



Faire Pensionen durch einkommensabhängige Ersatzraten

Markus Knell
mit Kommentaren von Bert Rürup und Bernd Marin



European Bureau
for Policy Consulting
and Social Research
Vienna

| BertelsmannStiftung

Faire Pensionen durch einkommensabhängige Ersatzraten

Markus Knell
mit Kommentaren von Bert Rürup und Bernd Marin

Inhaltsverzeichnis

Einleitung	5
1 Das österreichische Pensionskontensystem	7
2 Differenzierte Ersatzraten	8
2.1 Interpersonelle Differenzierung	8
2.2 Intertemporale Anpassung	10
3 Implementierung	13
3.1 Implementierung durch Schwellenwerte	13
3.2 Kommunikation	14
3.3 Alternative Differenzierungsmöglichkeiten	15
4 Fairness	16
4.1 Aktuarische Fairness	16
4.2 Normative Fairnesskonzepte	19
Zusammenfassung	22
Kommentar von Bert Rürup	24
Mehr Fairness durch einkommensdifferenzierte Pensionsmodelle?	
Résumé von Bernd Marin	27
Über die Autoren	33
Literatur	34

Einleitung

Pensionssysteme stehen weltweit vor einer doppelten demografischen Herausforderung. Einerseits ist die *durchschnittliche* Lebenserwartung in den letzten Jahrzehnten kontinuierlich gestiegen (um rund zwei Jahre pro Jahrzehnt) und die aktuellen Prognosen für Österreich gehen bis 2060 von einem weiteren Anstieg von derzeit 81 auf 87 Jahre aus. Andererseits kann man jedoch das Phänomen der „differenziellen Mortalität“ beobachten. Empirische Studien haben für eine große Anzahl von Ländern und Zeitperioden belegt, dass die Lebenserwartung und der sozio-ökonomische Status (gemessen durch Einkommen, Vermögen oder Bildungsstand) positiv korreliert sind.

Für die USA errechnen Chetty et al. (2016) in einer aktuellen Studie, dass die Lebenserwartungslücke zwischen dem reichsten und dem ärmsten Prozent der amerikanischen Bevölkerung 14,6 Jahre (für Männer) und 10,1 Jahre (für Frauen) beträgt. Für Österreich zeigen Klotz und Doblhammer (2008), dass sich die Restlebenserwartung im Alter von 35 um sechs Jahre (für Männer) bzw. drei Jahre (für Frauen) unterscheidet, wenn man Personen mit tertiärer solchen mit primärer Schulbildung gegenüberstellt.

Der Anstieg der durchschnittlichen Lebenserwartung hat negative Auswirkungen auf die langfristige Stabilität der Pensionssysteme, die differenzielle Mortalität hingegen nährt Zweifel an deren fairer Ausgestaltung und gefährdet ihre Akzeptanz.

Dieser Policy Brief diskutiert, wie ein Pensionssystem der doppelten demografischen Herausforderung (Anstieg der durchschnittlichen Lebenserwartung und differenzielle Mortalität) begegnen könnte, um der doppelten Zielsetzung (finanzielle Stabilität und faire Regelgestaltung) gerecht zu werden.¹ Dazu wird ein konkreter Vorschlag präsentiert, wie man die unterschiedlichen Trends und Zielsetzungen gemeinsam berücksichtigen kann. Anhand des leistungsorientierten österreichischen Pensionskontensystems wird dies hier illustriert, wobei die grundlegenden Ideen aber auf jedes umlagebasierte Pensionssystem übertragbar sind. Der Vorschlag selbst beruht auf Ersatzraten, die einerseits nach Höhe des Lebenseinkommens (also interpersonell) gestaffelt sind und andererseits über die Zeit (also intertemporal) variieren.

