



Presseinformation

Wien, am 21.10. 2008

Handlungsbedarf im österreichischen Pensionssystem

Das Institut für Höhere Studien hat die Fortschritte bei der Implementierung der Pensionsreform in den letzten Jahren analysiert. Es zeigt sich, dass es nicht gelungen ist den massiven Zustrom in die Pension vor dem Regelpensionsalter zu stoppen. Dafür ist die nicht behobene Problematik der auffälligen Inanspruchnahme der Invaliditätspension durch ältere Arbeitnehmer und die Einführung der Korridor pension verantwortlich. Problematisch ist zudem das Fehlen von Abschlägen bei der Korridor pension und das Abweichen von der Inflationsanpassung bei den Bestandspensionen.

Wenn es nicht gelingt die Pensionsreform konsequent umzusetzen ist die nachhaltige Finanzierbarkeit der gesetzlichen Pensionsversicherung gefährdet. Die Beibehaltung des derzeitigen effektiven Pensionsantrittsalters und der Ersatzquoten impliziert einen Anstieg der Ausgaben für die Pensionsleistungen von derzeit 10 % auf 18 % des Bruttoinlandsprodukts im Jahr 2050. Ein derartiger Finanzierungsbedarf ist für die öffentliche Hand nicht zu bewältigen.

Kaum Fortschritte bei der Implementierung der Pensionsreform

Angesichts der demografischen Entwicklung und der damit verbundenen Konsequenzen für die langfristige Finanzierbarkeit des staatlichen Pensionssystems hat die österreichische Bundesregierung in mehreren Schritten eine tiefgreifende Reform der Alterssicherung in Österreich vorgenommen.

Angesichts der sich abzeichnenden steigenden Lebenserwartung und des deutlichen Anstiegs des Anteils der Älteren an der österreichischen Wohnbevölkerung zielten die Reformmaßnahmen einerseits darauf ab, das effektive Zugangsalter bei Direkt pensionen deutlich zu erhöhen und andererseits den Anstieg des Leistungsniveaus der gesetzlichen Pensionsversicherung zu dämpfen. Eckpunkte der Pensionsreform waren daher:

- die schrittweise Abschaffung der vorzeitigen Alterspension bei langer Versicherungsdauer,
- die schrittweise Ausdehnung des Durchrechnungszeitraums zur Bestimmung der Neupensionen auf eine „lebenslange Durchrechnung“,
- die Verringerung der Steigerungsbeträge zur Ermittlung der Neupension auf 1,78. Dies impliziert eine 80 % Ersatzquote der Neupension bei 45 Versicherungsjahren beim Regelpensionsalter von 65,
- die Anpassung der Bestandspensionen mit dem Verbraucherpreisindex.
- Mit dem Allgemeinen Pensionsgesetz (APG) wurde schließlich ein harmonisiertes Pensionsrecht geschaffen, das bestehende Mobilitätshemmnisse der versicherten Arbeitnehmer zwischen den verschiedenen Teilsystemen beseitigt. Zudem wurden lange Übergangszeiträume gewählt, um den Versicherten und den Unternehmen ausreichend Möglichkeiten zur Anpassung des Verhaltens zu ermöglichen.

Vorliegende **Modellberechnungen**, basierend auf den aktuellen demografischen Prognosen von Statistik Austria, zeigen, dass die Implementierung der gesetzten Maßnahmen ausreichen wird, die nachhaltige Finanzierung des österreichischen Pensionssystems sicherzustellen.

In diesem Zusammenhang ist aber darauf hinzuweisen, dass in den letzten Jahren auch eine Reihe von Maßnahmen gesetzt wurden, die den Zielen der Pensionsreform entgegen stehen und deren Umsetzung verzögern bzw. unterlaufen:

- die Hacklerregelung bietet Langzeitversicherten die Gelegenheit ohne Abschläge bereits ab 60 Jahren in den Ruhestand zu treten,
- der massive Zustrom älterer Arbeitnehmer in die Invaliditätspension hat in den letzten zehn Jahren nichts an Intensität verloren,
- die Einführung der Korridor pension ermöglicht das Erlangen einer Alterspension bereits mit 62 Jahren. Die Verringerung der Abschläge im Übergangsrecht erhöht die Attraktivität des früheren Ausscheidens aus dem Erwerbsleben,
- bei der Anpassung der Bestands pensionen wurde vom Anstieg des Verbraucherpreisindex abgewichen.

