

HEDWIG LUTZ

■ FISKALWIRKUNGEN EINER ANHEBUNG DES MINDESTALTERS FÜR EINE VORZEITIGE ALTERSPENSION

AM BEISPIEL DER PENSIONSZUGANGSKOHORTE 1994

Vor dem Hintergrund der aktuellen Diskussion über die Belastung der öffentlichen Haushalte durch die große Zahl der „Frühpensionen“ stellt sich die Frage nach den fiskalischen Auswirkungen einer Anhebung des Mindestalters für eine vorzeitige Alterspension. Der direkte Einsparungseffekt einer Anhebung der Altersgrenze um zwei Jahre würde etwa für die Pensionszugänge des Jahres 1994 rund 3¼ Mrd. S betragen, wenn 40% der Betroffenen arbeitslos sind. Der Effekt hängt jedoch wesentlich davon ab, wieviele Personen bei einer Anhebung des Pensionsalters Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung beziehen würden.

Eine Erhöhung des Pensionszugangsalters steht seit Jahren im Mittelpunkt der öffentlichen Diskussion. Während sie früher insbesondere im Hinblick auf zu erwartende demographische Verschiebungen (steigender Anteil älterer Menschen an der Bevölkerung) geführt wurde, soll sie mittlerweile auch die kurz- und mittelfristige Entlastung der öffentlichen Haushalte unterstützen. Derzeit macht sich das – auch im internationalen Vergleich – niedrige Pensionszugangsalter¹⁾ besonders bemerkbar, denn die geburtenstarken Jahrgänge 1939 bis 1942 erreichen seit 1994 das Alter für eine vorzeitige Alterspension. Heuer und in den folgenden Jahren wird daher – bei gleichbleibendem Pensionsantrittsalter – allein aus demographischen Gründen eine höhere Zahl von Erwerbspersonen aus dem Berufsleben ausscheiden; teilweise ist dies für den verstärkten Zustrom in den Ruhestand verantwortlich.

Langfristig liegt der Hintergrund der Bemühungen um eine Reform der vorzeitigen Alterspension im Sinken des durchschnittlichen Pensionszugangsalters seit Anfang der siebziger Jahre (Männer: 1970 61,9 Jahre, 1994 58,5 Jahre, Frauen: 1970 60,4 Jahre, 1994 57,1 Jahre). Gleichzeitig stieg jedoch die Lebenserwartung der österreichischen Bevölkerung; eine immer größere Lebensspanne

Die Autorin dankt Gudrun Biffel, Norbert Geldner, Helmut Kramer und Ewald Walterskirchen für wertvolle Anregungen und Hinweise.

¹⁾ 1994 waren nur noch 45% der 55- bis 59-jährigen und 9% der 60- bis 64-jährigen erwerbstätig.

wird somit im Ruhestand verbracht. Beide Faktoren zusammen ließen (unabhängig von Struktureffekten – den höheren Pensionsansprüchen neu in die Pension zugegangener Kohorten) die Kosten des Pensionssystems steigen. Dies wird durch demographische Entwicklungen noch verschärft, die eine zunehmende Verschiebung der Altersstruktur erwarten lassen: Die Fruchtbarkeitsrate geht weiter zurück, der Anteil der Personen im erwerbsfähigen Alter, welche nach dem Generationenvertrag für die Pensionen aufzukommen haben, sinkt langfristig. Wie die einzelnen Varianten der ÖSTAT-Bevölkerungsprognose zeigen, dürften auch von einer verstärkten Zuwanderung in dieser Hinsicht kaum spürbare Entlastungseffekte ausgehen²⁾. Somit kommt in einer langfristigen Perspektive einer Erhöhung des Pensionsanfallsalters besondere Bedeutung zu.

Zwar wurden schon mit der Pensionsreform 1993 Instrumente implementiert, welche zu einem längeren Verbleib im Erwerbsleben motivieren sollten (Altersbonus und Möglichkeit der Gleitpension). Nunmehr werden auch gesetzliche Maßnahmen diskutiert, um den vorzeitigen Zugang in den Ruhestand zu erschweren. Dazu zählt insbesondere eine Anhebung des gesetzlich geforderten Mindestalters für eine vorzeitige Alterspension um zwei Jahre (Frauen auf 57 Jahre, Männer auf 62 Jahre).

