

## **EK-Ageing Report 2018 – Pensionsprojektion für AT**

### **FISK-Workshop, 25. März 2019**

Die voranschreitende Alterung der österreichischen Gesellschaft wird in den nächsten Jahrzehnten vor allem in den Bereichen Gesundheit, Pflege, Bildung, Arbeitslosigkeit und Pensionen zu einem deutlichen Anstieg der Staatsausgaben führen. Im Rahmen des alle drei Jahre von der Europäischen Kommission publizierten Ageing Reports wird die erwartete Entwicklung dieser Ausgaben bis 2070 dargestellt. Im Rahmen eines mit nationalen Experten besetzten Workshops wurden die von der EK vorgegebenen Methoden und Annahmen und die in Österreich verwendeten Modelle der Pensionsprojektion näher dargestellt und analysiert.

*Gottfried Haber*, Fiskalrat, betonte die Notwendigkeit höherer Transparenz hinsichtlich verwendeter Modelle und zugrunde gelegter Annahmen, die für die Interpretation der Modellergebnisse entscheidend sind. Die Darstellung der Sensitivität der Ergebnisse gegenüber demografischen und makroökonomischen Annahmen sowie die Abbildung von Rückkopplungseffekten und Verhaltensänderungen bleibt die zentrale Herausforderung langfristiger Projektionen. Trotz bestehender Herausforderungen sind Langfristprognosen nützlich und besitzen großen Informationsgehalt.

### **Player und Ablauf der Erstellung des EK-Ageing Reports**

*Peter Grafeneder*, BMF, beschrieb den Umfang des Ageing Reports und die in Abstimmung mit der EPC Working Group on Ageing Populations and Sustainability (AWG) von der EK (DG ECFIN) vorgegebenen makroökonomischen Annahmen. Demografische Projektionen wurden von Eurostat in Abstimmung mit den nationalen Statistikbehörden erstellt. Abweichend zu den anderen Teilbereichen des Ageing Reports werden die Pensionsprojektionen im Rahmen von nationalen Modellen des BMASK für die gesetzliche Pensionsversicherung und des BMF für die Beamtenpensionen unter Zugrundelegung der EK/AWG- Annahmen erstellt. Ausgaben in den Bereichen Gesundheit und Pflege wurden hingegen direkt von der EK in enger Abstimmung mit nationalen Experten des BMASK, des BMGF und der Gesundheit Österreich GmbH projiziert. Den Mitgliedern der AWG oblag die Koordination und Kommunikation zwischen den nationalen Institutionen und der EK.

Die Erstellung des Ageing Reports 2018 wurde im Jahr 2015 durch den ECOFIN-Rat (Mandatserteilung) eingeleitet. Nach der Klärung methodischer Fragen (vorwiegend in den Jahren 2016 und 2017) erfolgte im Februar 2017 die Veröffentlichung der Demografieprojektionen durch Eurostat. Die daraufhin erstellten Projektionen der Pensionsausgaben durch die nationalen Institutionen wurden im Rahmen eines Peer Review Prozesses evaluiert. Ende 2017 kam es zur Veröffentlichung der „Underlying Assumptions & Projection Methodologies“ und nach einem Drafting-Prozess im Mai 2018 zur Publikation des Ageing Reports 2018. Der nächste Report wird 2021 veröffentlicht.

Die Bedeutung des Ageing Reports entsteht vor allem aus der Verwendung der Resultate für die Festlegung des mittelfristigen Haushaltsziels (MTO), das u. a. die langfristige Tragfähigkeit der Staatsfinanzen sicherstellen soll, durch die Verwendung der Projektionen im Fiscal Sustainability Report der EK und die Betrachtung durch internationale Beobachter (u. a. Ratingagenturen).

