

Beitragskonten auf Umlagebasis Die neue Welt der Alterssicherung

Bernd Marin

Wien, 24.September / 6. November 2012



EUROPEAN CENTRE
FOR SOCIAL WELFARE POLICY AND RESEARCH
AFFILIATED TO THE UNITED NATIONS

• EUROPÄISCHES ZENTRUM •
FÜR WOHLFAHRTSPOLITIK UND SOZIALFORSCHUNG
IN ZUSAMMENARBEIT MIT DEN VEREINTEN NATIONEN

• CENTRE EUROPÉEN
DE RECHERCHE EN POLITIQUE SOCIALE
AFFILIÉ AUX NATIONS UNIES

Reformaufruf: was wir befürworten

- Weiterentwicklung der Alterssicherung zum “schwedischen“ Modell von Beitragskonten auf Umlagebasis (BUB/NDC) als „close to best“-practice
- Umlageverfahren und Generationenvertrag mit mehr Versicherungsäquivalenz / Beitragsgerechtigkeit
- Kombiniert mit einer Grundsicherungssäule – aber ohne verpflichtende 2. Säule auf Kapitalertragsbasis
- Nachhaltigkeits-, Stabilitäts-, Konsolidierungs- und Zahlungsgarantien statt bloßer Sicherungsversprechen
- Raschen Reformauftrag und –umsetzung statt fortgesetzter jahrzehntelanger Unsicherheit

Reformaufruf: was wir NICHT wollen

- Sozialabbau, Schwächung/Zerstörung des Sozialstaats, höhere Zu-/Abschläge nur für Arbeitnehmer
- Niedrigere oder beitragsseits ungedeckte Pensionen
- Höhere Steuern, Abgaben, Pensionsbeiträge
- Ein einziges fixes Pensionsalter für alle Personen und alle Zeiten („one size fits all/always“-Uniformität)
- Haltlose oder nicht nachhaltige Pensionszusagen, chronische Beitragslücken und Pensionsdefizite
- Sonderpensionsrechte (ohne entsprechende Pensionssicherungsbeiträge für Altlasten)
- Besondere Rückständigkeit bei Frauenpensionen

Reformaufruf: wer sind wir UnterzeichnerInnen?

- Österreichische/österreichbezogene Pensionsfachleute, Wirtschafts- und SozialwissenschaftlerInnen in aller Welt aus Universitäten, Forschungszentren, internationalen Organisationen und beauftragten Regierungsstellen
- Wirtschaftspolitiker, Verbandspräsidenten, Unternehmer, Manager, Industrielle, ehemalige Spitzenpolitiker in Österreich und auf EU-Ebene
- Sehr breites politisches Spektrum (christdemokratische, konservative, liberale, sozialdemokratisch/sozialistische, grün-alternative Persönlichkeiten)

Was ist eine „Pension“ ?

- Wichtigste Kategorie bezahlter Nicht-Arbeit
- Finanziert durch Umlage, Kapitaldeckung oder Beitragskonten auf Umlagebasis (NDC)
- Pensionen als
 - Monatliche / Jährliche Annuität
 - Lebenspensionssumme („pension wealth“)
 - Zahlungsanspruch relativ zu Beitragsleistungen
 - Ersatzraten / Pensionen zu letztem Aktivbezug
- Eine „Pension“ ist – keine Person / „Pensionist“
 - nicht nur für 65plus
 - nicht Äquiv. HH-Eink
- Eine „Pension“ in welchem Alter? Wie lange?

Was sind Beitragskonten auf Umlagebasis?

- Neues („schwedisches“) Paradigma der Rentenökonomie und Rentenpolitik (NDC)
- Alternative zum traditionellem Gegensatz leistungsdefinierte öffentliche Umlageverfahren
kontra
beitragsdefinierte private Kapitaldeckungsverfahren
- Kombination der komparativen Vorteile beider Pensionssysteme durch eine neue Synthese =
- = Gesetzliche Beitragskonten auf Umlagebasis plus
+ beitragsunabhängige Grundsicherung
+ kapitalgedeckte portable Zusatzrenten
(freiwillig Österreich vs. verpflichtend Schweden)

Was sind Beitragskonten auf Umlagebasis?/2

- Neuer Rentensystem-Design-Mix im Gegensatz zu traditioneller Weltbank-3 Säulen-Strategie (= reduziertes verpflichtendes Umlagesystem + verpflichtendes Kapitaldeckungsverfahren + freiwilliges kapitalgedecktes individuelles Sparprogramm)
- „Nicht-finanziell beitragsdefinierte“/“fiktiv beitragsdefinierte“ Systeme sind eine neue, finanziell nachhaltige Kombination aus öffentlichem Umlageverfahren und Beitragsorientierung ohne bzw. mit simulierter Kapitaldeckung.

