schwerarbeiter pension sind es zum Teil lediglich 1,8%.

Deckelung kann sehr unterschiedlich ausfallen.⁵ Die Zuschläge sind mit 4,2% pro Jahr und einer Deckelung von 12,6% festgelegt.⁶

Abbildung 1: Pensionsantritt und Lebenserwartung von Männern und Frauen



Quelle: OECD, Statistik Austria

Aufgrund verschiedener Reformen gilt dieses Pensionskonto jedoch erst für alle nach 1954 Geborenen und dann auch nur für die Beitragszeiten ab 2005. Vorhergehende Beitragszeiten werden in Form einer Kontoerstgutschrift berechnet. Das Geld auf dem Pensionskonto wird mit der Wachstumsrate des Durchschnittslohns verzinst. Laufende Pensionszahlungen werden üblicherweise an

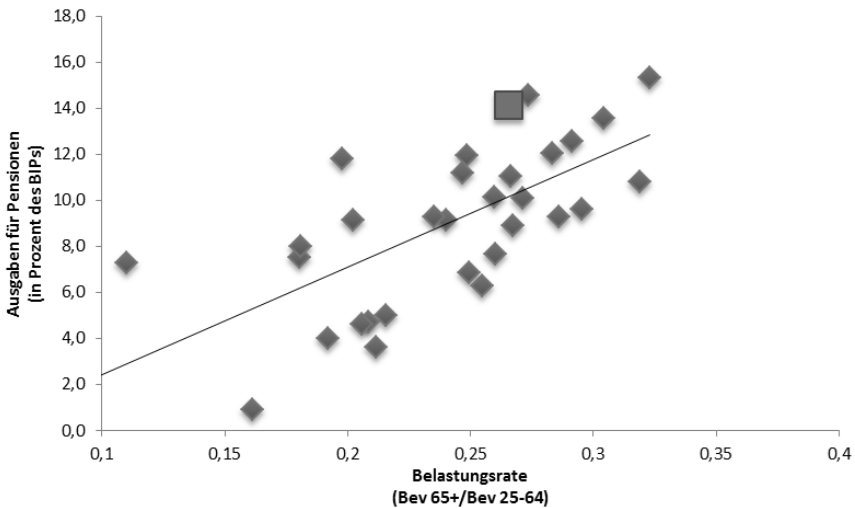
⁵ Siehe *Wipfel* (2013).

⁶ *Raab* (2011) zeigt, dass die Anhebung des effektiven Pensionsantrittsalters am effizientesten wäre, wenn die Abschläge bei 6% pro Jahr liegen würde. Dies würde die finanziellen Anreize zum frühen Austritt aus dem Erwerbsleben, die sehr hoch sind, reduzieren.

die Inflation angepasst, um einem Verlust des Lebensstandards der Pensionisten über den Zeitverlauf entgegenzuwirken. Zusätzlich ist eine Mindestpension von € 857,53 garantiert.

Das österreichische Pensionssystem zeigt sich auf Basis dieser Fakten – anders als in Deutschland oder Schweden – nicht nachhaltig. Demographische Entwicklungen wie niedrigere Fertilität, steigende Lebenserwartung, die Pensionierung der Baby-Boom-Generation in Kombination mit einem stagnierenden Pensionsantrittsalter beeinflusst die Ein- und Auszahlungen in das System substantiell.

Abbildung 2: Der Zusammenhang von Belastungsrate und Ausgaben des Pensionssystems 2012 in den OECD-Ländern



Quelle: OECD, Eigene Berechnungen

Politische Maßnahmen in Form von steigenden Bundesbeiträgen sind Indiz dafür, dass das System über den Staat finanziert werden muss und somit zu einem kontinuierlichen Anstieg der Staatsverschuldung beiträgt. Die Belastungsrate spielt eine wichtige Rolle für die Finanzierung des Umlageverfahrens.⁷ *Abbildung 2* zeigt den Zusammenhang zwischen der Belastungsrate und den Ausgaben für das Pensionssystem (in Prozent des BIP). Österreich weist mit 28,5% den elfthöchsten Wert der Belastungsrate im OECD-Vergleich auf und liegt damit

7 Die Belastungsrate ist die Zahl der Pensionsbezieher durch die Zahl der Versicherten. Oft wird auch als Proxy die „Old-Age Dependency Ratio“, also jene Maßzahl, welche die Bevölkerung über 65 der Bevölkerung über 20 gegenüberstellt, verwendet. Der Einfluss der Belastungsrate auf die Finanzierbarkeit des Umlageverfahrens wird im nächsten Kapitel beschrieben.

im Mittelfeld. Bei den Ausgaben für Pensionen (in Prozent des BIP) liegt Österreich hingegen mit mehr als 14% an dritter Stelle – hinter Frankreich und Italien.

3. Das Modell

Um ein Umlageverfahren finanzierbar zu halten, müssen die gesamten Einzahlungen und die gesamten Auszahlungen betrachtet werden. Unter der Annahme einer alternden Gesellschaft (sowie einer konstanten Bevölkerungszahl und eines konstanten Pensionsantrittsalters) steigen die Auszahlungen – der Staat muss die Differenz ausgleichen. Mathematisch kann das Problem wie folgt dargestellt werden⁸:

gesamte Einzahlungen + Bundeszuschuss = gesamte Auszahlungen

$$\text{Gleichung 1: } \tau_t \times W_t \times L_t + B_t = P_t \times R_t$$

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 die Aufgabe, die Diskrepanz zwischen Einzahlungen und Auszahlungen zu kompensieren („Ausfallhaftung“). *Gleichung 1* kann nun folgendermaßen umformuliert werden:

$$\text{Gleichung 2: } \frac{\tau_t}{1 - b_t} = q_t \frac{R_t}{L_t}$$

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 ($\frac{R}{L}$) zeigt das Verhältnis zwischen Pensionisten und Einzahlern und ist zum Großteil ein außerhalb des Systems bestimmter Faktor, auf den das Umlageverfahren durch Anpassung der Ersatzrate, des Bundesbeitrags oder der Beitragsrate reagieren muss. Wie wird die Belastungsrate jedoch 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

8 Siehe zB *Knell* (2013).

durch eine höhere Erwerbsbeteiligung der Bevölkerung im arbeitsfähigen Alter, infolge eines Anstiegs des Pensionsantrittsalters oder Migration denkbar. Die Prognose der *Pensionskommission* (2013) weist aber einen Anstieg der Belastungsrate auf – der prognostizierte Ausgleich durch die drei erwähnten Faktoren reicht also nicht aus, um diese zu stabilisieren. So kommen 2012 auf zehn Beitragszahler fünf Pensionisten, im Jahr 2060 werden zehn Versicherte auf acht Pensionisten treffen. Anpassungen im aktuellen System sind daher unumgänglich.