Der Aufbau des Policy Briefs ist wie folgt: Nach einem kurzen Abriss des österreichischen Pensionskontensystems in Abschnitt 2 wird in Abschnitt 3 dargelegt, wie das österreichische System adaptiert werden könnte, um einerseits sozio-ökonomische Lebenserwartungsdifferenzen ausgleichen und andererseits auch dem prognostizierten Anstieg der durchschnittlichen Lebenserwartung begegnen zu können. Abschnitt 4 diskutiert unterschiedliche Fragen der Implementierung, skizziert alternative Möglichkeiten der Differenzierung und stellt einen Vergleich mit dem von anderen Ländern gewählten Zugang an. Abschnitt 5 bildet den Abschluss und zugleich einen zentralen Bestandteil dieser Ausführungen. Darin geht es auch um die Frage,

¹ Natürlich gibt es auch andere Zielsetzungen von Pensionssystemen (Adäquanz der Leistungen, Armutsvermeidung etc.) und auch andere Dimensionen von Fairness (Höhe der Mindestpensionen, Festlegung der Ab- und Zuschläge für vorzeitigen bzw. aufgeschobenen Pensionsantritt etc.). Im Folgenden liegt der Fokus allerdings ausschließlich auf den Auswirkungen der differenziellen Mortalität auf Fairness.

aufgrund welcher Überlegungen man eine Berücksichtigung differenzieller Mortalität als „fair“ bzw. eine Nichtberücksichtigung als „unfair“ bezeichnen kann. Zwei Fairnessbegriffe werden dabei betrachtet: einerseits der aus der Versicherungswirtschaft gebräuchliche Begriff der „aktuarischen Fairness“, andererseits Fairnesskonzepte, die dem Gebiet der politischen Philosophie bzw. der Wohlfahrtsökonomie entstammen. Abschnitt 6 fasst die Hauptaussagen nochmals zusammen.

1 Das österreichische Pensionskontensystem

Seit der Pensionsreform von 2003/2004 gilt in Österreich für alle nach 1955 Geborenen das im Allgemeinen Pensionsgesetz (APG) festgelegte leistungsorientierte Pensionskontensystem. Das Kernstück des neuen Pensionskontos ist dabei die Formel 45–65–80, d. h., wer nach 45 Versicherungsjahren im Alter von 65 Jahren in Pension geht, kann mit einer ersten Pensionszahlung rechnen, die 80 Prozent des durchschnittlichen Lebenseinkommens beträgt. Umgesetzt wird diese Formel mithilfe eines "Kontoprozentsatzes" in Höhe von 1,78 Prozent. Dieser Kontoprozentsatz wird auf das laufende Lohnneinkommen (bis zur Höchstbeitragsgrundlage) angewendet und legt so die jährliche Teilgutschrift fest, die im Pensionskonto aufscheint und die den aktuellen Pensionsanspruch anzeigt. Vergangene Teilgutschriften werden mit der durchschnittlichen Lohnentwicklung indiziert, sodass sich nach einem durchgängigen, 45 Jahre dauernden Beschäftigungsverlauf eine Gesamtgutschrift ergibt, die $45 \times 1,78 = 80,1$ Prozent des durchschnittlichen Lebenseinkommens ausmacht (für Details siehe Knell 2013). Die der Erstpension folgenden Pensionszahlungen werden mit der Inflationsrate indiziert.

Ein vorzeitiger bzw. verzögerter Pensionsantritt ist innerhalb eines Pensionskorridors zwischen 62 und 68 möglich, wobei für jedes Jahr eines früheren (späteren) Antritts ein Abschlag (Zuschlag) von 5,1 Prozent zur Anwendung kommt. Dies bedeutet etwa, dass bei einem Antritt im Alter von 64 Jahren die Pension nur noch rund 74 Prozent des durchschnittlichen Lebenseinkommens ausmacht. Im Folgenden liegt der Fokus auf dem Antritt zum Regelpensionsalter, ein vorzeitiger und aufgeschobener Pensionsantritt und die sich dabei ergebenden Fragestellungen werden nicht betrachtet.

Es lässt sich zeigen (Knell 2016a), dass für die derzeitige Lebenserwartung die Parameter des österreichischen Pensionskontensystems mit einem annähernd ausgeglichenen Budget vereinbar sind. Berücksichtigt man hingegen die Prognosen einer ansteigenden Lebenserwartung, so gilt dies nicht länger und es wird weitere Maßnahmen zur Stabilisierung brauchen.