### **Annahmen und Methoden des EK Ageing Reports**

*Johannes Holler*, Büro des Fiskalrates, stellte die wichtigsten Annahmen des Ageing Reports in den Bereichen Demografie, Arbeitsmarkt und Produktivität vor. Dabei wurde der partielle Charakter der Methode der Pensionsprojektion, die keine Feedbacks der Teilbereiche und keine Verhaltensänderungen der Individuen berücksichtigt, unterstrichen. Anhand der Hauptkomponenten der Pensionsprojektion,

die die Anzahl an Pensionisten und die Höhe der Pensionszahlungen bestimmen (Alterssicherungsquotient (Dependency Ratio: Anteil 65+ an arbeitsfähiger Bevölkerung 15-64), Deckungsquote (Coverage Ratio: Anzahl der Pensionisten an Bevölkerung 65+), Benefit Ratio ( $\emptyset$  Pensionseinkünfte/ $\emptyset$  Löhne AT) und Arbeitsmarkteffekt (Bevölkerung 20-64/Arbeitsstunden 20-74)), kann der im Vergleich zum Ausmaß der Alterung nur sehr geringe Anstieg der Pensionsausgaben bis 2070 um 0,5% des BIP erklärt werden: Der starke Anstieg des Alterssicherungsquotienten (durch die Alterung der Bevölkerung) wird durch einen starken Rückgang der Großzügigkeit des Pensionssystems (Benefit Ratio) und einem starken Rückgang der Frühpensionen (Coverage Ratio) abgefangen. Ein Faktum, das von EK-Seite für ganz Europa beobachtet und als starke Wirkung von bereits implementierten Reformen, die der Ausgabenerhöhung entgegenwirken, interpretiert wird. Im Fall der stark sinkenden Benefit Ratio ist dies aber weniger auf Reformen, sondern vorrangig auf die unter dem Lohnwachstum liegende Indexierung des Pensionssystems über den gesamten Projektionshorizont zurückzuführen.

Aufgrund der „veralteten“ Annahmen bezüglich Demografie des Ageing Reports (Projektion basiert auf Eurostat-Daten von 2015) ist infolge einer deutlich höher als noch im Jahr 2015 erwarteten Nettomigration nach Österreich mit einer geringeren Erhöhung des Alterssicherungsquotienten (Dependency Ratio) zu rechnen. Statistik Austria weißt hier im Vergleich zum Ageing Report mit 49,5% im Jahr 2070 eine um rund 5 Prozentpunkte geringere Quote aus. Die Verwendung der Bevölkerungsprognose von Eurostat ist ebenfalls der Grund, weshalb im Ageing Report im Vergleich zu anderen Schätzungen geringe Wachstumsraten des Potenzialoutputs verwendet werden (2070: EK: 1,3%; OECD: 1,7%). Unter Verwendung der Bevölkerungsprognose von Statistik Austria würde sich daher – sowohl durch die abweichende Bewertung des Voranschreitens der Alterung der österreichischen Gesellschaft als auch des Wirtschaftswachstums – ein geringeres Wachstum und Ausmaß an Pensionsausgaben bis zum Jahr 2070 ergeben.

Die Modellierung der Exit/Entry Rates, die Erwerbsquoten/Partizipationsraten und damit des effektiven Pensionsantrittsalters erfolgt anhand historischer Durchschnitte, die konstant für die Zukunft bis 2070 fortgeschrieben werden. Eine sehr vereinfachende Annahme, die die sehr starke Zunahme der Erwerbsquote im Speziellen für Frauen der letzten Jahrzehnte als abgeschlossen betrachtet und folglich die Entwicklung der Pensionsausgaben überschätzt. Ein Faktum, das von den Diskutanten Markus Knell und Christine Mayrhuber ebenfalls aufgegriffen und kritisch hinterfragt wurde.