Um das österreichische Pensionssystem im Gleichgewicht zu halten, sind unterschiedliche Optionen denkbar⁹ (siehe *Gleichung 2*). Dabei zeigt sich, dass die junge Generation von allen Reformmaßnahmen betroffen ist – sie muss in jedem Fall einen großen Teil der entstehenden Kosten tragen. Folgende Reformmaßnahmen sind prinzipiell möglich:

- Höhere Beitragsrate (τ)

Österreich hat bereits eine sehr hohe Beitragsrate von 22,8%. Eine weitere Erhöhung wäre wirtschaftlich nicht sinnvoll (Standort- und Arbeitskostenproblematik), weil die aktuelle Steuer- und Abgabenquote auf Arbeit bereits eine der höchsten in der EU ist. Eine Änderung der Beitragsrate wird in unserem Modell jedoch ausgeschlossen.

- Niedrigere Ersatzrate (q)

Der Prozentsatz des Bruttoeinkommens, den die Pensionisten in Form einer Pension erhalten (die sogenannte Ersatzrate), ist im europäischen Vergleich relativ hoch. Trotzdem wird eine Kürzung in unserem Modell ausgeschlossen („Vertrauensschutz“). Eine indirekte Änderung kann aber durch das gesetzliche Pensionsantrittsalter (und die damit verbundene Senkung des Kontoprozentsatzes) erfolgen. Dies hat denselben Effekt wie eine Kürzung der Ersatzrate.

- Höherer Zuschuss aus dem Staatshaushalt (b)

Der Bundesbeitrag zum Pensionssystem lag 2014 bei circa € 8,17 Mrd. Dieser Beitrag entspricht genau der Lücke zwischen Gesamteinnahmen und Gesamtaufwand im Pensionssystem. Der Bund steuert aber auch etwas zu den Gesamteinnahmen bei (zB Beiträge des Bundes für Teilversicherte etc). Addiert man diese Mittel zum Bundesbeitrag, so erhält man die sogenannten Bundesmittel, die 2014 bei € 9,52 Mrd liegen.¹⁰ Gemessen an den gesamten Ausgaben des Pensionssystems bedeutet dies einen Bundesbeitrag von circa einem Viertel der Gesamtausgaben.

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

10 Siehe *Pensionskommission* (2014).

- Niedrigere Belastungsrate $\left(\frac{R}{L}\right)$

Die Erhöhung des effektiven Pensionsantrittsalters würde die Zahl der Beschäftigten (eventuell auch die Zahl der Arbeitslosen) erhöhen. Da das effektive Pensionsantrittsalter zu den niedrigsten innerhalb der EU zählt, wäre ein Eingriff hier durchaus denkbar.

3.1 Die Anpassung im Falle eines Anstiegs des effektiven Pensionsantrittsalters

In diesem Unterkapitel wird dargestellt, wie sich ein Anstieg des effektiven Pensionsantrittsalters auf die durchschnittliche Ersatzrate auswirken würde. Steigt das effektive Pensionsantrittsalter, so führt dies dazu, dass länger arbeitende Personen eine höhere Ersatzrate aufweisen, weil:

- sich der Pensionskontostand erhöht (Kontoprozentsatz von 1,78% pro Jahr wird nun länger gutgeschrieben)
- sich die Abschläge, die sich auch in der durchschnittlichen Ersatzrate widerspiegeln, verringern.

Bei der Berechnung wird von einer Erhöhung des effektiven Pensionsantrittsalters ausgegangen, wobei die angepassten Werte der verwendeten Variablen nach der Erhöhung des effektiven Pensionsantrittsalters mit (') gekennzeichnet werden. Ein höheres effektives Pensionsantrittsalter ($PAA' > PAA$) führt zu einer höheren Zahl an Einzahlern ($L' > L$) sowie zu einer niedrigeren Zahl von Pensionsbeziehern ($R' < R$). Grundsätzlich muss jedoch gelten, dass die Summe der Einzahlener und Pensionisten bei einer Erhöhung des effektiven Pensionsantrittsalters unverändert bleibt (in gleichem Zeitpunkt):

$$L + R = L' + R'$$

Unter der Annahme einer gleichmäßigen Verteilung der Bevölkerung (innerhalb jener Kohorten, die vom Anstieg des Pensionsantrittsalters betroffen sind), kann der Rückgang der Pensionisten, der aufgrund des Anstiegs des effektiven Pensionsantrittsalters erfolgen würde, geschrieben werden als:

$$R - R' = L' - L$$

Der Ausgangswert der durchschnittlichen Ersatzrate (q) muss nun aber auch angepasst werden (q'), da, wie oben erwähnt, ein höheres effektives Pensionsantrittsalter später auch zu höheren Auszahlungen führt:

$$q' = q + KP \left(\frac{R - R'}{R'} \right) + q \left(\frac{R - R'}{R} \right) AZ$$

$KP \left(\frac{R - R'}{R'} \right)$ stellt die Anpassung der Ersatzrate (q) durch die zusätzlich erworbene Kontogutschrift dar. Diese Anpassung hängt von gesetzlichen Rahmenbedingungen, dem Kontoprozentsatz (KP), und von den vom Anstieg des effek-

tiven Pensionsantrittsalters „betroffenen“ Personen ab. $q\left(\frac{R-R'}{R'}\right)AZ$ stellt die Anpassung durch die Ab- und Zuschläge dar. Unter der Annahme, dass diese gleichmäßig verteilt sind, hängt diese von der Höhe der Ab- und Zuschläge (AZ) in Prozent des Pensionsanspruchs, der aktuellen Ersatzrate sowie von einem Anstieg des effektiven Pensionsantrittsalters „betroffenen“ Personen ab.