2 Differenzierte Ersatzraten

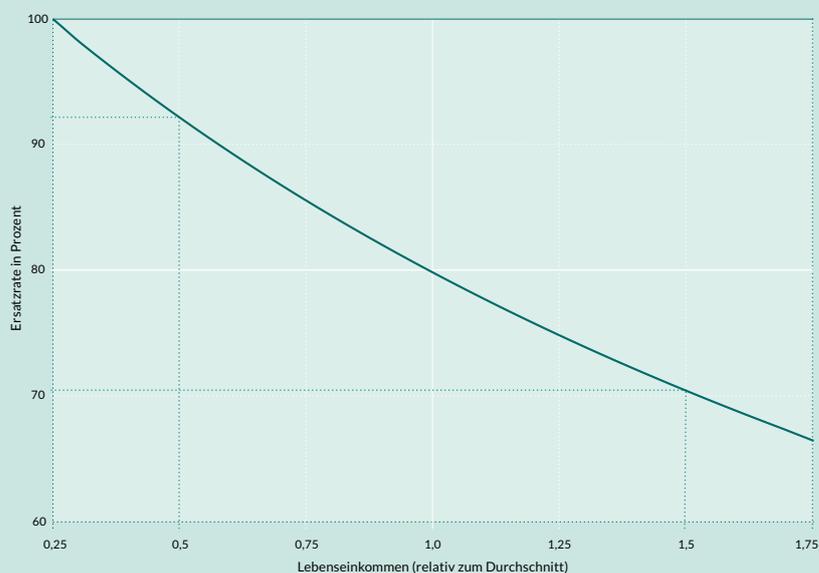
In diesem Abschnitt geht es um die Frage, wie man im Angesicht differenzieller Mortalität ein faires Pensionskontensystem etablieren könnte. Als Beurteilungskriterium liegt dabei der Begriff der „aktuarischen Fairness“ zugrunde, der auf eine Ex-ante-Äquivalenz erwarteter Pensionsbeiträge und erwarteter Pensionsleistungen abstellt. Dieses Konzept entspricht auch dem Prinzip der „Verteilungsneutralität“, wie es Breyer und Hupfeld (2009: 361) in einer auf das deutsche Rentensystem bezogenen Arbeit verwendet haben: „A social security system satisfies distributive neutrality if the ratio between total benefits and total contributions does not vary systematically with average annual earnings.“ In Abschnitt 5 wird ausführlich diskutiert, wie man diese Kriterien aus prinzipiellen Überlegungen herleiten kann.

2.1 Interpersonelle Differenzierung

In einem ersten Schritt wird das Phänomen der differenziellen Mortalität betrachtet; die steigende Lebenserwartung wird vorerst ausgeblendet. Ausgangspunkt ist das österreichische Pensionskontensystem, das derzeit durch die einheitliche Formel 45–65–80 gekennzeichnet ist, d. h., es wird nach 45 Beitragsjahren bei Pensionsantritt im Alter von 65 eine Ersatzrate von 80 Prozent zugesagt. Ein kurzlebige Individuum wird also über das Leben gerechnet geringere Pensionszahlungen erhalten als eine langlebige Person. Das widerspricht allerdings dem Kriterium der „aktuarischen Fairness“, nach dem ja die erwartete Gesamtpensionssumme den Gesamtbeiträgen entsprechen soll. Will man diesem Prinzip Genüge leisten, so müssen nach der individuellen Lebenserwartung differenzierte Ersatzraten festgelegt werden. In Box 1 wird das näher erläutert. Dort wird gezeigt, dass man unter Verwendung des empirisch gut dokumentierten Zusammenhangs von Lebenserwartung und Lebenseinkommen die individuellen Ersatzraten \hat{q}^i nach dem individuellen relativen Lebenseinkommen \bar{E}^i differenzieren kann. Letzteres entspricht – wie in Box 1 ausgeführt – dem durchschnittlichen aller bis zum Pensionsantritt erzielten Jahreseinkommen im Verhältnis zum jeweiligen Durchschnittseinkommen. In Abbildung 1 ist dieser Verlauf schematisch dargestellt.

