

30. Oktober 2001

Experten orten erhebliche Fehlanreize im österreichischen Pensionssystem

In einer vom Ludwig Boltzmann Institut zur Analyse wirtschaftspolitischer Aktivitäten in Auftrag gegebenen Studie haben *Helmut Hofer* und *Reinhard Koman*, zwei Wirtschaftswissenschaftler des Instituts für Höhere Studien (IHS), die Wechselwirkung zwischen Pensionsversicherung und Ruhestandsverhalten in Österreich untersucht. Anhand einer Reihe von Simulationen wurden die vom österreichischen Pensionssystem ausgehenden ökonomischen Anreize zur Frühpensionierung quantifiziert. Die dazu herangezogene Methode hat sich bereits in einer großangelegten, 11 Länder umfassenden internationalen Studie [*Gruber/Wise (1999)*] bewährt und gestattet daher auch, die Ergebnisse für Österreich im internationalen Kontext zu interpretieren. Es zeigt sich, dass die selbst im internationalen Maßstab niedrige Erwerbsbeteiligung im vorgerückten Alter durch massive Fehlanreize des österreichischen Pensionssystems erklärt werden kann. Auch die Reformen der letzten Jahre haben diese Fehlanreize nicht ausreichend reduziert; die vorliegenden Resultate unterstreichen die Notwendigkeit, das Pensionssystem weiter zu reformieren und stärker am Prinzip der versicherungsmathematischen Fairness zu orientieren.

Drastischer Rückgang der Erwerbsquoten in der Altersgruppe ab 55

Das Phänomen eines *drastischen Rückgangs der Erwerbsquoten* im vorgerückten Alter, der praktisch schlagartig mit dem frühestmöglichen Pensionsantrittsjahr einsetzt, teilt Österreich mit den meisten anderen industrialisierten Ländern. Untersucht man etwa den *Arbeitsmarktstatus* nach Geschlecht und Altersjahren näher mittels Mikrozensus-Daten für die Jahre 1997/98 (siehe Abbildung 1), zeigt sich eindrucksvoll, dass der Übertritt in den Ruhestand sowohl bei den Männern als auch bei den Frauen im wesentlichen in der Altersgruppe 55 bis 60 erfolgt, also sofort und markant zum ehestmöglichen Zeitpunkt, den das Pensionssystem gestattet – bei der vorzeitigen Alterspension im fraglichen Zeitraum ab Vollendung des 55. beziehungsweise 57. Lebensjahres. Der Anteil der im Ruhestand befindlichen Männer steigt zwischen dem 55. und dem 57. Lebensjahr von 19 auf 38, bis zum 60. Lebensjahr weiter auf 81 Prozent; der entsprechende weibliche Anteil von 33 Prozent zum 55. Lebensjahr auf 65 Prozent zum 60. Lebensjahr. Eine nähere Untersuchung der *Altersverteilung beim Antritt einer Alterspension* zeigt, dass der weitaus größte Teil der Versicherten zum frühestmöglichen Zeitpunkt in Pension geht; ein Pensionsantritt zum 60. Lebensjahr bei Männern beziehungsweise zum 55. Lebensjahr bei Frauen war zum Zeitpunkt der letzten Reform zum Regelfall geworden (siehe Abbildung 2).

Zudem hat sich das Problem tendenziell im Zeitablauf verschärft: Vor allem die Erwerbsquoten der Männer sanken seit den fünfziger Jahren besonders stark: Die Erwerbsquote der Männer über 65 sank zwischen 1955 und 1999 von 25,7 auf 2,2 Prozent, jene der 60 bis 64-Jährigen sogar von 74,9 auf 15,4 Prozent. Seit der Mitte der siebziger Jahre sinkt auch die Erwerbsquote der 55- bis 59-jährigen Männer kräftig: Nachdem sie zwischen

1955 und 1975 noch von 88,8 auf 97,6 gestiegen war, reduzierte sie sich seitdem auf 61,8 Prozent. Die Entwicklung der weiblichen Erwerbsquoten ist nicht ganz einheitlich: In den jüngeren Altersgruppen erhöhte sie sich – in der Altersgruppe 45 bis 49 von 42,2 auf 69,4 Prozent, in der Altersgruppe 50 bis 54 von 42,2 auf 60,9 Prozent. In den höheren Altersgruppen verringerte sie sich: Bei den 55- bis 59-Jährigen ist ein ähnliches Trendmuster wie bei den Männern zu beobachten: Zwischen 1955 und 1975 stieg die Erwerbsquote von 38,7 auf 47,1 Prozent, danach reduzierte sie sich sukzessive auf 23,5 Prozent. Die Entwicklung der Erwerbsquoten widerspiegelt bis zu einem bestimmten Umfang die Verschlechterung der Arbeitsmarktsituation; die vorzeitige Pensionierung wurde im Hinblick darauf politisch unterstützt. Entsprechend hat sich das *durchschnittliche Pensionsantrittsalter* zwischen 1970 und 1998 bei den Männern von 61,9 auf 58,2 Jahre und bei den Frauen von 60,4 auf 56,7 Jahre verringert.