## **Beamtenpensionsprojektionen**

*Armin Heinrich*, BMF, gab einen Einblick in die derzeitige Neuaufsetzung des Modells zur Abschätzung der mittel- und langfristigen Entwicklung der Ausgaben und Einnahmen im Beamtenpensionsbereich. Das Kohortensimulationsmodell baut auf Lohnsteuerdaten auf, die von Statistik Austria (über Merkmale der Krankenversicherung) mit Sozialversicherungsdaten verknüpft werden und umfasst Bundesbeamte, Postbeamte, ÖBB-Beamte, Landeslehrer sowie Landes- und Gemeindebeamte. Die Projektion wird bis zum Jahr 2100 durchgeführt, wobei der Projektionszeitraum variabel einstellbar ist. Für die Berechnung der Ruhegenüsse werden im Modell zwei individuelle Phasen (Lebensabschnitte/Zyklen) nachgebildet. In der ersten Phase „Aktivleben“ wird das Erwerbsleben der aktiven Beamten nachgebildet, wobei u.a. das Gehalt und der Erwerbsverlauf determiniert werden. In Phase 2, „Pensionsleben“, wird die Zeit im Ruhestand nachgebildet, in dem v.a. die Pensionshöhe und die jährliche Pensionsanpassung mitberücksichtigt werden. Der Übergang von Aktivleben zu Pensionsleben (in der Regel zwischen 60 und 65 Jahren, das Regelpensionsalter für Männer und Frauen beträgt bei den Beamten 65 Jahre) berücksichtigt die Art des Pensionsantritts und die Form der Pensionsbemessung. Neben der Anzahl der Pensionsbezieher und der Höhe der Pensionsleistungen wird auch der laufende Wechsel von Beamten zu Vertragsbediensteten im Rahmen der Nachbesetzung von aktiven Beamten mitberücksichtigt.

In die Beamtenpensionsprojektion finden alle großen Reformen im Beamtenpensionsbereich Eingang. Hierzu zählen vorwiegend: Durchrechnung statt Letztbezug, Anhebung des Pensionsantrittsalters, Abschläge/Zuschläge und das APG-Pensionskonto. Das geltende Recht impliziert, dass Jahrgänge bis 1955 dem Alt-Recht, Jahrgänge danach einer Mischung aus Alt- und Neu-Recht bzw. nur Neu-Recht unterliegen. Von einem vollständigen Auslaufen des Alt-Rechts im Bereich der Pensionsbemessung wird im Jahr 2040 ausgegangen.

### **Langfristige Projektionen der gesetzlichen Pensionsversicherung**

*Roman Freitag*, BMASGK, stellte das nationale Modell zur Berechnung der Pensionsprojektion der gesetzlichen Pensionsversicherung, dessen Kern auf das Gutachten „Perspektiven der Pensionsversicherung in Österreich“ von Bert Rürup aus dem Jahr 1997 zurückgeht, dar. Das verwendete Modell bildet seit 2002 die Basis aller Langfristgutachten für die Pensionskommission und aller Ageing Reports seit dem Jahr 2001.

Das Modell besteht im Kern aus einem makroökonomischen Modell mit Mikrosimulationselement, das die Erstpensionshöhe durch eine Simulation der Erwerbshistorie ableitet. Die Annahmen zu Demografie und Wirtschaft werden von der EK übernommen.

Das Modell besteht aus vier Modulen: Versicherte, Übertritt in den Ruhestand, Laufende Leistungen und Finanzierung. Die Anzahl, Beitragsgrundlage und Einnahmen der Pensionsversicherten wird dabei auf Basis der von der EK abgeschätzten Entwicklung der Erwerbspersonen und der Schätzung der Anzahl und Veränderung der Vertragsbediensteten aus dem Beamtenpensionsmodell des BMF abgeschätzt. Die Beitragsgrundlagen steigen mit der von der EK vorgegebenen Produktivität. Zur Bestimmung des Übergangs in den Ruhestand wird ein lineares Regressionsmodell, das die Anzahl der Pensionisten aus der Bevölkerungsentwicklung (Sterbewahrscheinlichkeiten), Anzahl an Erwerbspersonen und Arbeitslosen sowie den Anteil der Selbstständigen verwendet, bestimmt. Um die Wirkung von Pensionsreformen zu berücksichtigen, wird eine Korrekturmatrix verwendet, die die Ergebnisse des Regressionsmodells anpasst. Der Entwicklungspfad der Erwerbshistorie fließt in die Mikrosimulation ein und ermöglicht die Berechnung der Erstpensionen. Über die historische Entwicklung (Stützpunkte) der Erwerbshistorie (3.000 verdichtete Einzelpensionsfälle) wird die relative Pensionshöhenentwicklung der Neuzugänge berechnet. Die laufenden Leistungen werden über den Stand und Abgang, der die Bevölkerungsprognose und die EK-Annahmen berücksichtigt, iterativ ermittelt. Die Module werden verwendet, um Pensionseinnahmen, -ausgaben und Bundesmittel zu berechnen.