Abbildung 1

Differenzierte Ersatzraten



eigene Berechnung

| BertelsmannStiftung

Box 1

Möchte man aktuarische Fairness bei Vorliegen unterschiedlicher Lebenserwartungen erzielen, so muss die individuelle Ersatzrate \hat{q}^i für eine Person mit individueller Lebenserwartung \bar{D}^i wie folgt festgelegt werden (siehe Knell 2016a): $\hat{q}^i = \hat{q} \frac{\bar{D} - \hat{R}}{\bar{D}^i - \hat{R}}$, wobei \hat{q} für die Referenzersatzrate (derzeit 80%)², \hat{R} für das Regelpensionsalter (derzeit 65 Jahre) und \bar{D} für die durchschnittliche Lebenserwartung (derzeit rund 81 Jahre, im Folgenden aber der Einfachheit halber mit 80 angenommen) stehen. Für eine Person mit durchschnittlicher Lebenserwartung ($\bar{D}^i = \bar{D}$) gilt also $\hat{q}^i = \hat{q} \frac{\bar{D} - \hat{R}}{\bar{D} - \hat{R}} = \hat{q}$, d. h. nach wie vor die Referenzersatzrate von 80 Prozent. Für Personen mit einer niedrigeren Lebenserwartung ergäbe sich allerdings eine höhere Referenzersatzrate und umgekehrt für Personen mit einer höheren Lebenserwartung.

Wären die individuellen Lebenserwartungen beobachtbar, so könnte man diese in die Formel für \hat{q}^i einsetzen, um die entsprechende Ersatzrate auszurechnen. Da dies aber nicht der Fall ist, muss man versuchen, auf Indikatoren zurückzugreifen, die mit der Lebenserwartung stark korrelieren und die daher zur Abschätzung verwendet werden können. Zieht man etwa das Einkommen als Indikator heran, so haben Breyer und Hupfeld (2009) anhand deutscher Daten folgenden Zusammenhang geschätzt: $\bar{D}^i = 76 + 4 \times \bar{E}^i$, wobei \bar{E}^i für das durchschnitt-

² Der Ausdruck „Referenzersatzrate“ bezieht sich darauf, dass diese Ersatzrate nur bei „standardgemäßem“ Verhalten zugesprochen wird, d. h. bei einem Antritt zum Regelpensionsalter bei Vorliegen von 45 Beitragsjahren (d. h. $R^i = \hat{R}$). Bei vorzeitigem oder späterem Antritt (d. h. $R^i \neq \hat{R}$) wird diese Ersatzrate nach den festgelegten Prozentsätzen erhöht bzw. reduziert.

liche relative Lebenseinkommen steht. Hat jemand also etwa in jedem Jahr seiner Erwerbstätigkeit genau das jeweilige Durchschnittseinkommen erzielt, so ergibt das $\bar{E}^i=1$, während jemand, der im Schnitt nur jeweils die Hälfte des Durchschnittseinkommens lukriert hat, auf $\bar{E}^i=0,5$ kommt. Nach dieser Abschätzung wäre die Lebenserwartung des Geringverdienenden also nur 78 Jahre, während jemand mit $\bar{E}^i=1,5$ eine Lebenserwartung von 82 Jahren hätte. Setzt man diese geschätzte Beziehung in die Formel für die individuelle Ersatzrate ein, so ergibt sich: $\hat{q}^i = 0,8 \frac{80-65}{76+4 \times \bar{E}^i-65}$. Diese Beziehung ist in Abbildung 1 graphisch dargestellt.

Nach dieser Berechnung bekäme ein einkommensschwacher Versicherter (50 % vom Durchschnitt) eine Ersatzrate von 92 Prozent zugesprochen, während eine einkommensstarke Person (150 % vom Durchschnitt) nur noch mit 71 Prozent rechnen könnte. Man kann diese Überlegungen auch umdrehen und fragen, wie man das Regelpensionsantrittsalter nach Einkommensklassen differenzieren könnte. Dabei käme der Einkommensschwache schon im Alter von 63,5 Jahren auf die derzeit gültige Ersatzrate von 80 Prozent, während der Einkommensstarke bis 66,5 aktiv bleiben müsste.³