Vor diesem Hintergrund hat das Institut für Höhere Studien eine Bestandsaufnahme der erzielten Fortschritte bei der Reform der gesetzlichen Pensionsversicherung in Österreich vorgenommen. Die Befunde sind alarmierend und geben Anlass zur Sorge, dass die nachhaltige Finanzierbarkeit des staatlichen Pensionssystems gefährdet ist. Zudem ist festzustellen, dass durch die Vielzahl an Reformmaßnahmen mittlerweile ein überkompliziertes und kaum durchschaubares Regelwerk entstanden ist, das sehr intransparent ist und zu erheblicher Ungleichbehandlung zwischen Generationen, Altersjahrgängen, Geschlecht und Berufsständen führt.

Abbildung 1: Zugangsalter bei Invaliditäts- und Alterspensionen

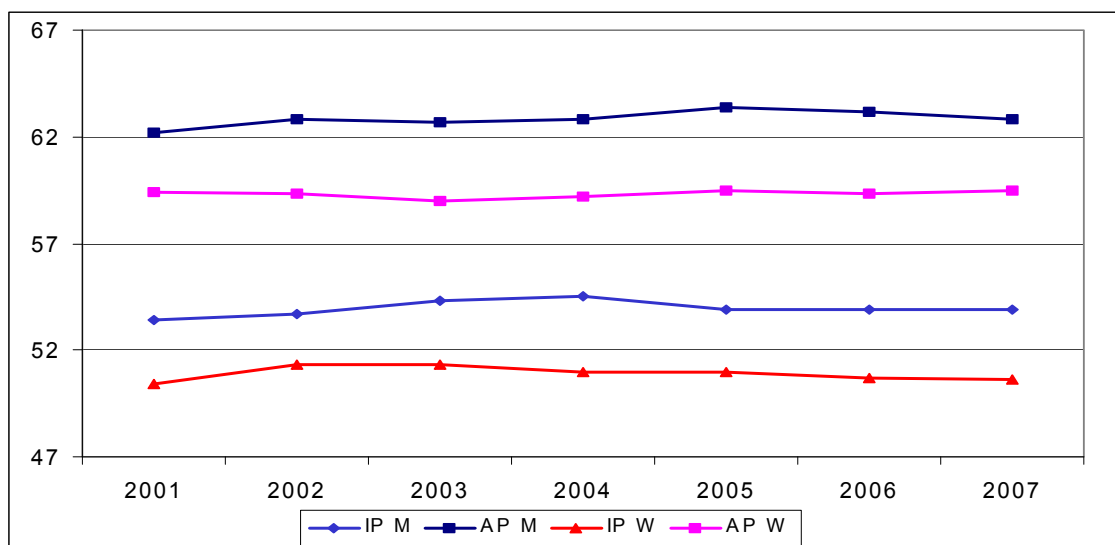


Abbildung 1 stellt die Entwicklung des durchschnittlichen Zugangsalters zu Direkt pensionen aus dem Titel der Alters- und Invaliditätspension getrennt für Frauen und Männer dar. Weder bei der Alterspension noch bei den Invaliditätspensionen ist seit dem Jahr 2001 ein sichtbarer Fortschritt bei der angestrebten Erhöhung des Zugangsalters festzustellen. Das ermittelte durchschnittliche Zugangsalter für Direkt pensionen von Inländern betrug im Jahr 2007 somit 58,1 Jahre für Männer und 56,7 Jahre für Frauen. Sowohl die erschreckend niedrigen Werte als auch der kaum zu verzeichnende

Fortschritt bei der Anhebung des Zugangsalters zu Direktpensionen sind ein eindeutiges Indiz für die Versäumnisse bei der Umsetzung der Pensionsreform in den letzten Jahren.