3.2 Die Anpassung im Falle eines Anstiegs des gesetzlichen Pensionsantrittsalters

Sollte das gesetzliche Pensionsantrittsalter im österreichischen System angehoben werden, so hätte dies Auswirkungen auf die Pensionsformel 45/65/80. Wie bereits ausgeführt, bedeutet die Formel, dass bei einem Pensionsantrittsalter von 65 Jahren die 80%-Ersatzrate erst nach 45 Versicherungsjahren erreicht werden kann. Der Kontoprozentsatz (KP) liegt deshalb aktuell bei 1,78% pro Jahr.¹¹ Im Falle einer Anhebung des gesetzlichen Pensionsantrittsalters und der damit verbundenen Regelversicherungsjahre würde der Kontoprozentsatz bei einer konstanten Ersatzrate sinken.

Steigen die gesetzliche Regelversicherungsjahre (RVJ) mit der Anpassung des effektiven Pensionsantrittsalters, so ergibt sich (unter der Annahme der gleichbleibenden Verteilung der Zu- und Abschläge) folgende Ersatzrate:

$$q' = q + \frac{80}{RVJ} \left(\frac{R-R'}{R'} \right) + q \left(\frac{R-R'}{R'} \right) AZ$$

3.3 Pensionsantrittsalter der Frauen im Modell

Im Rahmen einer Simulation können Auswirkungen der steigenden Belastungsrate auf das österreichische Pensionssystem berechnet werden. Die Modelle behandeln die möglichen Eingriffe in Bezug auf das gesetzliche Pensionsantrittsalter. Daher muss auch die schrittweise Anhebung des Pensionsantrittsalters für Frauen in den Modellen berücksichtigt werden. Diese sollten jedoch nicht zu dramatisch ausfallen, weil:

- sich der Kontoprozentsatz von 1,78% nicht verändert, da dieser bereits aus der Formel 45/65/80 resultiert.
- sich die Abschläge bei einem Ausstieg vor dem gesetzlichen Pensionsantrittsalters verschieben, die finanziellen Konsequenzen dadurch aber nicht allzu dramatisch sein dürften. Steigt das effektive Pensionsantrittsalter nicht, so würden Frauen im Schnitt mit höheren Abschlägen rechnen müssen. Dies sollte auf alle Fälle zu einer leichten finanziellen Entlastung des Pensionssystems führen.

11 Kontoprozentsatz=Ersatzrate/Regelversicherungsjahren = 80%/45=1,78%.

3.4 Parametrisierung

Die Parametrisierung der Modelle erfolgt mit den Daten der Langfristgutachten der *Pensionskommission* (2013).¹² Als Bruttolohnwachstum wird das durchschnittliche Wachstum der Bruttolöhne und -gehälter je Arbeitnehmer¹³ im Zeitraum der letzten 10 Jahre (2002 bis 2012) angenommen, welches bei rund 2,44% liegt. Die durchschnittliche Inflationsrate im selbigen Zeitraum liegt bei 1,98%. Im Schnitt ging ein Österreicher 2012 mit 58,3 Jahren in Pension,¹⁴ die Beitragsrate lag 2012 bei 22,8%, der Bundesbeitrag¹⁵ betrug rund € 7,29 Mrd (im Jahr 2014 waren es bereits € 8,17 Mrd). In Prozent der Gesamtausgaben für das Pensionssystem (€ 31,43 Mrd) entspricht dies rund 22,3%. Die durchschnittliche Ersatzrate liegt bei rund 57,6%. Es werden sowohl Versicherte als auch Teilversicherte zur Berechnung herangezogen. Wie bereits erwähnt liegt der Kontoprozentsatz aktuell bei 1,78% für jedes Jahr, das ein Arbeitnehmer länger arbeitet. Ebenso werden die Prognosen der Erwerbsquote und der Arbeitslosigkeit von der *Pensionskommission* (2013) übernommen. Für die Abschläge wird eine Bandbreite zwischen 2% und 5% der Pension pro Jahr gewählt, da diese von der Art der Pension abhängen und auch gedeckelt sind.¹⁶ Die Zuschläge für das Arbeiten über das gesetzliche Pensionsantrittsalter hinaus im österreichischen System liegen bei 4,2% pro Jahr. Die maximale Ersatzrate ist im System mit 91,76% der Bemessungsgrundlage gedeckelt.

Als BIP-Prognose dient die Langfristprognose der *Pensionskommission* (2013).

3.5 Die unterschiedlichen Modelle

In unserem Paper werden vier unterschiedliche Modelle dargestellt. Die erste zwei Modelle (Basismodell und *Modell 1*) basieren auf den derzeit gültigen gesetzlichen Rahmenbedingungen, während in *Modell 2* und *Modell 3* hypothetische gesetzliche Eingriffe (Änderung des gesetzlichen Pensionsantrittsalters und Kontoprozentsatzes) im Pensionssystem simuliert werden. In der Folge werden für alle Modelle unterschiedliche Szenarien in Bezug auf den Pensionsantritt unterstellt. Das effektive Pensionsantrittsalter wird um ein, zwei oder drei Monate pro Jahr angehoben.

12 Dieses umfasst den ASVG, BSVG und VSVG Bereich, nicht jedoch die Beamtenpensionen.

13 Siehe *Statistik Austria* (2013).

14 Siehe *Pensionskommission* (2013).

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

16 Die höchsten Abschläge betreffen die Korridorpension und liegen bei 5,1% pro Jahr. Andere Arten der Frühpensionierung haben niedrigere Abschläge und Deckelungen. Zuschläge sind mit 4,2% pro Jahr festgelegt und mit 12,6% gedeckelt.