Eine Erweiterung der Mikrosimulation und Schätzung zusätzlicher Variablen (z. B. Letzteinkommen, Ersatzrate, Ausgleichszulagenaufwand) ist geplant. Zusätzlich soll auf die Problematik der Ableitung der Anzahl an Pensionisten aus Daten für die Anzahl der Pensionen eingegangen werden.

### **Mittelfristprognose der gesetzlichen Pensionsversicherung**

*Peter Neuberger* und *Karin Königsreiter*, BMASGK, gingen auf die Methode der mittelfristigen Pensionsprojektion des BMASK (derzeit bis 2023) ein. Dieses Modell dient als Grundlage für das Gutachten der Kommission zur langfristigen Pensionssicherung bzw. Alterssicherungskommission und der Untergliederung 22 im Bundesvoranschlag und Bundesfinanzrahmen. Die zentrale Zielgröße der Abschätzung stellt der Bundesbeitrag dar. Als Datengrundlage werden im Gegensatz zum Ageing Report nationale Quellen herangezogen: Wirtschaftsdaten des WIFO, demografische Entwicklung von Statistik Austria, Gebarungsdaten der PV-Träger, PV-Jahresstatistiken und monatliche Meldungen der PV-Träger.

Das Modell dient weiters zur finanziellen Abschätzung der Auswirkungen von Gesetzesänderungen (Wirkungsorientierte Folgenabschätzung, WFA). Hauptaugenmerk liegt in der Berechnung des Pensionsaufwands aus Pensionsstand und Durchschnittspension sowie der Pflichtbeiträge aus Anzahl an

Pflichtversicherten und durchschnittlicher Beitragsgrundlage. Die Prognose des laufenden Jahres basiert ab April verstärkt auf Echtdateien der PV-Träger. Die Prognose des Pensionsstands der Direktpensionen (Alterspensionen, vorzeitige Alterspensionen und Erwerbsunfähigkeitspensionen) besteht aus der Schätzung der erstmaligen Pensionsneuzuerkennungen und der Pensionsabgänge. Dabei werden „Störungen“ der Neuzuerkennungen und Abgänge aufgrund von Reformen (gesetzliche Änderungen) berücksichtigt. Die Schätzung der Durchschnittspension besteht aus drei Komponenten: Pensionshöhe der Vorperiode, VPI-Prognose des WIFO und Struktureffekt (Drift). Es zeigt sich, dass dieser Struktureffekt (Reallohnzuwächse, rechtliche Änderungen, Änderungen im Erwerbsverhalten (z. B. Teilzeit) relativ stabil und positiv ist und somit die Durchschnittspension erhöht.

Die Prognose der Pflichtversicherten erfolgt bei ASVG-Versicherten anhand der vom WIFO prognostizierten Anzahl der unselbstständig aktiv Beschäftigten. Vor allem aufgrund der laufenden strukturellen Verschiebung von Beamten hin zu Vertragsbediensteten liegt der Zuwachs der ASVG-Pflichtversicherten aber leicht über dem Zuwachs der unselbstständig aktiv Beschäftigten. Die durchschnittliche Beitragsgrundlage wird auf Basis der Lohn- und Gehaltssumme je unselbstständigem Beschäftigungsverhältnis prognostiziert. Dieser Zusammenhang ist aber weniger deutlich. Im langjährigen Durchschnitt steigt die Beitragsgrundlage stärker als die Lohn- und Gehaltssumme.