Was sind Beitragskonten auf Umlagebasis?/3

- Fixe Beitragssätze für alle Generationen durch AG, AN und Staat/Beitragsgaranten, basierend auf individuellen Einkommen schaffen persönliche virtuelle Kontowerte (wie in einem finanziellen Beitragssystem)
- Kontowerte errechnen sich aus der Vorperiode, der eine „Verzinsung“ im Ausmaß des Wachstums des gesamten Beitragsaufkommens zugerechnet wird
- Versicherte erhalten Beiträge plus „faire“ Zinsen
- Akkumulierte Kontowerte werden zum Rentenankunftzeitpunkt annuisiert, in lebenslange Leibrenten umgewandelt
- Annuitäten errechnen sich auf Basis des akkumulierten Kapitals und der ferneren geschlechtsneutralen Lebenserwartung zum Pensionsantrittsalter

Was sind Beitragskonten auf Umlagebasis?/4

- Interne „Verzinsung“ in der Höhe der Zuwachsrates der Beitragsgrundlagen = Produktivitätsrate plus Zuwachsrates der Beschäftigten (Indexierung über dem Wachstums des Beitragsaufkommens würde bei positivem Wirtschaftswachstum Inflation bedeuten)
- Möglich wäre auch eine Indexierung nach Pro-Kopf-Einkommen, Lohnsummenentwicklung oder dem BIP-Wachstum. Die Politik bestimmt die Indexierung und der Staat garantiert die Kontowerte.
- Ein festes Mindestpensionsalter kann, muss aber nicht festgelegt werden
- Zwangspensionierungen oder „Ruhensbestimmungen“ in irgendeinem Alter werden überflüssig

Was sind Beitragskonten auf Umlagebasis?/5

- Aktuarisch neutrale **Leistungskonten** mit Beitrags-
äquivalenz sind – bei gleichen Beitragssätzen und
gleicher Verzinsung - mathematisch gleichwertig
wie **Beitragskonten** unter Wahrung übernommener
Leistungsgarantien im Übergangsrecht („Überhangs-
kosten“, „Altlasten“)
- Der Übergang von Leistungs- auf Beitragskonten ist
daher erst einmal eine Art zero-budgeting exercise
- Beitragskonten auf Umlagebasis (NDCs) als neuer
Maßstab zur Beurteilung von Reformbemühungen
zahlungsdefinierter Umlagesysteme (DBs) ?!

Was sind Beitragskonten auf Umlagebasis?/6

- Es gibt im wesentlichen 3 unterschiedliche institutionelle und wissenschaftliche Methoden zur Festlegung der kohortenspezifischen Restlebenserwartung. Die Politik bestimmt daher das Ausmaß der Schaffung demographischer Reserven
- NDCs schaffen intertemporale Umverteilung über den Lebenszyklus und sind daher (genau so wie leistungsdefinierte Umlagesysteme/DBs) eine Art illiquides, nicht-finanzielles Zwangssparen
- Im Gegensatz zu DBs sind Sparen und Leistungen in NDCs wohldefiniert, Beiträge plus angemessene „Verzinsung“ ergeben eigentumsähnliche Rechte

Was sind Beitragskonten auf Umlagebasis?/7

- Im Gegensatz zu zahlungsdefinierten DBs gibt es in beitragsdefinierten NDCs keinerlei Besteuerung
Versicherter zugunsten privilegierter Gruppen mit starkem politischen Rückhalt/Erpressungspotential
- NDCs sind gekennzeichnet durch
 - * Lebensdurchrechnung
 - * demographischen Korrekturfaktor (Nachhaltigkeitsautomatismus, lifetime indexing = Lebenserwartungsklauseln)
 - * finanzielle Ausgleichsmechanismen
 - * personengebundene statt abgeleitete Rechte (in der Hinterbliebenenversorgung)

Was sind Beitragskonten auf Umlagebasis?/8

- Funktionale Ausdifferenzierung: In NDCs ist die reine Alterssicherung funktionell getrennt von der Invaliditäts-, Berufsunfähigkeits-, Unfalls-, Arbeitslosen- und Krankenversicherung, AZL-Mindesteinkommenssicherung, Familienpolitik – z.B. Ersatzzeiten für Mutterschutz, Eltern- und Familienhospizkarenzen, Kindererziehung, Pflege, etc.

Was sind komparative Design-Vorteile von NDCs?

- NDCs sind vergleichsweise
 - * einfach
 - * transparent
 - * intuitiv ansprechend („you get what you paid for“ – not more, not less)
 - * versicherungsmathematisch korrekt
 - * intra- und inter-generational fair
 - * leicht umsetzbar
 - * finanziell nachhaltig stabil
 - * legitimierte Sozialpolitik durch Beitragsgaranten
 - * gemeinsame Konten zwischen Partnern möglich
 - * Pensionskonten als Teil umfassender SV-Konten (AL, KV, BU, IP, Abf-, Family Time-off-, Sabbatical-, Bildungs-Konten, usw.)