- **Basismodell: Antrittsalter gemäß Pensionskommission (gesetzlicher Status quo)**

Dieses Modell soll die Entwicklung des österreichischen Pensionssystems unter den Annahmen der *Pensionskommission* (2013) darstellen, wobei das effektive Pensionsantrittsalter bis 2060 auf 60,8 Jahre ansteigen soll. Zusätzliche Annahmen bezüglich Erwerbsquoten und Bevölkerungsentwicklungen wurden analog zu jenen der *Pensionskommission* (2013) übernommen. Das Pensionsantrittsalter für Frauen wird, wie bereits gesetzlich beschlossen, zwischen 2024 und 2033 von 60 auf 65 Jahre angehoben.

- **Modell 1: Steigendes effektives Pensionsantrittsalter bei konstantem gesetzlichen Pensionsantrittsalter**

Dieses Modell geht davon aus, dass das effektive Pensionsantrittsalter ab 2014 schrittweise mit ein, zwei oder drei Monaten pro Jahr ansteigt. Es wird ebenso unterstellt, dass das gesetzliche Pensionsantrittsalter und Regelversicherungsjahr nicht geändert wird (der Anstieg des Pensionsantrittsalters für Frauen von 60 auf 65 wird berücksichtigt). Dies führt dazu, dass die durchschnittliche Ersatzrate steigt. Einige Personen erhalten dadurch geringere Abschläge, andere bekommen überdies auch noch Zuschläge für längeres Arbeiten.

- **Modell 2: Steigendes effektives Pensionsantrittsalter bei steigendem gesetzlichen Pensionsantrittsalter**

Dieses Modell geht wie *Modell 1* davon aus, dass das effektive Pensionsantrittsalter ab 2014 schrittweise um ein, zwei oder drei Monate pro Jahr angehoben wird. Erreicht das effektive Pensionsantrittsalter jedoch das gesetzliche Pensionsantrittsalter, so wird auch letzteres sowie Regelversicherungsjahr im selben Ausmaß angehoben. Auch hier wird der Anstieg des Pensionsantrittsalters für Frauen von 60 auf 65 Jahre berücksichtigt.

- **Modell 3: Steigendes effektives und gesetzliches Pensionsantrittsalter**

Dieses Modell geht davon aus, dass das effektive Pensionsantrittsalter schrittweise um ein, zwei oder drei Monate pro Jahr steigt und das gesetzliche jedoch mit diesem Anstieg mitangehoben wird (zusammen mit den Regelversicherungsjahren). Dieses Modell berücksichtigt in gewisser Weise den Anstieg der Lebenserwartung. Laut *Knell* (2013) sollte das gesetzliche Pensionsantrittsalter zumindest um zwei Monate pro Jahr angehoben werden (also etwas unter dem Anstieg der Lebenserwartung), damit das System im Gleichgewicht gehalten werden kann.

4. Die Ergebnisse

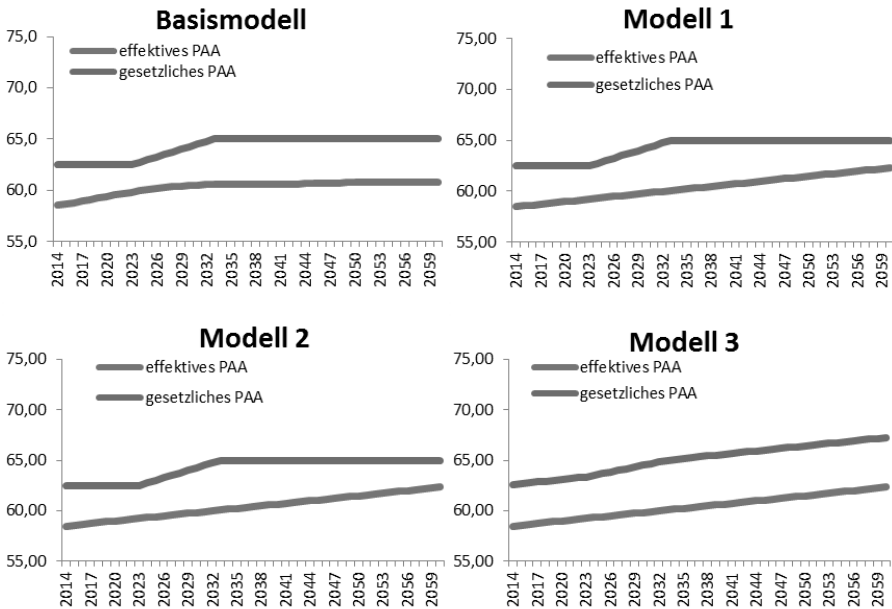
Aufgrund des kontinuierlichen Anstieges des Bundesbeitrags zum Pensionssystem in den letzten Jahren wird oft darüber diskutiert, wie man das österreichische Pensionssystem finanziell stabilisieren kann. Ziel dieses Papers ist es, die Entwicklung des Bundesbeitrags unter der Annahme einer konstanten Beitragsrate (22,8% des Bruttolohns im ASVG-Bereich) und Ersatzrate zum Regelantrittsalter (80% der Bemessungsgrundlage) zu analysieren. Die Ergebnisse sol-

len die Auswirkungen unterschiedlicher Anpassungen innerhalb des österreichischen Systems darstellen und Aufschluss darüber geben, wie sich diese auf die Finanzierbarkeit auswirken.¹⁷

4.1 Variante 1: Das effektive Pensionsantrittsalter steigt um einen Monat pro Jahr

Variante 1 geht davon aus, dass das effektive Pensionsantrittsalter um einen Monat pro Jahr steigt, während das gesetzliche wie zuvor in den einzelnen Modellen unterschiedlich angepasst wird. *Abbildung 3* zeigt die Annahmen im Detail:

Abbildung 3: Die Modelle unter Annahme eines kontinuierlichen Anstiegs des effektiven Pensionsantrittsalters um einen Monat pro Jahr