Mit einem längeren Verbleib im Erwerbsleben werden die öffentlichen Haushalte doppelt entlastet: durch eine Senkung der Pensionsausgaben sowie durch höhere Einnahmen aus Lohnsteuer und Sozialversicherungsbeiträgen. Das Ausmaß der Entlastung wird jedoch durch zwei Effekte gemindert: Zum einen bezieht ein Teil jener Personen, die den vorzeitigen Ruhestand angetreten hätten, bei einer Anhebung des Mindestalters Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung. Zum anderen ist der spätere Pensionsantritt für den einzelnen mit relativ höheren laufenden Pensionen verbunden.

Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, welche Fiskalwirkungen zu erwarten sind, wenn bei gegebenen Rahmenbedingungen das gesetzliche Mindestalter für eine vorzeitige Alterspension um zwei Jahre erhöht wird.

METHODISCHE VORGANGSWEISE

Ausgangspunkt der Überlegungen sind die Neuzugänge in eine vorzeitige Alterspension wegen Arbeitslosigkeit

²⁾ Hanika (1993). In der Hauptvariante (mittlere Wanderung: + 17 000 Personen jährlich, mittlere Fruchtbarkeit: 1,56 Kinder pro Frau) würde der Anteil der Bevölkerung im Alter von 60 Jahren und darüber im Jahr 2050 33,5% betragen. Die hohe Wanderungsvariante (+ 24 000 Personen jährlich) senkt den Anteil auf 32,5%, die hohe Fruchtbarkeitsvariante (1,87 Kinder pro Frau) auf 29,0%. Dafür sind jedoch besondere Maßnahmen nötig, denn die laufende Entwicklung ist von geringer Fertilität gekennzeichnet.

und nach langer Versicherungsdauer im Jahr 1994. Anhand von Modellrechnungen wird ermittelt, welche Auswirkungen eine Erhöhung der gesetzlichen Altersgrenze für eine vorzeitige Alterspension um zwei Jahre auf die öffentlichen Haushalte hat. Alle anderen gesetzlichen Regelungen bleiben annahmegemäß unverändert. Auch wird in diesem Zusammenhang von Verhaltensanpassungen abgesehen, durch die in den betroffenen Altersgruppen die Zugänge in Erwerbsunfähigkeitspensionen steigen könnten: Die Pensionsreform bewirkt ausschließlich Verschiebungen zwischen Pensionsbeziehern und Beschäftigung bzw. Arbeitslosigkeit.

Die Höhe der Pension ergibt sich aus dem Zusammenspiel zwischen Bemessungsgrundlage (Basis: die höchsten 180 aufgewerteten monatlichen Gesamtbeitragsgrundlagen), der Zahl der Versicherungsmonate, dem Alter bei Pensionsantritt sowie den Zeiten der Kindererziehung im Inland.

Eine Anhebung des Zugangsalters in die vorzeitige Alterspension ändert die Budgetbelastung der öffentlichen Hand durch folgende Aspekte:

- 1 Die Dauer des Pensionsbezugs sinkt bei gegebener Lebenserwartung um den Zeitraum zwischen ursprünglich geplantem und späterem Pensionsantritt.
- 2 Die Bemessungsgrundlage für die Pension ändert sich durch eine geänderte Bemessungsbasis (wenn die letzten Jahre der Erwerbstätigkeit zu den 15 besten zählen) und durch die geänderten Aufwertungsfaktoren für bereits angefallene Arbeitsverdienste.
- 3 Der Prozentsatz der Bemessungsgrundlage, welcher der Pensionsberechnung zugrunde liegt, steigt, und zwar mindestens im Ausmaß des Altersbonus (wenn in den beiden Jahren keine weiteren Versicherungszeiten erworben werden) und der zusätzlichen Prozentpunkte im Falle einer Erwerbstätigkeit (für ursprünglich mindestens 30 Versicherungsjahre + 1,5 Prozentpunkte pro Jahr).
- 4 Zusätzliche Auswirkungen ergeben sich in Abhängigkeit davon, ob die Betroffenen in diesem Zeitraum von zwei Jahren 1. einer Beschäftigung nachgehen und damit Beiträge zahlen, 2. keine zusätzlichen Versicherungszeiten erwerben (aus dem Arbeitskräfteangebot ausscheiden, u. a. wenn kein Anspruch auf Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung mehr besteht) oder ob sie 3. Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung beziehen (in diesem Fall ergibt sich der Aufwand der öffentlichen Hand aus der Summe von direkten Leistungen und den Sozialversicherungsbeiträgen, die das Arbeitsmarktservice abführt: 22,8% der Arbeitslosenleistungen an die Pensionsversicherung und 18,2% an die Krankenversicherung).