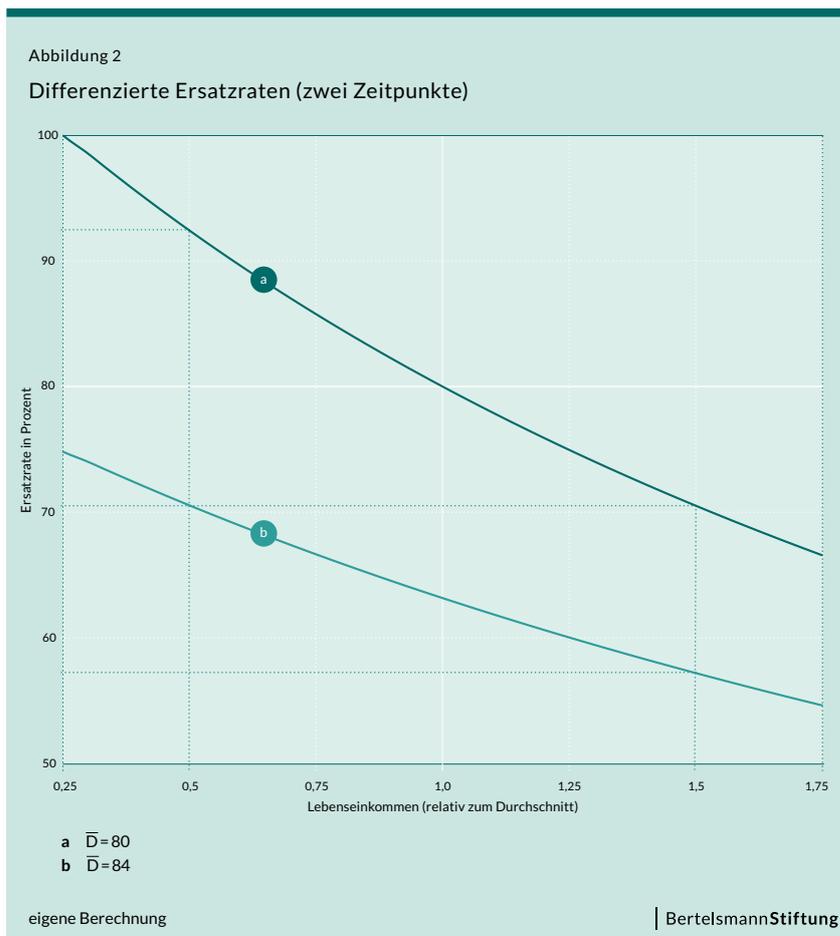
Die in Abbildung 1 gezeigten differenzierten Ersatzraten erscheinen in ihrer Größenordnung plausibel und vertretbar. Die Werte sollten allerdings nur als grobe Anhaltspunkte betrachtet werden. Zur endgültigen Festlegung müssten klarerweise noch zahlreiche spezifische Details berücksichtigt werden (siehe Abschnitt 4).

2.2 Intertemporale Anpassung

Man kann sich nun fragen, wie ein System differenzierter Ersatzraten auf den Anstieg der durchschnittlichen Lebenserwartung (den ersten demografischen Trend) reagieren könnte, damit das Budget der Pensionsversicherung langfristig ausgeglichen bleibt. Die naheliegende Antwort ist, dass man die Referenzwerte des Systems entsprechend anpasst, wodurch sich der gesamte Verlauf dieser differenzierten Ersatzraten mit der Zeit verschieben würde.⁴ Als erste Variante bietet sich hier eine Anpassung der Referenzersatzrate \hat{q} an. In Abbildung 2 ist dargestellt, welche Auswirkungen solch ein Schritt hätte, wenn die durchschnittliche Lebenserwartung um vier Jahre (von $\bar{D}=80$ auf $\bar{D}=84$) anstiege.