Eine Betrachtung der Zugänge in die Pension zeigt, dass der anhaltend massive Zustrom in die Invaliditätspension und die Korridor pension hauptverantwortlich für die fehlenden Fortschritte bei der Erhöhung des Antrittsalters sind. Im Jahr 2007 war aufgrund der Möglichkeit der Korridor pension selbst bei den Alterspensionen das häufigste Zugangsalter 60 Jahre. Verschärft wird dieser Effekt dadurch, dass die Korridor pension ohne Abschläge in Anspruch genommen werden kann.

Spiegelbildlich ist bei den Beschäftigungsquoten zu erkennen, dass es bei den Männern ab dem Alter von 55 Jahren einen ungebremsten Abfluss von Personen aus dem Erwerbsleben gibt. Insbesondere bei den 60-64-jährigen Männern ist die Erwerbsbeteiligung derzeit mit weniger als 15 % ausnehmend gering. In diesem Zusammenhang ist auf die herausragende Konjunktur- und Arbeitsmarktlage der letzten Jahre hinzuweisen. Im Zeitraum 2005-2008 wurden in Österreich 250.000 zusätzliche Arbeitsplätze geschaffen. Dennoch konnten bestenfalls mäßige Zuwächse bei der Erwerbsbeteiligung Älterer verbucht werden. Angesichts der bevorstehenden gedämpften Konjunkturaussichten steht Österreich hier vor einer offensichtlichen Herausforderung.

Das Institut für Höhere Studien hat wiederholt darauf hingewiesen, dass die intensive Inanspruchnahme von Invaliditätspensionen durch ältere Arbeitnehmer ein zentrales Problem des österreichischen Pensionssystems darstellt und einer dringenden Korrektur bedarf. Das vorliegende Datenmaterial zeigt, dass in diesem Bereich keinerlei Fortschritte bei der Eindämmung des Zustroms Älterer in die Invaliditätspension erzielt werden konnten. Es ist im Gegenteil festzustellen, dass durch die schrittweise Abschaffung der vorzeitigen Alterspension bei langer Versicherungsdauer bestimmte Altersjahrgänge verstärkt Invaliditätspensionen als Möglichkeit des Ausscheidens aus dem Erwerbsleben wählen.

Die Anpassung der Bestandspensionen war in jüngster Zeit ein Thema, das mediale Aufmerksamkeit erlangt hat. Angesichts der hohen Teuerungsraten wurde eine Anpassung der Bestandspensionen über der Inflationsrate im Parlament beschlossen. Langfristig ist allerdings die Finanzierbarkeit des Pensionssystems nur gewährleistet, wenn das Wachstum der durchschnittlichen Pensionsleistung hinter dem Lohnwachstum zurückbleibt.

Eine Analyse der Auswirkungen der Pensionsreform auf die Höhe der Neupensionen ergibt ein erstaunliches Resultat. Im Jahr 2006 haben die gesetzten Maßnahmen zu einem durchschnittlichen Verlust gegenüber der Rechtslage 2003 von 2,9 % bei Männern und 0,4 % bei Frauen geführt. Die Verteilung der Verluste bzw. Gewinne ist allerdings von einer beträchtlichen Streuung gekennzeichnet. Insbesondere bei höheren Pensionen treten sogar signifikante Zugewinne durch die Pensionsreform auf. Verantwortlich für dieses verteilungspolitisch fragwürdige Ergebnis sind die Korridor pension und die Erhöhung der Bewertung der Kindererziehungszeiten.

Das Institut für Höhere Studien verwendet für die Einschätzung der langfristigen Finanzierbarkeit das für das BMSK entwickelte ALMM-Modell (Austrian Longrun Macroeconomic Model). Dieses Modell veranschaulicht die Konsequenzen der Veränderung zentraler Parameter für die langfristige Entwicklung der gesetzlichen Pensionsversicherung.