Die Anzahl der Ausgleichszulagenbezieher wird über den historisch beobachteten Anteil am Pensionsstand prognostiziert, der für die Zukunft fortgeschrieben wird. In den letzten Jahren war eine Abnahme der Ausgleichszulagenbezieher zu verzeichnen. Die Höhe der Ausgleichszulage wird wiederum mit der Entwicklung der Vergangenheit inklusive erwarteter Anpassungen fortgeschrieben.

Die Prognose für Beiträge für Teilversicherte wird für Zeiten des Bezugs einer AMS-Leistung auf Basis der WIFO-Prognose vom BMASK (Sektion VI) durchgeführt. Die Beiträge für Kindererziehungszeiten werden auf Basis von Geburtenzahlenprognosen mit Hilfe einer linearen Funktion ebenfalls vom BMASK prognostiziert.

Im Unterschied zum Ageing Report, dem das Langfristgutachten basierend auf Jahresendständen für die Bevölkerung und die Pensionsversicherungsdaten zugrunde liegt, verwendet das Mittelfristgutachten Jahresdurchschnitte. Weiters werden im Mittelfristgutachten nominelle Größen verwendet, während das Langfristgutachten ausschließlich in realen Werten berechnet wird. Ausgleichszulagen finden im Langfristgutachten bisher keine Berücksichtigung.

## **Diskussionsbeiträge**

*Christine Mayrhuber*, WIFO, sprach in ihrem Diskussionsbeitrag die großen bestehenden Unsicherheiten bezüglich demografischer und ökonomischer Entwicklung an. Dies wird im Bereich der Bevölkerungsprognose anhand der deutlichen Revision der Prognosen der letzten Jahre (Ageing Report 2015 auf Ageing Report 2018), die vor allem auf geänderte Einschätzungen bezüglich Migration zurückgehen, mehr als deutlich. Beträchtliche Änderungen im Bereich der Frauenerwerbsquoten der letzten drei Ageing Reports (2012, 2015 und 2018), die im Fall des AR 2018 zu langfristig deutlichen Erhöhungen der Quote bei einem mittelfristig nicht erklärbaeren abnehmenden Verlauf für die Jahre 2020 bis 2025 führten, deuten auf die Unsicherheiten bezüglich der ökonomischen Entwicklung hin.

Eine alleinige Betrachtung der Änderung der Pensionsausgaben zeichnet ein zu enges Bild der zu erwartenden langfristigen altersspezifischen Kostendynamik. Im Fall von Österreich sind vor allem die Ausgabenzuwächse bei Langzeitpflege und Gesundheit von Bedeutung. Zusätzlich greift eine isolierte Betrachtung der ersten (öffentlich finanzierten) Säule des Pensionssystems, wie sie im Ageing Report verwendet wird, ebenfalls zu kurz, um das Gesamtbild zu zeichnen und internationale Vergleiche zu ermöglichen. Aufgrund der großen relativen Bedeutung der ersten Säule im Fall von Österreich, wird

die Höhe der öffentlichen Pensionsausgaben im internationalen Vergleich überschätzt. Die unterschiedlichen Pensionssysteme und deren Finanzierung müssen für die Beurteilung der Nachhaltigkeit der Systeme mitgedacht werden.

Eigentlich kommt es nur auf den Zusammenhang von Verteilung, Wachstum und Pensionsfinanzierung („What matters is output and inflation“, Barr und Diamond, 2006) an. Die EK-Pensionsprojektionen stehen im Zeichen der finanziellen Entwicklungen im Spannungsfeld von Financial Sustainability und Pension Adequacy. Unterschiedliche institutionelle Gefüge und Verhaltensänderungen werden nicht berücksichtigt.