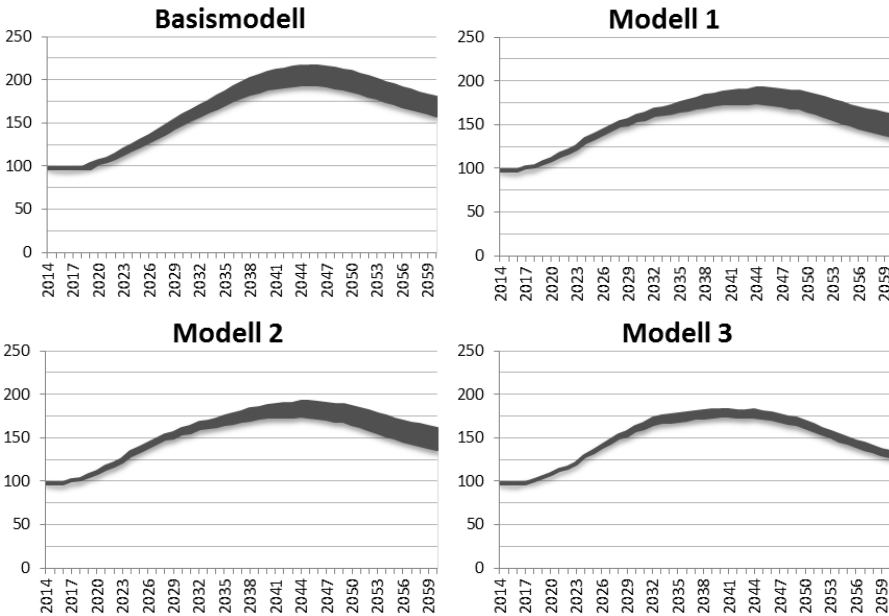
Quelle: Eigene Berechnungen

Während im Basismodell der Bundesbeitrag (in Prozent des BIP) bis 2045 real auf das 1,95 bis 2,15fache des heutigen Wertes ansteigt, zeigt sich auch in *Modell 1* und *Modell 2*, dass ein Anstieg des Pensionsantrittsalters um einen Mo-

17 Mit finanzieller Stabilität ist gemeint, dass der Bundesbeitrag in Prozent des BIP nicht übermäßig steigt.

nat pro Jahr nicht ausreicht, um das System finanziell stabil zu halten. Auch hier würde der Bundesbeitrag in Prozent des BIP auf das 1,75 bis 1,9fache bis 2045 ansteigen. Die Kombination aus einem langsamen Anstieg des gesetzlichen Pensionsantrittsalters (jährlich ein Monat) und einem langsamen Anstieg des effektiven Pensionsantrittsalters (jährlich ein Monat) zeigt jedoch mehr Wirkung und würde den Bundesbeitrag (in Prozent des BIP) immer noch auf das 1,68 bis 1,75fache des heutigen Wertes erhöhen. Ab 2045 würde er jedoch in allen Modellen wieder etwas sinken. *Abbildung 4 (Modell 3)* zeigt, dass selbst eine jährliche Anhebung des gesetzlichen Pensionsantrittsalters um ein Monat nicht ausreicht, um das System mittelfristig finanziell stabil zu halten. Sollten also keine Reformschritte in Richtung höheres effektives Pensionsantrittsalter sowie höheres gesetzliches Pensionsantrittsalter unternommen werden, wird der Staat kontinuierlich mehr Geld zur Finanzierung des Pensionssystems ausgeben müssen.

Abbildung 4: Die Entwicklung des Bundesbeitrags in Prozent des BIP bei einem kontinuierlichen Anstieg des effektiven Pensionsantrittsalters um einen Monat pro Jahr

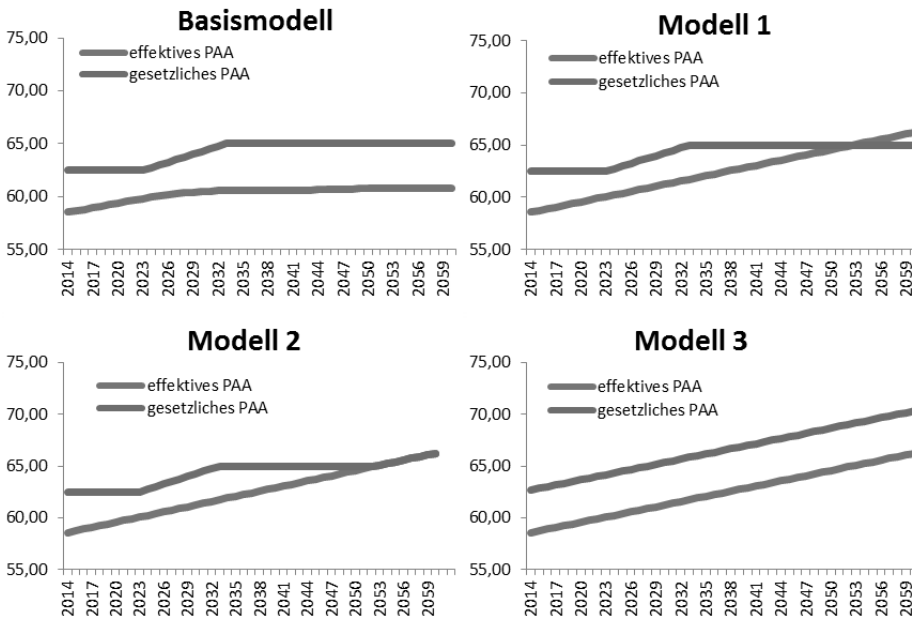


Quelle: Eigene Berechnungen

4.2 Variante 2: Das effektive Pensionsantrittsalter steigt um zwei Monate pro Jahr

Steigt das effektive Pensionsantrittsalter um zwei Monate pro Jahr, so sollte dies in allen Modellen zu einer leichten Entlastung führen. Lediglich das Basismodell bleibt unverändert, da sich das effektive Pensionsantrittsalter und die gesetzlichen Rahmenbedingungen nicht ändern. Die gesetzlichen Rahmenbedingungen sowie die Entwicklung des effektiven Antrittsalters werden in *Abbildung 5* für alle Modelle dargestellt. Unter der Annahme dieses Anstieges sollten sich nun auch *Modell 1* und *Modell 2* unterscheiden, da in *Modell 2* nun auch das gesetzliche Pensionsantrittsalter ab 2053 steigen würde. Dies wird sich jedoch erst ab diesem Zeitpunkt bemerkbar machen, davor sollten beide Modelle dieselben Ergebnisse liefern. In *Modell 3* wird nun erneut das gesetzliche mit dem effektiven Pensionsantrittsalter um zwei Monate pro Jahr angehoben.