Änderungen der Bemessungsgrundlage gehen nicht in die Modellrechnungen ein, weil dazu eine getrennte

Übersicht 1: Pensionsneuzugänge 1994

	Insgesamt	Männer Personen	Frauen
Eigenpension	85 022	42 632	42 390
Alterspension	69 300	33 105	36 195
Vorzeitige Alterspension			
Nach langer Versicherungsdauer	29 476	14 579	14 897
Bei Arbeitslosigkeit	5 690	755	4 935
	Anteile an den Eigenpensionen in %		
Vorzeitige Alterspension			
Nach langer Versicherungsdauer	34,7	34,2	35,1
Bei Arbeitslosigkeit	6,7	1,8	11,6
	Anteile an den Alterspensionen in %		
Vorzeitige Alterspension			
Nach langer Versicherungsdauer	42,5	44,0	41,2
Bei Arbeitslosigkeit	8,2	2,3	13,6

Q: Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger. Statistische Daten aus der Sozialversicherung Pensionsversicherung 1994

Übersicht 2: Neu zuerkannte Alterspensionen 1994

	Insgesamt	Männer Anteile in %	Frauen
55 Jahre	19,3	5,8	31,6
56 Jahre	13,1	8,8	17,0
57 Jahre	6,2	6,2	6,1
58 Jahre	5,2	5,6	4,8
59 Jahre	4,2	4,5	4,0
60 Jahre	19,1	26,6	12,2
61 Jahre	12,1	15,7	8,9
62 Jahre	3,3	3,5	3,1
63 Jahre	2,6	2,7	2,5
64 Jahre	2,0	2,2	1,9
65 Jahre	3,6	5,9	1,5
66 Jahre und darüber	9,3	12,5	6,4
Insgesamt	100,0	100,0	100,0

Q: Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger. Neuzugänge in die gesamte Pensionsversicherung ohne Knappschaftssold, einschließlich Höherversicherungs-pensionen

Untersuchung von personenbezogenen Längsschnittdaten nötig wäre.

BESTIMMUNG DES BETROFFENEN-KREISES

Von den rund 85.000 neu zuerkannten Eigenpensionen des Jahres 1994 entfielen 6,7% auf vorzeitige Alterspensionen aufgrund von Arbeitslosigkeit und 34,7% auf vorzeitige Alterspensionen infolge langer Versicherungsdauer (insgesamt 35.166). Diese beiden Arten von Versicherungsfällen bilden die kurzfristige „Manövrier-masse“ für die Erhöhung des Pensionszugangsalters³⁾. Rund 57% der neu zuerkannten Pensionen wegen Arbeitslosigkeit entfielen auf Arbeiter und Arbeiterinnen, 42% auf Angestellte. Pensionen nach langer Versicherungsdauer erhielten zu rund 38% Arbeiter und Arbeiterinnen zugesprochen, zu 43% Angestellte und zu 19% Versicherte sonstiger Träger⁴⁾

Da keine Kreuzklassifikation nach Jahrgängen und Pensionsart vorliegt, muß die Zahl der Frauen im Alter von 55 bzw. 56 Jahren und der Männer zwischen 60 und 61 Jahren ermittelt werden, welche wegen langer Versicherungsdauer oder Arbeitslosigkeit aus dem Erwerbsleben ausschieden. In der Folge wird davon ausgegangen, daß für Männer 95% der Neuzugänge im Alter von 60 oder 61 Jahren von der Anhebung des Pensionsalters betroffen sind (Annahme: der überwiegende Teil der Männer, die eine vorzeitige Alterspension wegen geminderter Arbeitsfähigkeit antreten, tun dies bereits vor Vollendung des 60. Lebensjahres), für Frauen rund 90% (Anteil der Versicherungsfälle „Arbeitslosigkeit“

³⁾ Ein anderer Ansatz besteht in der Eindämmung von Invaliditätspensionen, auf die im Jahr 1994 18,5% der Neuzugänge entfielen. Er setzt Maßnahmen sowohl der Gesundheitspolitik als auch der Arbeitsmarktpolitik voraus.