Was sind komparative Design-Vorteile von NDCs?/2

- Sie neutralisieren Millionen individueller Ruhestandsentscheidungen auf die öffentlichen Haushalte, die berechenbar und nachhaltig werden
- Sie minimieren Verzerrungen und perverse Effekte auf Wachstum, Produktivität, Beschäftigung und Arbeitsmarkt
- Sie fördern Wirtschaftswachstum, formelle Beschäftigung, Mobilität und Erwerbsanreize
- Sie sind – als einziges öffentliches Rentensystem – voll mit Europäischer Integration vereinbar (offene Konvergenz ohne zentrale Direktiven, ohne Aufgabe von Subsidiarität und nationaler Souveränität)

Was sind komparative Design-Vorteile von NDCs?/3

- Sie machen Umverteilungs- und Sozialpolitik (z.B. Armutsbekämpfung-, Familien-, Gesundheits-, Behindertenpolitik) über das Steuersystem
1) voll transparent und garantieren 2) finanziell nachhaltige Bedeckung durch Kosten- und Kontenwahrheit
- Sie sind „fully funded“, daher fiskalisch stabil, selbstregulierend, lassen durch klare Regeln keinen Spielraum für politische Manipulationen und Korruption
- Sie kontrollieren gleichsam automatisch den Versprechensprozess in der Politik / im Rentensystem und damit potenziell hypertrophe und selbstzerstörerische Expansionstendenzen

Was sind komparative Design-Vorteile von NDCs?/4

- Sie gewähren ein überlegenes Risiko-Management gegenüber externen Schocks (wie demographischen und Finanzmarktrisiken)
- Sie gewähren ein überlegenes Risiko-Management auch gegenüber endogenen, „hausgemachten“ Risiken wie moral hazard, Sozialmissbrauch, Klientilismus u.a. Formen politischer Manipulation
- Aber: KEIN Pensionssystem kann überlegenes Risiko-Management gegenüber makroökonomischen Risiken gewährleisten

Was sind unterschätzte *politische* Vorzüge von NDCs?

- NDCs sind nicht nur wirtschaftlich, sondern gerade auch politisch überlegen – und entsprechend zu begründen.
- Kern sind die Beitragskonten auf Umlagebasis. Der vorgeschlagene pluralistische Renten-Mix kombiniert * verpflichtende und freiwillige * umlagefinanzierte und kapitalgedeckte * öffentliche und private * berufliche und individuelle * beitragsfinanzierte einkommensabhängige und beitragsfreie, bedarfsgeprüfte Mindesteinkommenssäulen

Was sind unterschätzte *politische* Vorzüge von NDCs?/2

- NDCs als Standard für Fairness, Mittel gegen Korruption und Förderung elementarer Rentenkenntnisse („pension literacy“)
- NDCs zur funktionalen Differenzierung von Wohlfahrt – sowie Autonomie und Integrität des Pensionssystems
- NDCs als besseres *politisches* Risikomanagement
- NDCs als Kern jeder Rentenverfassung und -Autonomie

Einige Nachteile zahlungs-/leistungsdefinierter Systeme

- DBs haben häufig negative Externalitäten (unerwünschte Effekte, verkehrte Anreize, z.B. bei mangelnder Lebensdurchrechnung)
- Verkehrte Anreize zu Frühverrentungen (z.B. bei nicht aktuarisch neutralen Regelungen)
- Ständige Leistungsreduktionen (oder Beitragserhöhungen) durch parametrische Reformen enttäuschen und demoralisieren zutiefst: „Versprechen werden gebrochen“; rationales und gesetzliches Verhalten Einzelner, die nur tun „was ihr gutes Recht ist“, führt zu Schäden der Sozial-Versicherung, usw.

Einige Nachteile zahlungs-/leistungsdefinierter Systeme/2

- Grundparadox: chronische, systembedingt ständig wiederkehrende Reformerfordernisse zerstören den größten komparativen Vorteil von Leistungszusagen, nämlich dass angeblich „jede(r) Versicherte stets weiss, was sie/er einmal bekommen wird“.
- Das Gegenteil ist wahr: Die Bedingungen des Generationenvertrags werden im Lebensverlauf oft zig Male verändert (z.B. Schweden 1963 -1995: 50 Rentenreformen, Österreich 1993-2003: 35 ASVG/Pensionsgesetz-Novellen, mit Verschlechterungen der Rechtsposition von min. ca. 1% p.a.)

Einige Nachteile zahlungs-/leistungsdefinierter Systeme/3

- Unleugbare Attraktivität des DB-Versprechens
„Leute wissen was sie kriegen werden“, alle Restrisiken werden vom Staat aufgefangen beruhen auf
 - 1) Zahlungsfähigkeit des Systems und
 - 2) uneingeschränkter Zahlungswilligkeit nachwachsender Generationen
- Empirisch verfehlt eine Mehrzahl der DBs bis heute die 4 wichtigsten Erfolgskriterien nachhaltiger Pensionsreformen (wie lifetime indexing, LDR, aktuarische Neutralität von Bonus/Malus-Systemen, keine Limitierung rentenberechtigter Jahre)