Abbildung 5: Die Modelle unter Annahme eines kontinuierlichen Anstiegs des effektiven Pensionsantrittsalters um zwei Monate pro Jahr

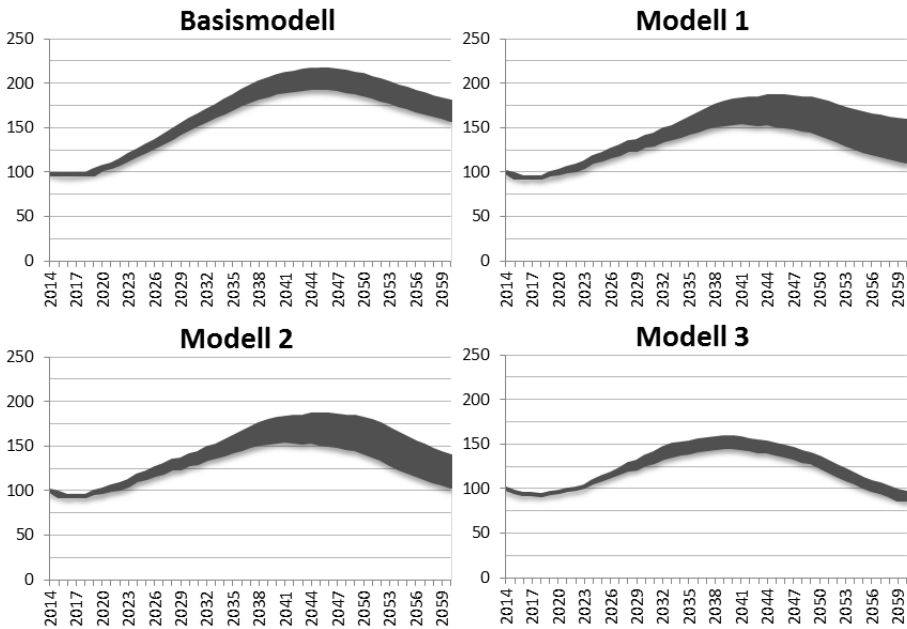


Quelle: Eigene Berechnungen

Die Gesamtergebnisse werden in *Abbildung 6* dargestellt. Ein Anstieg des Pensionsantrittsalters um zwei Monate pro Jahr führt in *Modell 1* zu einem Anstieg des Bundesbeitrags (in Prozent des BIP) auf das 1,54 bis 1,84fache des aktuellen Wertes. In *Modell 2* kann dieser Anstieg ab 2053 doch deutlich abgeschwächt werden, da das gesetzliche Antrittsalter dann auch steigt. Daher steigt der Bundesbeitrag (in Prozent des BIP) nur auf das 1,05 bis 1,38fache. In *Modell 3*

hingegen steigt der Bundesbeitrag zwar bis 2040 auf das 1,47 bis 1,57fache des heutigen Wertes, bis 2060 würde er dann aber wieder auf das 0,88 bis 0,95fache sinken. Es zeigt sich, dass selbst eine jährliche Anhebung des gesetzlichen Pensionsantrittsalter um jährlich zwei Monate in Kombination mit einem jährlichen Anstieg des effektiven Pensionsantrittsalter um 2 Monate nicht ausreichen würde, um das Pensionssystem in der mittleren Frist im finanziellen Gleichgewicht zu halten. Allerdings zeigt sich langfristig eine Stabilisierung.

Abbildung 6: Die Entwicklung des Bundesbeitrags in Prozent des BIP bei einem kontinuierlichen Anstieg des effektiven Pensionsantrittsalters um zwei Monate pro Jahr



Quelle: Eigene Berechnungen

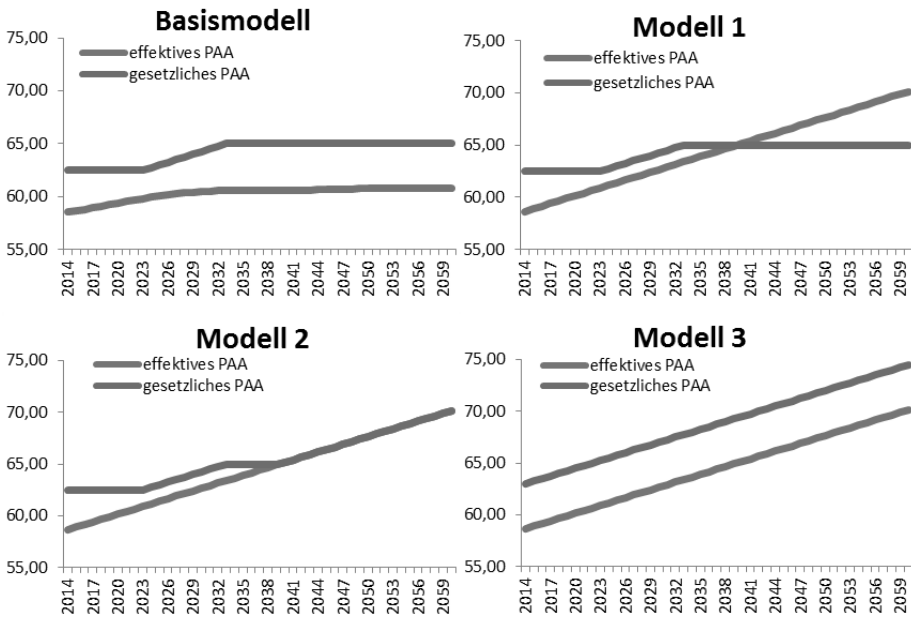
4.3 Variante 3: Das effektive Pensionsantrittsalter steigt um drei Monate pro Jahr