⁴⁾ Dazu zählen die Versicherungsanstalten des Bergbaus, der Eisenbahnen, der gewerblichen Wirtschaft und der Bauern

und „lange Versicherungsdauer“ an allen vorzeitigen Alterspensionen; dies impliziert eine gleiche Altersverteilung aller Versicherungsarten). 77% der Frauen und 83% der Männer, denen im Jahr 1994 eine vorzeitige Alterspension zugesprochen wurde, wären von einer Erhöhung des Mindestalters betroffen gewesen. 50% der Frauen und 52% der Männer hätten ihre Pensionierung um bis zu zwei Jahre verschieben müssen, 27% der Frauen und 31% der Männer um höchstens ein Jahr.

Insgesamt ergeben sich nach dieser Rechnung rund 18.600 Personen der Pensionszugangskohorte 1994, die ihren Pensionsantritt um mehr als ein Jahr hinauschieben müßten, bzw. von rund 10.500 Personen, welche höchstens ein Jahr länger im Erwerbsleben verbleiben würden.

ECKDATEN ZU DEN ERSPARNISSEN UND KOSTEN

Die durchschnittliche Pension der Neuzugänge in eine vorzeitige Alterspensionen nach langer Versicherungsdauer und bei Arbeitslosigkeit erreichte 1994 178.400 S pro Jahr (nach Arbeitslosigkeit 107.400 S, wegen langer Versicherungsdauer 192.100 S).

Im Vergleich dazu betragen 1994 die durchschnittlichen „Gesamtkosten“ eines Arbeitslosen im Alter zwischen 55 und 60 Jahren für ein Jahr 206.400 S, wenn den durchschnittlichen Leistungen der Arbeitslosenversicherung die Sozialversicherungsbeiträge im Ausmaß von 41% der Direktzahlungen hinzugerechnet werden⁵⁾.

⁵⁾ Errechnet aus der durchschnittlichen Höhe der Sonderunterstützung im Dezember 1994 und dem durchschnittlichen Leistungsbezug der vorgemerkten Arbeitslosen 1994, gewichtet mit dem jeweiligen Anteil an den Pensionsneuzugängen aus Arbeitslosigkeit 1993. Ohne Berücksichtigung der Sonderunterstützung machen die Kosten je Arbeitslosen 1994 jährlich 164.000 S aus. Die Sonderunterstützung ist in der Regel um 25% höher als das Arbeitslosengeld. Zusätzlich erzielten ältere Arbeitslose ohne Anspruch auf Sonderunterstützung zuvor relativ niedrigere Arbeitsverdienste

Die Kosten für jede Person, die statt des Pensionsbezugs Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung bezieht, ergeben sich aus der Differenz zwischen Durchschnittspension (ohne Krankenversicherungsbeitrag und Lohnsteuer) und den durchschnittlichen Gesamtkosten eines Arbeitslosen im Alter zwischen 55 und 59 Jahren im Jahr 1994 (206.400 S). Die Höhe der durch Arbeitslosigkeit induzierten Pensionsleistungen hängt davon ab, wie hoch der Anteil der Pensionsneuzugänge ist, die sonst arbeitslos wären. Sie ergibt sich als Summe der durchschnittlichen Pensionszahlungen (nach Abzug von Krankenversicherungsbeitrag und Lohnsteuer) bei Arbeitslosigkeit und bei langer Versicherungsdauer, wobei jede Pensionsart mit ihrem Anteil an den durch Arbeitslosigkeit bedingten Pensionszugängen gewichtet wird. Dahinter steht die Annahme, daß für die durch Arbeitslosigkeit induzierten Zugänge in eine vorzeitige Alterspension wegen langer Versicherungsdauer die gleiche Durchschnittspension gilt wie für jene, die aus der Beschäftigung in die Pension übertreten.