Abbildung 2: Simulationsergebnisse mit ALMM

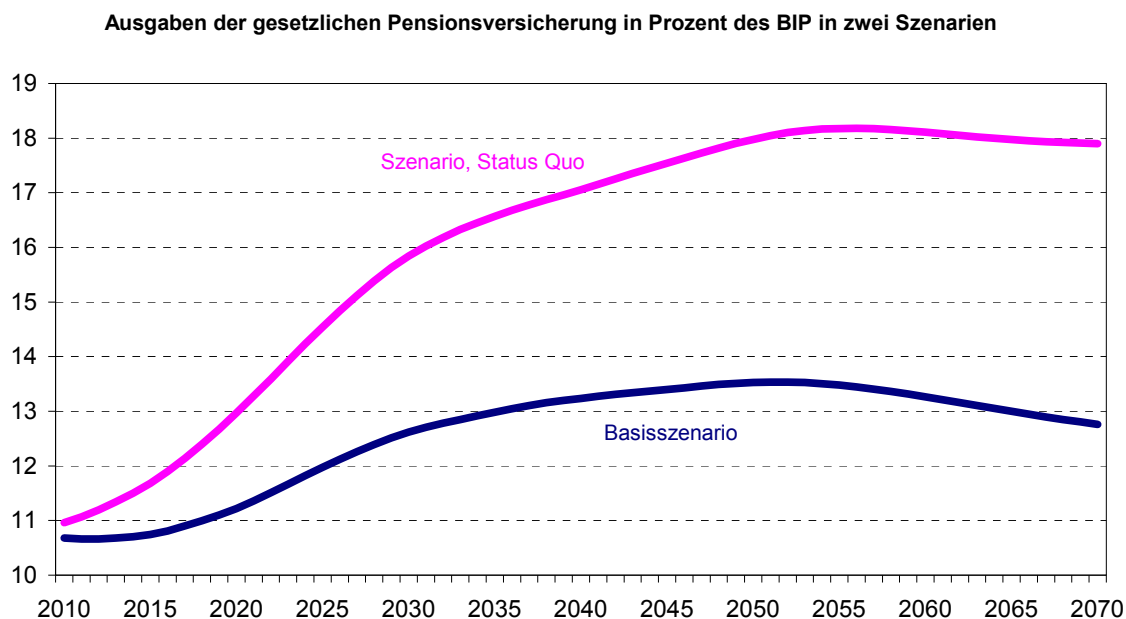


Abbildung 2 stellt, basierend auf der aktuellen Bevölkerungsprognose von Statistik Austria, zwei Ausgabenpfade für die gesetzliche Pensionsversicherung dar. Das Basis-szenario entspricht der gegenwärtigen Einschätzung der langfristigen Entwicklung bei konsequenter Umsetzung der Pensionsreform. Dabei wird unterstellt, dass es gelingt das effektive Pensionsalter um drei Jahre zu erhöhen. Das Wachstum des Leistungsniveaus ist deutlich gedämpft, sodass im Jahr 2070 die durchschnittliche Pensionsleistung im Vergleich zum Durchschnittslohn um 25 % an Wert verliert. Trotz dieser tiefen Einschnitte gegenüber der gegenwärtigen Situation wird der Finanzierungsbedarf für die gesetzliche Pensionsversicherung im Verhältnis zur Wirtschaftsleistung merklich steigen. **Die Ausgaben in Prozent des BIP werden demnach bis zum Jahr 2050 um etwa drei Prozentpunkte ansteigen.**

Um zu verdeutlichen welche Gefahren bei einer Verwässerung der Pensionsreform bestehen, wurde ein Szenario berechnet, das den Status Quo abbildet. Steigt das effektive Pensionsantrittsalter nicht, und gelingt es nicht das Wachstum des Leistungsniveaus zu dämpfen, so entsteht ein de facto nicht zu bewältigender Finanzierungsbedarf für die öffentliche Hand. **Eine Fortschreibung des derzeitigen Pensionsantrittsalters und Ersatzquoteniveaus führt zu einem Anstieg der Ausgaben der gesetzlichen Pensionsversicherung auf über 18 % des BIP.** Realistischerweise sind Ausgaben dieser Dimension für den Staat nicht zu bewältigen. Zudem zeigt die Simulation, dass das Ausgabenniveau auch in absehbarer Zeit kräftig steigen wird.