Fehlanreize des Pensionssystems erklären das Ruhestandsverhalten

Diese „Flucht in die Frühpension“ destabilisiert zunehmend unser Pensionssystem, dessen Finanzierbarkeit längerfristig nur gewährleistet werden kann, wenn es zu einer nennenswerten Anhebung der Erwerbsquoten im vorgerückten Alter kommt. Ziel der Studie war es, der Frage nachzugehen, wieweit unser Pensionssystem Fehlanreize setzt, die wesentlich zu dieser problematischen Entwicklung beitragen. Es zeigt sich in der Tat, dass die niedrige Erwerbsbeteiligung im vorgerückten Alter und der zum Regelfall gewordene Pensionsantritt zum ehestmöglichen Zeitpunkt durch massive Fehlanreize des österreichischen Pensionssystems erklärt werden kann, wie durch eine Reihe von Simulationen im Rahmen der vorliegenden Studie gezeigt werden konnte. Diese beruhen darauf, ausgehend von einem bestimmten realistischen Lebensverlauf, den Barwert der ab einer bestimmten Altersgrenze (hier 55) bis zum Ausscheiden aus dem Erwerbsleben geleisteten Pensionsbeitragszahlungen sowie jenen der während des gesamten Ruhestandes zu erwartenden Pensionsleistungen zu berechnen. Die Differenz quantifiziert den ökonomischen Netto-Vorteil, das „Sozialversicherungsvermögen“, das dem Beitragszahler und Pensionsbezieher aus dem Pensionssystem zufließt und hängt maßgeblich von jenem Alter, bis zu dem gearbeitet wird und Beiträge gezahlt werden (Ruhestandsalter), und vom Pensionsantrittsalter ab. Der durch ein zusätzliches Arbeitsjahr gewonnene Zuwachs oder Verlust an Sozialversicherungsvermögen ergibt sich erstens aus dem Verlust an Beitragszahlungen, die für dieses Jahr geleistet werden müssen, zweitens aus dem Verlust an Pensionszahlungen, die man andernfalls in diesem Jahr bezogen hätte, und drittens aus dem Zuwachs an Pension aufgrund der Pensionsbemessung, der, wäre das Pensionssystem versicherungsmathematisch fair angelegt, die beiden ersten negativen Effekte gerade kompensieren würde.

Als „optimales Ruhestandsalter“, das den Netto-Barwert der aus dem System empfangenen Leistungen maximiert, ergibt sich in der Regel das frühestmögliche Antrittsalter, also (für Männer) 60 nach der Rechtslage bis zur Reform 2000 und $61\frac{1}{2}$ nach der geltenden Rechtslage; durch ein zusätzliches Arbeitsjahr verringert sich also das Sozialversicherungsvermögen (siehe Abbildung 3). Wenn Invalidität geltend gemacht werden kann oder im Falle von Niedrigeinkommensbeziehern, die in den Genuss von Ausgleichszulagen kommen, reduziert sich das optimale Ruhestandsalter sogar weiter auf 55. Das österreichische Pensionssystem ist also nicht versicherungsmathematisch fair angelegt und ermuntert zum vorzeitigen Pensionsantritt zum ehestmöglichen Zeitpunkt.

Österreichs Ruhestandsanreize im Internationaler Vergleich

Österreich steht mit einer derartigen kontraproduktiven Anreizstruktur international nicht allein da (siehe Abbildung 4). Berechnet man aus den Verlusten an Sozialversicherungsvermögen nach dem frühestmöglichen Pensionsantrittsjahr bis zum 70. Lebensjahr implizite Steuersätze auf das Arbeitseinkommen und summiert diese zu einem aggregierten Indikator (*tax force to retire*), so liegt Österreich damit im internationalen Vergleich

im „oberen Mittelfeld“. Der Anteil der nicht genutzten Labor Force zwischen 55 und 65 liegt sogar dicht hinter dem belgischen Spitzenwert bei 65 Prozent. Insgesamt zeigt der Ländervergleich eindrucksvoll den engen Zusammenhang zwischen Anreizstruktur und Erwerbsbeteiligung.

Weitere Informationen:

Dr. Helmut Hofer, Institut für Höhere Studien, Wien, Tel.: (0)1-59991-251.

Dr. Reinhard Koman, Institut für Höhere Studien, Wien, Tel.: (0)1-59991-252.