Die durchschnittliche jährliche Ersparnis für jede Arbeitskraft, die ein Jahr länger beschäftigt bleibt, ergibt sich aus der Summe von entfallenen Pensionszahlungen und zusätzlichen Lohnsteuer- und Sozialversicherungseinnahmen (insgesamt rund 327.400 S).

Zusätzlich ist die Erhöhung der laufenden Pension zu berücksichtigen, die aus dem späteren Pensionsantritt resultiert. Hier wird von einer durchschnittlichen Versicherungszeit der Neuzugänge in die vorzeitige Alterspension von 38 Jahren ausgegangen⁶⁾. Jede geringere Versicherungszeit hätte eine stärkere Erhöhung der Pension zur Folge, weil bei gegebener Pensionshöhe kürzere Versicherungszeiten mit einer höheren Bemessungsgrundlage korrespondieren. Wer ursprünglich mit 60 Jahren (Männer) bzw. 55 Jahren (Frauen) in die Pension übertreten wollte, muß nun zwei Jahre warten; dies erhöht den Steigerungssatz für die Pensionsbemessung von 69% auf 75% der Bemessungsgrundlage und die Nettopension um jährlich rund 11.900 S. Wer ursprünglich mit 61 Jahren (Männer) bzw. 56 Jahren (Frauen) in den Ruhestand treten wollte, erhält ein Jahr später eine Pension, die jährlich um rund 6.200 S höher ist.

Dies bedeutet, daß der öffentlichen Hand in den ersten zwei Jahren Einsparungen entstehen, die sich aus folgenden Einflußfaktoren ergeben:

- Ersparnisse (Wegfall sonst auszahlender Pensionen plus zusätzliche Sozialversicherungsbeiträge und Lohnsteuerzahlungen durch die Weiterbeschäftigung) \times Zahl der Betroffenen
- \pm Differenz zwischen Pension und Aufwendungen der Arbeitslosenversicherung \times Zahl der Betroffenen

⁶⁾ Die durchschnittliche Versicherungszeit der Zugänge von Unselbstständigen nach langer Versicherungsdauer und von Angestellten wegen Arbeitslosigkeit betrug 37,4 Jahre

Ab dem dritten Beobachtungsjahr fallen für die betrachtete Personengruppe über die gesamte restliche Lebensdauer von durchschnittlich 21 Jahren zusätzliche Kosten infolge der relativ höheren Pensionsbezüge an.

Die Pensionsbezüge werden über den gesamten Beobachtungszeitraum konstant gehalten. Der zeitliche Aspekt der Einnahmen- und Ausgabenströme wird über einen Abzinsungsfaktor von 2% berücksichtigt, sodaß der Gesamteffekt als Barwert 1994 ausgedrückt werden kann.

FISKALWIRKUNGEN ABHÄNGIG VOM ANTEIL DER PENSIONSZUGÄNGE WEGEN ARBEITSLOSIGKEIT

Die Auswirkungen einer Erhöhung des Mindestalters auf die öffentlichen Haushalte in den einzelnen Jahren werden wie der Gesamteffekt vom Anteil der durch Arbeitslosigkeit bedingten Pensionszugänge bestimmt. 1993 bezogen rund 40% der neu in die Pension zugegangenen Personen, die von einer Anhebung des Mindestalters betroffen gewesen wären, direkt vor dem Pensionsantritt entweder Arbeitslosengeld, Notstandshilfe, Pensionsvorschüsse aus der Arbeitslosenversicherung oder eine Sonderunterstützung (48% der betroffenen Arbeiter, Arbeiterinnen und Angestellten; vgl. *Stefanits – Lackner*, 1995). Aufgrund der geringen Wiedereingliederungschancen älterer Arbeitsloser ist damit zu rechnen, daß diese Personen solange Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung beziehen, bis ihnen der Übertritt in den Ruhestand möglich ist⁷⁾.