Wenn das effektive Pensionsantrittsalter jährlich um drei Monate steigt, sollte dies das System im Vergleich zu einem Anstieg um zwei Monate pro Jahr in einem höheren Ausmaß entlasten. In *Modell 1* übersteigt das effektive das gesetzliche Pensionsantrittsalter im Jahr 2040, woraus folgt, dass der durchschnittliche Österreicher länger arbeitet, als es das Gesetz vorsieht und somit Anspruch auf Zuschläge hat.¹⁸ In *Modell 2* steigt nun das gesetzliche Pensions-

¹⁸ Wird eine Alterspension erst nach dem Erreichen des Regelpensionsantrittsalters in Anspruch genommen, so erhält man pro Jahr 4,2% an Zuschlägen. Die maximale Ersatzrate ist mit rund 91,76% gedeckelt. Trotz längerem Arbeiten können also die Zuschläge im österreichischen System nicht zu einer Pension höher als 91,76% der Bemessungsgrundlage führen.

antrittsalter ab 2040 mit dem effektiven Pensionsantrittsalter an. Sowohl das effektive als auch das gesetzliche Pensionsantrittsalter würden dann im Jahr 2060 70 Jahre erreichen. Im dritten Modell steigen sowohl das gesetzliche als auch das effektive Pensionsantrittsalter gleichzeitig um drei Monate pro Jahr. Das effektive Pensionsantrittsalter würde auf 70 Jahre steigen, das gesetzliche sogar auf fast 75. *Abbildung 7* zeigt die Annahmen der Modelle im Detail:

Abbildung 7: Die Modelle bei einem kontinuierlichen Anstieg des effektiven Pensionsantrittsalters um drei Monate pro Jahr

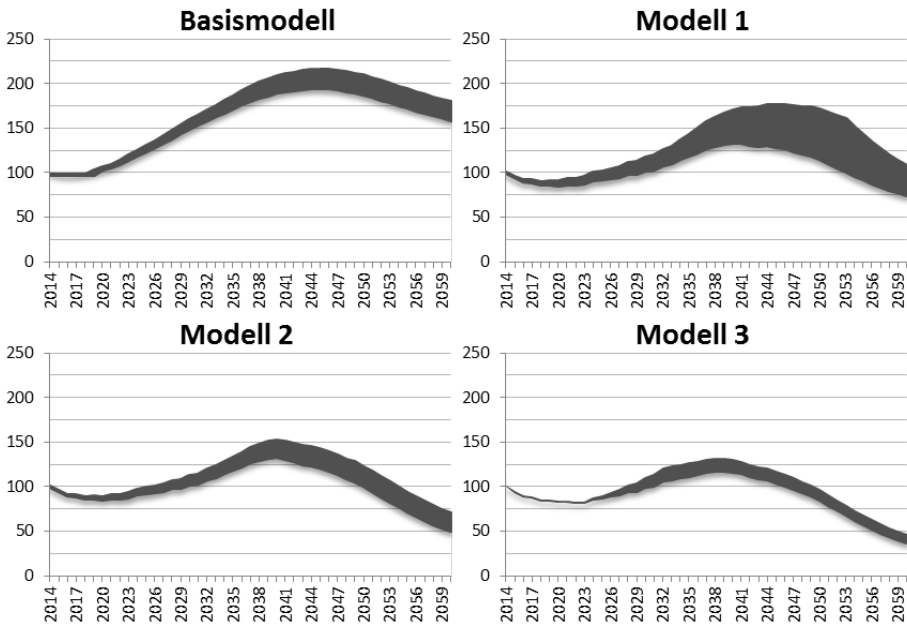


Quelle: Eigene Berechnungen

Abbildung 8 zeigt die Entwicklung des Bundesbeitrags bei einem Anstieg des effektiven Pensionsantrittsalters um drei Monate pro Jahr. Erneut zeigt sich, dass eine stabile finanzielle Entwicklung im österreichischen Pensionssystem nicht gegeben ist, wenn lediglich das effektive Pensionsantrittsalter angehoben wird (*Modell 1*). In diesem Fall müsste ein durchschnittlicher Österreicher bis 70 arbeiten, der Bundesbeitrag würde aber trotzdem bis 2044 auf das 1,27 bis 1,75fache des heutigen Wertes ansteigen. Aufgrund der Deckelung der Ersatzrate (91,76% der Bemessungsgrundlage) und der demographischen Entwicklung würde der reale Bundesbeitrag dann aber wieder abnehmen und bis ins Jahr 2060 auf das 0,75 bis 1,07fache absinken. Es wird ersichtlich, dass die finanzielle Entlastung im Vergleich zum Basismodell zwar gegeben ist, jedoch unter Um-

ständen nicht in dem zu erwartenden Ausmaß. *Modell 2* entwickelt sich bis ins Jahr 2040 analog zu *Modell 1*, aufgrund der bis zu diesem Zeitpunkt gleichen Annahmen. Dann steigt jedoch das gesetzliche Pensionsantrittsalter mit dem effektiven – was eine deutliche finanzielle Entlastung des Systems bewirkt. Der Bundesbeitrag pendelt sich bis ins Jahr 2060 dann auf das 0,5 bis 0,75fache ein. Würde sowohl das gesetzliche als auch das effektive Pensionsantrittsalter ab 2014 um jährlich drei Monate steigen (*Modell 3*), so würde dies auch noch zu einer stabilen Entwicklung des Bundesbeitrags (in Prozent des BIP) in der mittleren Frist führen. Ab 2045 würde dieser dann sogar weit unter das heutige Niveau fallen. Die regelmäßige Anpassung um drei Monate scheint daher als Reformmaßnahme mittelfristig sinnvoll, will man den Bundesbeitrag konstant halten.

Abbildung 8: Die Entwicklung des Bundesbeitrags in Prozent des BIP bei einem kontinuierlichen Anstieg des effektiven Pensionsantrittsalters um drei Monate pro Jahr



Quelle: Eigene Berechnungen

Die Einsparungen, die ein Anheben des effektiven Pensionsantritts mit sich bringt, können aus der Differenz zwischen Basismodell und *Modell 1* in *Abbildung 8* analysiert werden. Kurzfristig würde es zu einer Entlastung führen, mittelfristig würde es jedoch dazu führen, dass auch das österreichische System

- trotz des Anstiegs des effektiven Pensionsantrittsalters bis zum Jahr 2045 auf mehr als auf 65 Jahre - dennoch nicht finanziell stabil ist.