Schließlich ist zu thematisieren, dass das österreichische Pensionssystem durch die Vielzahl von Reformschritten für den Versicherten kaum mehr nachvollziehbar ist. Insbesondere die Parallelrechnung im Übergangsrecht ist administrativ enorm aufwendig und führt dazu, dass zu erwartende Leistungsansprüche für den Versicherten de facto nicht ersichtlich sind. Das komplizierte System trägt vermutlich dazu bei, das Vertrauen der Versicherten in das Pensionssystem zu untergraben.

Die Einführung einer Sockelpension kann für diese Probleme eine einfache, transparente und effiziente Abhilfe schaffen. Bei einer Sockelpension werden die Ansprüche der Versicherten aus dem Altrecht in einer Beitragssumme abgegolten, die auf dem Pensionskonto verbucht wird. Damit wäre für den Versicherten der zu

erwartende Leistungsanspruch weitaus leichter einsehbar und der administrative Aufwand minimiert.

Vorschläge für wirtschaftspolitische Maßnahmen

Die vorliegende Evidenz zeigt, dass die erzielten Fortschritte bei der Umsetzung der notwendigen Pensionsreform gering sind. Dieses Ergebnis ist unter anderem deshalb besorgniserregend, weil gerade die jüngste Vergangenheit von einer herausragenden Konjunktur- und Arbeitsmarktlage geprägt war. Ein wohl einmaliges Zeitfenster zur konsequenten Umsetzung der Reformmaßnahmen wurde offensichtlich nicht genutzt.

Die Simulationsergebnisse über die langfristige Entwicklung des Pensionsystems lassen keinen Zweifel daran, dass es keine Alternative zur vollständigen Implementierung der Pensionsreform gibt. Folgenden Themen sollte sich die neue Regierung in der nächsten Legislaturperiode jedenfalls widmen:

- eine Reform der **Invaliditätspension** harrt seit geraumer Zeit ihrer Umsetzung. Internationale Beispiele zeigen, dass es ohne soziale Härten möglich ist, ältere Personen mit gesundheitlichen Problemen auf dem Arbeitsmarkt zu integrieren. Dabei hat es sich als zweckmäßig erwiesen das Thema Invalidität aus dem Pensionsbereich in den Arbeitsmarktbereich überzuführen und von einer Verrentungsstrategie zu einer Aktivierungspolitik überzugehen.
- Die **Hacklerregelung** hat unter älteren ArbeitnehmerInnen großen Zuspruch gefunden und wesentlich dazu beigetragen, dass das effektive Pensionsantrittsalter kaum angestiegen ist. Kritikwürdig ist die Maßnahme auch deswegen, weil ein abschlagsfreies vorzeitiges Ausscheiden aus dem Arbeitsmarkt ermöglicht wird. Diese Maßnahme sollte so rasch wie möglich abgeschafft werden.
- Die **Inflationsanpassung** der Bestandspensionen ist wesentlicher Bestandteil der Pensionsreform. Eine großzügigere Anpassung der Pensionen wird auf Dauer nicht finanzierbar sein. Daher sollte die Regierung in den kommenden Jahren Verlockungen einer kräftigeren Pensionsanpassung widerstehen.
- Die Einführung einer **Sockelpension** kann zu einer dramatischen Verbesserung der Transparenz und Vereinfachung des derzeitigen Pensionssystems beitragen. Die derzeitige Parallelrechnung ist sowohl administrativ enorm aufwendig als auch für den Versicherten praktisch nicht nachvollziehbar.

Rückfragehinweis:

IHS, Stumpergasse 56, 1060 Wien, Fax: 01/59991-162, <http://www.ihs.ac.at>

Univ.-Prof. Dr. Bernhard Felderer, felderer@ihs.ac.at, Tel.: 01/59991-125

Dr. Ulrich Schuh, schuh@ihs.ac.at, Tel.: 01/59991-148

Tanja Gewis (Public Relations), gewis@ihs.ac.at, Tel.: 01/59991-122