Erfolgten auch 1994 40% der Pensionszugänge, um offizielle Arbeitslosigkeit zu vermeiden, so resultieren aus einer Erhöhung des Mindestalters für eine vorzeitige Alterspension Einsparungen mit einem Barwert von 3,254 Mrd. S (im ersten Jahr 4,962 Mrd. S, im zweiten Jahr 3,118 Mrd. S; Übersicht 4)⁸⁾. Betrag der entsprechende Anteil an den Pensionszugängen 20%, so macht der Barwert der Ersparnis rund 6,702 Mrd. S aus (im ersten Jahr 7,083 Mrd. S, im zweiten Jahr 4,471 Mrd. S). Würden dagegen 60% der Betroffenen Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung beziehen, so käme die öffentliche Hand die Hinausschiebung des Pensionsantrittsalters mit einem Barwert von -0,199 Mrd. S teurer

⁷⁾ Zu den Wiederbeschäftigungschancen älterer Langzeitarbeitsloser vgl. *Frühstück – Löffler* (1993). So standen nur 10% der zu einem Stichtag befragten älteren Langzeitarbeitslosen zwei Jahre später wieder in einem Beschäftigungsverhältnis. Davon war wiederum nur jeder vierte Arbeitsplatz als dauerhaftes Beschäftigungsverhältnis konzipiert. Dagegen waren 55% in den Ruhestand übergetreten und 30% nach wie vor als arbeitslos registriert.

⁸⁾ Ohne Berücksichtigung der Sonderunterstützung (Annahme: durchschnittliche Arbeitslosenkosten 164.000 S pro Jahr) läge der entsprechende Barwert bei 4,056 Mrd. S.

Übersicht 3: Wege des Übertritts in eine vorzeitige Alterspension

	Erwerbstätigkeit	Leistung aus der Arbeitslosenversicherung	Sonderunterstützung
Anteile der Neuzugänge 1993 in %			
Arbeiter			
Männer			
Vorzeitige Alterspension			
Nach langer Versicherungsdauer	39,0	3,8	46,0
Bei Arbeitslosigkeit	1,4	30,7	46,9
Arbeiter			
Frauen			
Vorzeitige Alterspension			
Nach langer Versicherungsdauer	53,9	5,1	36,3
Bei Arbeitslosigkeit	1,8	44,3	45,2
Angestellte			
Männer			
Vorzeitige Alterspension			
Nach langer Versicherungsdauer	69,2	1,1	25,9
Bei Arbeitslosigkeit	2,2	37,8	60,0
Angestellte			
Frauen			
Vorzeitige Alterspension			
Nach langer Versicherungsdauer	60,9	3,2	32,3
Bei Arbeitslosigkeit	0,4	49,9	45,6

Q: Stefanits - Lackner (1995), S. 234. Differenz der Zeilensummen auf 100%: Krankengeldbezug, Nichterwerbstätigkeit, Sonstige

als der Status quo (Ersparnis im ersten Jahr 2,840, im zweiten Jahr 1,760 Mrd. S).

Sowohl das Vorzeichen als auch die Höhe des Gesamtergebnisses werden damit vor allem vom Anteil jener Personen bestimmt, die ohne Möglichkeit des Pensionsantritts als arbeitslos aufgeschienen wären. Als zweite Einflußkomponente ist der Diskontfaktor zu berücksichtigen: Wird von der öffentlichen Hand kurzfristig erzielbaren Ersparnissen größeres und späteren Zusatzkosten geringeres Gewicht beigemessen als hier ausgewiesen, so müßte ein entsprechend höherer Diskontsatz angewandt werden. Die quantitativen Auswirkungen alternativer Diskontsätze sind Übersicht 4 zu entnehmen.

SCHLUSSFOLGERUNGEN

Mit dem verfügbaren Datenmaterial konnte nur ein relativ grobes Bild zu den direkten quantitativen Auswirkungen einer Anhebung des Mindestzugangsalter zur vorzeitigen Alterspension um zwei Jahre gezeichnet werden. Eine genaue Quantifizierung würde eine Verknüpfung von personenbezogenen Auswertungen einzelner Pensionszugangskohorten mit Datensätzen der Arbeitslosenversicherung voraussetzen. Auch wurden hier die indirekten Effekte auf makroökonomische Größen wie Produktion oder Beschäftigung nicht berücksichtigt. Allerdings besteht der vermutlich wesentlichere Unsicherheitsfaktor für das fiskalische Ergebnis in den Auswirkungen einer Verschärfung der Pensionszugangsregelungen auf die Arbeitslosigkeit der betroffenen Altersgrup-

Übersicht 4: Fiskalwirkungen einer Anhebung des Mindestalters für eine vorzeitige Alterspension um zwei Jahre