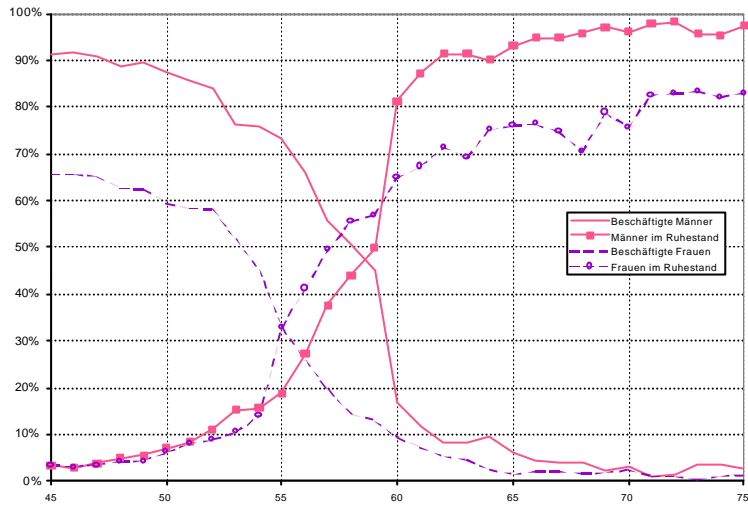


Abbildung 1: Arbeitsmarktstatus in Abhängigkeit vom Alter

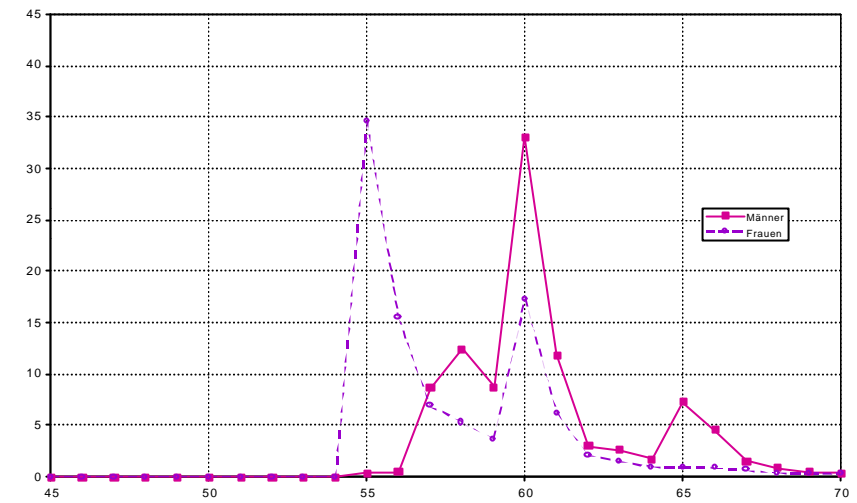


Abbildung 2: Antrittsalter bei der Alterspension

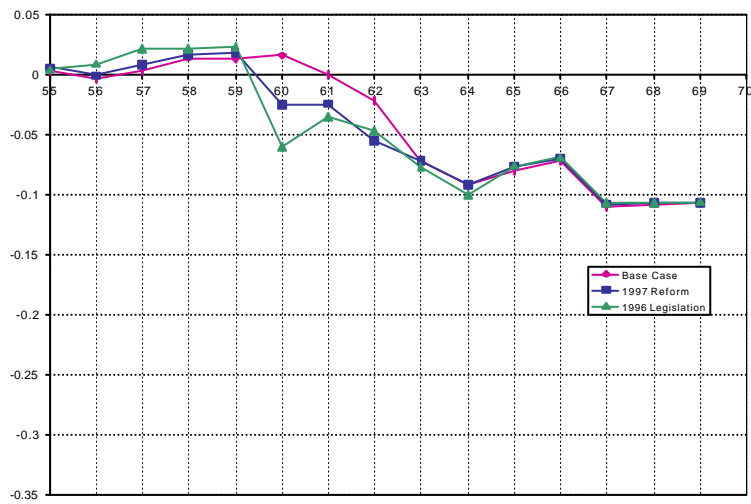


Abbildung 3: Zuwachs an Sozialversicherungsvermögen nach letztem Arbeitsjahr

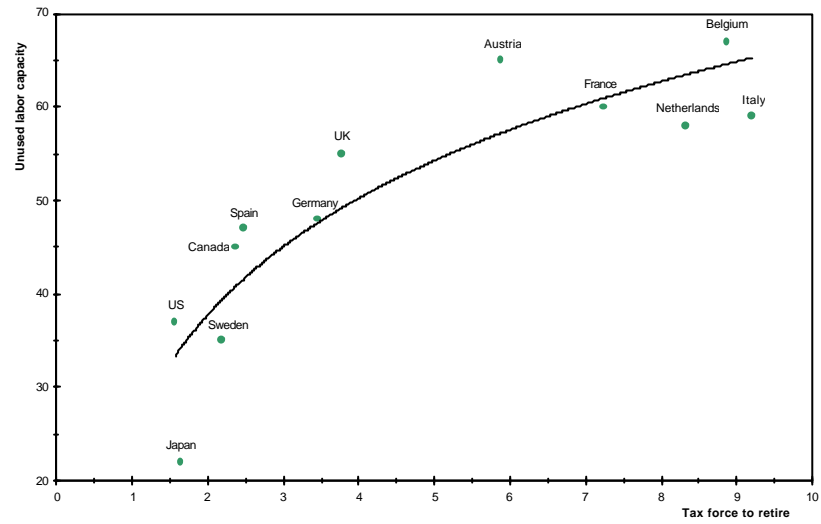


Abbildung 4: Ruhestandsverhalten und Ruhestandsreize im internationalen Vergleich