



Nachhaltige Pensionsreform mit Beitragskonten

von Robert Holzmann, Christian Keuschnigg, Bernd Marin, Ulrich Schuh, 4.12.2012

Ziel des staatlichen Pensions- und SV-Systems ist es, mit den Pflichtbeiträgen ab Beginn der Erwerbskarriere für einen angemessenen Lebensstandard im Alter und bei Invalidität vorzusorgen. Die Alterssicherung ist nach dem Umlageverfahren auf der Basis eines Generationenvertrags organisiert. Die Beiträge der Erwerbstätigen finanzieren die Pensionen der Bürger im Ruhestand oder in Berufsunfähigkeit. Gleichzeitig begründen die Beitragsleistungen Pensionsansprüche im Alter, die dann von den nachfolgenden Erwerbsgenerationen finanziert werden. In Österreich ist die Pensionsversicherung über Leistungskonten organisiert, die im Jahr 2000 nach 45 Beitragsjahren im Alter von 65 Jahren eine Pension in der Höhe von 80% des durchschnittlichen, beitragspflichtigen Einkommens erreichten. Die Pensionsausgaben werden mit Beiträgen und, da diese nicht ausreichen, mit Zuschüssen aus den allgemeinen Steuereinnahmen finanziert. Diese Zuschüsse dienen auch der Finanzierung von „versicherungs Fremden“ Leistungen für sozialpolitische Zwecke wie Ausgleichszulagen, Ersatzzeiten für Kindererziehung und anderes.

Welcher Teil der Pension eine Versicherung, d.h. eine versicherungstechnisch korrekte Gegenleistung für geleistete Beiträge ist, und welcher Teil durch Umverteilung von anderen Gruppen gespeist wird, bleibt meist unklar. Die Bürger haben keine klare Information, ob sie Nettozahler oder Nettoempfänger des Pensionssystems sind. Sie können daher nicht genau wissen, ob sie die Solidarität des Staates in Anspruch nehmen, eine selbsterworbene Pension beziehen, oder mit ihren Beitrags- und Steuerleistungen einen wichtigen Beitrag zur Umverteilung zugunsten anderer, einkommensschwacher Haushalte leisten. Es geht nicht darum, Umverteilung in Frage zu stellen, sondern darum, diese transparent und treffsicher von oben nach unten zu gestalten.

Der Übergang zu einer Pensionsversicherung mit Beitragskonten nach dem Umlageverfahren stellt diese Transparenz her. Es werden Beitragssätze festgeschrieben. Ab dem Zeitpunkt des Pensionsantritts wird nach dem Äquivalenzprinzip eine versicherungstechnisch korrekte Pension gezahlt. Der Barwert der Pensionsleistungen über die restliche erwartete Lebenszeit entspricht der im Laufe des Erwerbslebens von Arbeitnehmern und Arbeitgebern geleisteten und zusätzlich von öffentlichen Beitragsgaranten aus Steuermitteln alimentierten Beitragssumme. Diese Beitrags-Äquivalenz ist der erste Schritt um ein ausgeglichenes Budget der Pensionsversicherung sicher zu stellen. Der zweite wichtige Schritt ist die Wahl der internen Ertragsrate, mit der sich Beitragszahlungen „verzinsen“ und die durch die Wachstumsrate der Beitragsgrundlagen approximiert wird. Kommt es zu unerwarteten und vorübergehenden Liquiditätsengpässen, dann hilft ein einzurichtender Reservefonds. Wenn die aus den festgelegten Beitragsleistungen finanzierbaren Pensionsniveaus dauerhaft zu gering oder zu hoch sind, dann bedarf es einer Anpassung in der gewährten internen Ertragsrate und/oder der jährlichen Leistungsindexierung bis das (aktuarische) finanzielle Gleichgewicht wieder erreicht ist.

Mit den gegebenen Beiträgen und der Festlegung eines Mindestpensionsantrittsalters oder eines Mindestpensionseinkommens über der Armutsschwelle wird eine ausreichende Ersatzquote relativ zum bisherigen Activeinkommen erzielt. Die bei Pensionsantritt gewährten Leistungen werden automatisch und im versicherungstechnisch richtigen Ausmaß angepasst, wenn die Lebenserwartung während des Erwerbslebens steigt. Niemand kann auf Kosten anderer Beitragszahler



mehr aus dem System herausnehmen, als er selber oder Beitragsgaranten für ihn/sie einzahlten. Die Pension ist die korrekte Gegenleistung für Beitragszahlungen durch Versicherte und durch staatliche Beitragsgaranten, vor allem für Ersatzleistungen (pension credits). Wer länger arbeitet und in das System einzahlt, und damit seine Ruhestandsphase verkürzt und weniger lang Leistungen bezieht, bekommt eine höhere Pension. Ein Aufschub des Pensionsantrittsalters wäre wesentlich attraktiver als heute. Jedes Jahr an längerer Erwerbstätigkeit wird versicherungstechnisch korrekt mit einer deutlich höheren Pension entgolten.