Am Beispiel der Pensionszugangskohorte 1994

	Anteile durch Arbeitslosigkeit bedingter Pensionsantritte					
	20%	30%	40%	50%	60%	70%
Mill. S						
Undiskontierte Ersparnis						
1. Jahr	7.083	6.022	4.962	3.901	2.840	1.779
2. Jahr	4.471	3.792	3.118	2.439	1.760	1.080
Ab dem 3. Jahr jährlich	- 287	- 287	- 287	- 287	- 287	- 287
Barwert 1994						
Diskontsatz 2% p a	6.702	4.975	3.254	1.527	- 199	- 1.926
Diskontsatz 3% p a	7.168	5.449	3.734	2.015	295	- 1.425
Diskontsatz 5% p a	7.916	6.210	4.509	2.803	1.096	- 610

Q: Eigene Berechnungen. Barwerte bei einer durchschnittlichen Restlebenserwartung von 23 Jahren. Dunkler Raster: Hauptvariante

pen. Personen, die aus der Arbeitslosigkeit in eine vorzeitige Alterspension übertraten, sind nicht zu unterscheiden in jene, die ihr Erwerbsleben unfreiwillig vorzeitig beendeten, um weitere Arbeitslosigkeit zu vermeiden, und jene, die in Abstimmung mit dem Arbeitgeber diesen Übertrittsweg wählten. Auch sind keine fundierten Aussagen zur weiteren Arbeitsplatzsicherheit jener Erwerbstätigen möglich, die 1994 direkt aus einem Beschäftigungsverhältnis in den Ruhestand traten. Zwar läßt sich daher nicht festlegen, wie sich die Arbeitslosenquote älterer Erwerbstätiger im Zuge einer Erhöhung des Mindestpensionsalters verändern wird. Eines scheint jedoch sicher: Sie gewinnt wieder an Signalfunktion für Politik und Wirtschaft, wenn sie nicht mehr durch eine Reduzierung des Arbeitskräfteangebotes gering gehalten wird (vgl. Biffel, 1992).

Einerseits nutzen manche Unternehmen die Instrumente der Sonderunterstützung mit anschließender Frühpensionierung, um Umstrukturierungs- und/oder Kapazitätsanpassungskosten zu sozialisieren. Wird dies erschwert, so ist insbesondere in den eher geschützten Segmenten nicht davon auszugehen, daß ältere Arbeitskräfte im selben Ausmaß wie bisher freigesetzt werden. Auch sind die Beschäftigungseffekte einer Verschärfung der Pensionszugangsbestimmungen zu berücksichtigen. In den geschützten Bereichen können geplante Personaleinsparungen nicht im vorgesehenen Tempo durchgeführt werden; möglicherweise werden in der Folge weniger Arbeitskräfte neu aufgenommen, jüngere Beschäftigte müssen auf einen Aufstieg in der innerbetrieblichen Hierarchie länger warten. So mag sich ein höheres Pensionsantrittsalter auch nachteilig auf die Arbeitsmarktchancen jüngerer Erwerbstätiger auswirken⁹⁾.

Andererseits ist wegen des Arbeitsangebotsüberhangs bei höherer Erwerbsbeteiligung älterer Personen mit

⁹⁾ Allerdings ist nicht zu erwarten, daß die Jugendarbeitslosigkeit bei höherer Erwerbsbeteiligung Älterer steigt; diese beiden Gruppen stehen in den meisten Berufen und Qualifikationsstufen in keinem unmittelbaren Konkurrenzverhältnis auf dem Arbeitsmarkt. Mittlere Altersgruppen dürften hingegen eher betroffen sein.