5. Diskussion der Ergebnisse und Schlussfolgerungen

Unsere Modellberechnungen zeigen, dass langfristig auch ein schnellerer Anstieg des effektiven Pensionsantrittsalters die Ausgaben des Bundes gemessen in Prozent des BIP nicht konstant halten kann. Gemäß unseren Berechnungen würde selbst ein Anstieg des effektiven Pensionsantrittsalters um jährlich drei Monate ohne Eingriffe in das Pensionssystem zu keiner Stabilität führen. Das wiederum bedeutet, dass die Anhebung des gesetzlichen Pensionsantrittsalters stark zu empfehlen ist, um damit den Bundesbeitrag auf relativ konstantem Niveau halten zu können. Um das gewährleisten zu können, wäre die Einführung eines Automatismus mit Berücksichtigung der Lebenserwartung notwendig. Dieser würde die demographische Belastung der kommenden Jahre (Pensionierung der Baby-Boomer) abfedern und auch den Anstieg der Lebenserwartung korrigieren.

Die Anpassung kann relativ einfach durch das Anheben des gesetzlichen Pensionsantrittsalters geregelt werden. Wird dieses um zwei Monate pro Jahr angehoben und steigt das effektive Pensionsantrittsalter im selben Ausmaß, so würde sich die zusätzliche Belastung für das Bundesbudget in Grenzen halten. Würde man das gesetzliche Pensionsantrittsalter um drei Monate pro Jahr anheben, so ergäbe sich bis 2045 keine Mehrbelastung im Pensionsbereich.

Ein Automatismus zur Anpassung der 45/65/80-Formel an die Lebenserwartung (zumindest um zwei Monate pro Jahr) wäre somit eine sinnvolle Möglichkeit, das Pensionssystem auch mittelfristig stabil zu halten. Dazu müsste lediglich die Lebenserwartung in das gesetzliche Pensionsantrittsalter einfließen. *Knell* (2013) zeigt, dass bereits zwei Monate ausreichen sollten, um das System langfristig zu stabilisieren, da lediglich das Verhältnis zwischen Beitragsjahren und Auszahlungsjahren gleich gehalten werden muss. Die Anpassung der Formel würde also bewirken, dass sich der Kontoprozentsatz kontinuierlich verringert, bei Erreichen des gesetzlichen Pensionsantrittsalters würde man aber weiterhin die 80% der Bemessungsgrundlage erhalten. Trotzdem können dann Kohorteneffekte - wie die Pensionierung geburtenstarker Jahrgänge - das System aus dem Gleichgewicht bringen. Daher wäre zusätzlich eine Verzinsung des Pensionskontos mit der Lohnsumme sinnvoll (siehe *Knell*, 2013). Auch ein direkter Übergang zu einem modernen beitragsorientierten System könnte angedacht werden. Dieses nimmt die Anpassung an die steigende Lebenserwartung automatisch vor und überlässt den Arbeitnehmern die Entscheidung über den Zeitpunkt des Ruhestands selbst.

Will man also nicht innerhalb des Bundesbudgets Umschichtungen zum Pensionsbereich vornehmen, so ist eine Reform des österreichischen Pensionssystems unumgänglich. Dies wird auch von internationalen Organisationen wie der OECD oder der EU-Kommission bereits seit Jahren empfohlen. Nicht zuletzt ist eine solche Reform auch angesichts des in den letzten Jahren steigenden öffentlichen Schuldenstands und daraus resultierender negativer Effekte für das

Wirtschaftswachstum unumgänglich. Umgekehrt würden durch eine solche Reform Ressourcen für produktivere Bereich wie zB Forschung, Innovation und Bildung frei werden, was sich wiederum positiv auf das langfristige Wachstum auswirken würde.

Literaturverzeichnis

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

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

Knell, M., Demographic Fluctuations, Sustainability Factors and Intergenerational Fairness - An Assessment of Austria's New Pension System, *Monetary Policy and the Economy* Q1/05, OeNB (2005)

Knell, M., How Automatic Adjustment Factors Affect the Internal Rate of Return of PAYG Pension Systems, *Journal of Pension Economics and Finance*, Vol 9 (2010) 1-23

Knell, M., Increasing Life Expectancy and Pay-As-You-Go Pension System, Working paper No 179, OeNB (2012)

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

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

Pensionskommission, Bericht über die langfristige Entwicklung der gesetzlichen Pensionsversicherung für den Zeitraum 2012 bis 2060, Kommission zur langfristigen Pensionsversicherung, Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz (2013)

Pensionskommission, Bericht über die langfristige Entwicklung der gesetzlichen Pensionsversicherung für den Zeitraum 2013 bis 2060, Kommission zur langfristigen Pensionsversicherung, Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz (2014)

Pensionskommission, Gutachten der Kommission zur langfristigen Pensionsversicherung (§ 108e ASVG): Berechnung des Richtwertes für 2015 und voraussichtliche Gebarung der gesetzlichen Pensionsversicherung für die Jahre 2014-2019, Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz (2014a)

Raab, R., Financial Incentives in the Austrian PAYG-Pension System: Micro-Estimation, *Empirica*, 2011, 38(2) (2011) 231-257

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

Abstract

JEL-No: J26, H53, H55

The Impact of the Retirement Age on the Financial Stability of the Austrian Pension System

This paper analyzes the impact of various reform options with regard to the financial stability of the Austrian pension system until 2060. We distinguish between different cases of retirement behavior by simulating various increases of the effective and/or the statutory retirement age. Our results suggest that an increase in the effective retirement age by three months per year does not stabilize the Austrian pension system in the medium run. We show that at least a steady increase of the statutory retirement age by two months per year is necessary to keep the system stable in the long run (until 2060). Nevertheless, in this case the federal grant for the pension system (as a share of GDP) will have to increase by 50 percent until 2040, however, it will decrease to its current level until 2060.