Es ist eine zentrale Staatsaufgabe, für eine ausgewogenere Verteilung zu sorgen und Armut im Alter wie in der Erwerbsphase zu bekämpfen. Ein striktes Beitragskontensystem bemisst die Pensionen nach den Beitragsleistungen und beseitigt damit eine versteckte Quersubventionierung in der Pensionsversicherung. Die Pensionen werden tendenziell kleiner, wenn in der Erwerbsphase weniger verdient wird. Daher können und sollen die bisherigen sozialpolitisch motivierten Zuschüsse unter anderem Titel an die Begünstigten ausgezahlt werden, damit ihr verfügbares Einkommen im Alter erhalten bleibt. Ähnlich wie der Staat die Einkommen der Erwerbstätigen mit progressiven Steuern und mit Ersatzleistungen wie Arbeitslosengeld, Sozialhilfe und Sachleistungen teilweise ausgleicht, werden auch im Alter hohe Pensionen progressiv besteuert und niedrige Pensionen mit Ergänzungsleistungen aufgestockt. So wird eine intransparente Quersubventionierung über das Pensionssystem in eine transparente und treffsichere Umverteilung umgewandelt. Alternativ könnte der Staat schon im aktiven Erwerbsalter die Beitragsleistungen der einkommensschwächeren Gruppen bezuschussen, um aus den daraus erwachsenden Ansprüchen eine höhere Pension im Alter zu finanzieren. Um die damit geleistete Umverteilung jedenfalls wahrnehmbar und transparent zu machen, sollte in jedem Pensions-Konto (ob Leistungs- oder Beitrags-Konto) künftig genau ausgewiesen werden, welcher Teil der Pension selbsterworben und welcher Teil aus den staatlich subventionierten Beiträgen stammt.

Die Alterung stellt alle Pensionssysteme vor große Finanzierungsprobleme. Angesichts der zunehmenden Lebenserwartung ist eine selbsttragende Finanzierung nur über drei Wege zu erzielen: (1) Anhebung der Beitragssätze (oder höhere andere Steuern); (2) geringere Pensionen und damit höhere Risiken der Altersarmut; und (3) eine Anhebung des Ruhestandsalters. Große Beitragssteigerungen und/oder eine Absenkung des Lebensstandards im Alter können nur vermieden werden, wenn das Ruhestandsalter langsam und schrittweise angehoben wird. Wenn die Lebenserwartung steigt, dann fällt bei gegebenem Pensionsantrittsalter im Beitragskontensystem ganz automatisch die erzielbare Pensionshöhe. Die Individuen können dem gegensteuern, in dem sie den Ruhestand aufschieben, und zwar zu wesentlich besseren Bedingungen, als das heute der Fall ist.

Das Pensionssystem darf den freiwilligen Aufschub des Ruhestands auf keinen Fall finanziell bestrafen, wie das derzeit der Fall ist. Nach Berechnungen des IHS fällt derzeit bei bestimmten Gruppen von Männern die Pensionssumme um bis zu 30%, wenn der Pensionsantritt um 5 Jahre, z.B. von 60 auf 65, hinausgeschoben wird. Die kürzere Bezugsdauer einer Pension wird nicht ausreichend mit einer Erhöhung des Pensionsniveaus entgolten. Der Übergang zu einem beitragsorientierten System würde diesen Fehlanreiz vollständig beseitigen, so dass eine längere Erwerbstätigkeit nicht entgegen den finanziellen Interessen der Versicherten durchgesetzt werden muss.



Ein leistungsorientiertes System gibt eine Ersatzquote und damit ein garantiertes Pensionsniveau vor. Steigt die Lebenserwartung, dann müssen entweder die Beitragszahlungen oder das Ruhestandsalter angehoben werden, um das angestrebte Pensionsniveau zu finanzieren. Um einen weiteren Anstieg der bereits heute im internationalen Vergleich sehr hohen Beiträge zu vermeiden und die Leistungen aufrechtzuerhalten, müsste das gesetzliche Ruhestandsalter mit einer Indexierungsformel an die Lebenserwartung gekoppelt werden, wie dies auch die OECD und das jüngste Weißbuch der EU-Kommission wiederholt gefordert haben. Um einen früheren Pensionsantritt zu ermöglichen, der das System nicht finanziell belastet, müssten die Pensionsabschläge deutlich, d.h. auf ein versicherungsmathematisch korrektes Niveau erhöht werden. Unter diesen beiden Voraussetzungen wären die leistungs- und beitragsorientierten Systeme weitgehend äquivalent. Im heutigen Leistungskontensystem in Österreich ist weder das Ruhestandsalter mit der Lebenserwartung indexiert, noch sind die Pensionszuschläge aktuarisch neutral und ausreichend hoch. Da eine Erhöhung des Ruhestandsalters politisch schwierig durchzusetzen ist, kommen die Beschlüsse meistens zu spät, und die geringen Pensionszu- und -abschläge ermutigen nach wie vor den vorzeitigen Ruhestand. Ein beitragsorientiertes System würde sich dagegen automatisch an die Alterung anpassen und den Haushalten die nötigen Anreize für eine längere Lebensarbeitszeit geben, ohne dass es in größeren Abständen politisch schwer durchzusetzende Reparaturarbeiten benötigen würde.

Christian Keuschnigg

Direktor des Institut für Höhere Studien (IHS)

direktion@ihs.ac.at