einem Anstieg der offiziellen Arbeitslosigkeit dieser Altersgruppe zu rechnen. Ältere Arbeiter und Arbeiterinnen verfügen zumeist nicht mehr über die gleiche physische Leistungsfähigkeit wie jüngere. Das Tempo des technologischen Fortschritts stellt hohe Ansprüche an die Lernfähigkeit und Flexibilität der Beschäftigten; älteren Arbeitskräften ist dies in der Regel nicht im selben Ausmaß und in der selben Geschwindigkeit möglich wie jungen. Wenn die wirtschaftliche Lage eines Unternehmens Kündigungen erfordert, sind ältere Arbeitskräfte besonders betroffen: Die Wiedereingliederungschancen älterer Arbeitsloser sind derzeit äußerst gering. So beabsichtigt nicht nur der öffentliche Sektor, sondern auch der marktorientierte Bereich, seinen Personalstand 1996 zu reduzieren. Das ist insbesondere auf den weiteren Beschäftigungsabbau im Produktionsbereich zurückzuführen. Die expandierenden Branchen stellen jedoch andere Qualifikationsanforderungen als die schrumpfenden Wirtschaftsbereiche. Die Nachfrage nach Arbeitern und Arbeiterinnen sinkt ebenso wie jene nach Büro- und Verwaltungspersonal. Gleichzeitig steigt der Bedarf an hochqualifizierten Arbeitskräften, besonders an wissenschaftlichem, technischem und medizinischem Personal¹⁰⁾.

Obwohl die errechneten direkten Fiskaleffekte nur einen Ausschnitt der Gesamtproblematik behandeln, weisen sie deutlich darauf hin, daß eine Anhebung des Pen-

sionszugangsalters zu einer umso spürbareren Entlastung der öffentlichen Haushalte beiträgt, je mehr Bemühungen um eine stärkere Integration älterer Arbeitskräfte in den Arbeitsmarkt Fuß fassen. Dies bedeutet jedoch nicht, daß vorzeitige Pensionierungen weiter als Instrument zur Entlastung des Arbeitsmarktes eingesetzt werden sollten. Angesichts der künftigen demographischen Entwicklung ist eine Anhebung des Pensionszugangsalters unumgänglich. Erforderliche Maßnahmen, welche die Lebensplanung des einzelnen so unmittelbar beeinflussen wie eine Reform des Pensionssystems, sollten möglichst langfristig geplant werden.

LITERATURHINWEISE

- Biffi, G., „Ältere Arbeitskräfte auf dem österreichischen Arbeitsmarkt“, WIFO-Vorträge, 1992, 158f
- Biffi, G., „Entwicklung der Langzeitarbeitslosigkeit in Österreich und Maßnahmen zu ihrer Bekämpfung“, in diesem Heft
- Frühstück, E., et al., Strukturwandel im Aufschwung Arbeitsmarkt-Bericht 1994 – Analyse, Synthesis, Wien, 1995
- Frühstück, E., Löffler, R., Geringe Wiederbeschäftigungschancen. Empirische Befunde zu den Erwerbskarrieren älterer Langzeitarbeitsloser, Projektbericht an das Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Wien, 1993
- Hanika, A., „Modellrechnung zur Bevölkerung Österreichs 1993-2050: Variantenübersicht“, Statistische Nachrichten, 1993, (11), S 972-977
- Stefanits, H., Lackner, K., „Wege des Übertritts in den Ruhestand“, Soziale Sicherheit, 1995, 14f, S 229-238

¹⁰⁾ DABAN-Erhebung der ARMA vom August 1995

Savings from an Increase in the Retirement Age and the Employment Potential of Older Workers – Summary

If the retirement age is raised the financial burden on public households is lowered in two ways: through a reduction in pension payments and through the increase in income tax revenues and social security contributions. Two effects diminish the savings potential, however: first, some of those who enter into early retirement would otherwise draw unemployment benefits; second, for some employees, a longer working life results in higher pension benefits. If in 1994 the proposed increase of two years in the minimum age for early retirement had been implemented, some 29,000 persons would have had to postpone their retirement.

Assuming there is no change in any other legal regulations, the direct fiscal effects amount to savings of Sch 4.962 billion in the first year and of Sch 3.118 billion in the second year. Higher pension benefits for

the remaining lifetime result in higher costs. The overall value of discounted savings for 1994 totals Sch 3.254 billion.

The results depend to a large extent on the proportion of employees who would be unemployed if the retirement age were raised. This share was put at 40 percent and is equal to the proportion of persons entering into early retirement in 1993 who had been unemployed before retirement. A decrease in the proportion of unemployed to 30 percent would increase total savings to Sch 4.975 billion, an increase to 50 percent would depress total savings to Sch 1.527 billion.

This study clearly shows that the fiscal effects of an increase in the retirement age depend to a large measure on how well older workers can be integrated into the labor market.