*Markus Knell*, OeNB, sprach über die Bedeutung aber auch Vorbehalte gegenüber langfristigen Prognosen. Einerseits dienen die Prognosen als Richtmarke und Warnsignal, unterliegen aber großen Unsicherheiten bezüglich makroökonomischer (BIP-Wachstum, Zinssätze, Beschäftigung, Antrittsalter) und demografischer (Mortalität, Fertilität, Migration) Variablen sowie politischer Entscheidungen (Pensionsreformen). Unsicherheiten bei Annahmen bezüglich makroökonomischer Variablen spiegeln sich in sehr aktuellen und ungeklärten Diskursen in der ökonomischen Theorie wie z. B. säkulare Stagnation und Global Savings Glut wider. Die Entwicklung wichtiger demografischer Variablen hängt zum Teil sehr stark von technologischen Entwicklungen im Bereich der Medizin ab, die ebenfalls sehr schwer abschätzbar sind.

Im Ageing Report wird der durchschnittliche Pensionsantritt über das Cohort Simulation Model (CSM) bestimmt. Hier wird eine in die Vergangenheit gerichtete Methode (Durchschnitt der Eintritts- und Austrittswahrscheinlichkeiten in/aus dem Arbeitsmarkt für die Jahre 2007 bis 2016) – in Kombination mit diskretionären Änderungen, die durch nationale Institutionen mit der EK und dem Economic Policy Committee bewertet und abgestimmt werden – verwendet, um kohortengewichtete Prognosen für Arbeitsmarkteintritts- und Arbeitsmarktaustrittsraten zu projizieren. Diese Vorgangsweise impliziert sehr „vorsichtige“ (hohe) Ausgabenprognosen für AT. Der prognostizierte Pensionsantritt (effektives Pensionsantrittsalter) steigt laut Ageing Report für Männer/Frauen jedoch nur gering von 64/62 Jahren im Jahr 2016 auf 64,2 /63,2 Jahre im Jahr 2070 an.

Alternativ zur derzeit verwendeten Methode des Ageing Reports könnten mikroökonomisch fundierte strukturelle Modelle (Coile, 2015<sup>1</sup>; Gustmann und Steinmeier, 2015<sup>2</sup>), empirische Resultate (siehe Gruber und Wise, 2010) oder Umfrageergebnisse (AT: Knell, Segalla und Weber, 2015) herangezogen werden. Umfrageergebnisse für AT deuten darauf hin, dass das zukünftige effektive Pensionsantrittsalter deutlich über dem von der Pensionskommission erwarteten Antrittsalter liegen könnte.

Das optimale Design eines Pensionssystems impliziert eigentlich, dass Änderungen des individuellen Antrittsverhaltens keine Auswirkung auf das öffentliche Budget haben (aktuarisch faires Pensionssystem). Das derzeitige APG erscheint für „Standardpensionisten“ ausgeglichen. Im Fall von Abschlägen ist es ebenfalls aktuarisch fair, dies trifft weniger für Zuschläge zu. Demografische Änderungen führen aber zu keiner Reaktion des Pensionssystems. Als mögliche Reform wird eine doppelte Differenzierung des Pensionssystems vorgeschlagen. Dies impliziert Änderungen über die Zeit, die den Anstieg der durchschnittlichen Lebenserwartung aber auch eine Differenzierung nach Lebenseinkommen berücksichtigt. Knell (2008)<sup>3</sup> stellt einen solchen Vorschlag zu einer fairen Pension durch einkommensabhängige Ersatzraten vor.

---

1 Coile, C. 2015. "Economic determinants of workers' retirement decision. Economics Surveys, 29, issue 4.

2 Gustman, A. und Steinmeier, T. 2015. "Effects of social security policies on benefit claiming, retirement and saving". Journal of Public Economics, 129, issue C, p. 51-62

3 Knell, M., Segalla E. und A. Weber. 2015. "Expected retirement age and pension benefits in Austria: evidence from survey data". Monetary Policy & the Economy, issue 3, p. 35-57.