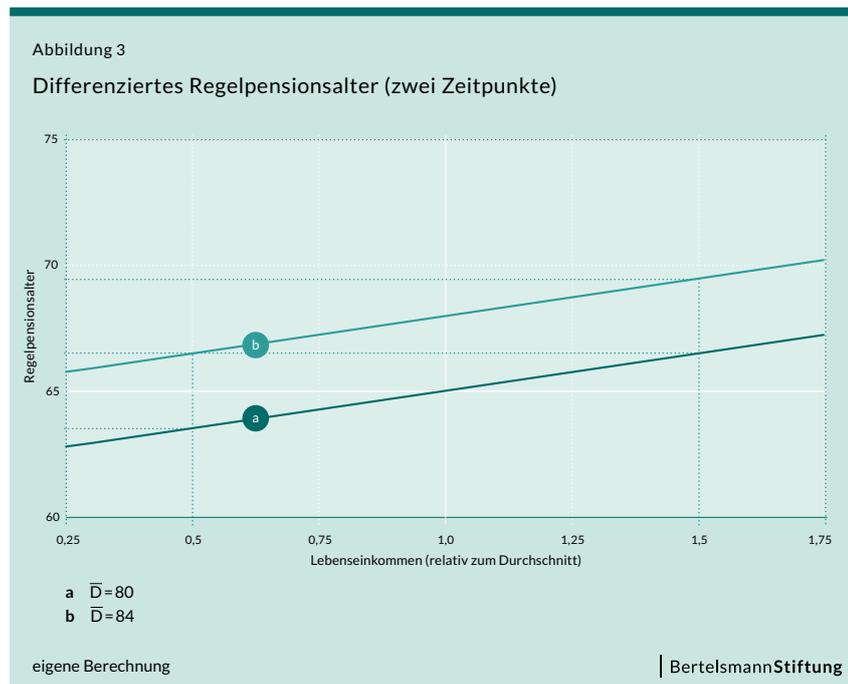
³ Um diese Zahlen besser einschätzen zu können sei erwähnt, dass die Höchstbeitragsgrundlage in Österreich (monatlich 4.980 Euro) derzeit rund 150 Prozent des Durchschnittseinkommens ausmacht (also $E^i=1,5$). Auf der anderen Seite entspricht die Ausgleichszulage (monatlich 890 Euro) in etwa $E^i=0,25$, was nach obenstehender Formel zu einer Ersatzrate von 100 Prozent führen würde.

⁴ Ob diese Änderung in den Referenzparametern automatisch erfolgt oder in unregelmäßigen Schritten, ist eine getrennte Frage, der hier nicht weiter nachgegangen werden soll (siehe dazu etwa Knell 2016b).



Ein Anstieg der Lebenserwartung um vier Jahre würde eine Reduktion der Referenzersatzrate für $\bar{E}^i=1$ auf 63,2 Prozent induzieren. Die individuellen Ersatzraten würden dann um diesen adaptierten Wert herum differenziert werden, wie in Box 1 diskutiert. Die Parameterwerte des Beispiels sind so gewählt, dass die Ersatzrate der niedrigen Einkommensempfänger am Ende genau jener Ersatzrate entspricht (71%), die der Besserverdienende im Ausgangszeitpunkt erhalten hat. Bei einer interpersonellen Differenzierung würde also die Anpassung an die demografische Entwicklung zu einem anderen Ergebnis führen als bei der derzeit gültigen einheitlichen Regulierung. Die Geringverdienenden bekämen am Ende des beträchtlichen Anstiegs der Lebenserwartung um vier Jahre eine Ersatzrate zugesprochen, die dem Ausgangsniveau der Besserverdienenden entspricht. Falls der Anstieg der Lebenserwartung für die Einkommensklassen unterschiedlich ausfällt, würden sich die implizierten Anpassungsleistungen noch weiter unterscheiden.

Alternativ zur Variation der Referenzersatzrate könnte auch das Regel-pensionsalter über die Zeit angepasst werden. In ihrer Funktionsweise sind beide Varianten völlig identisch. Es mag allerdings verhaltensökonomische und kommunikationstechnische Gründe geben, die für die eine oder andere Methode sprechen. In Abbildung 3 ist dieser Fall illustriert.



Der Anstieg der Lebenserwartung um vier Jahre würde einen Anstieg des Referenzantrittsalters von 65 auf 68 bedingen (und einen Anstieg der Referenzbeitragsjahre von 45 auf 48).⁵ Der Gutverdienende müsste seinerseits das Antrittsalter von 66,5 auf 69,5 erhöhen, um weiterhin eine Ersatzrate von 80 Prozent zu erreichen, der Schlechtverdienende von 63,5 auf 66,5. Abermals zeigt sich, dass die niedrigen Einkommen dort enden, wo die höheren beginnen. Selbst wenn man also bei einem Anstieg der durchschnittlichen Lebenserwartung um eine Erhöhung des durchschnittlichen Pensionsantrittsalter nicht herumkommt, so kann bei Berücksichtigung der sozio-ökonomischen Mortalitätsunterschiede die notwendige Anpassung auf eine Weise verteilt werden, die ausgewogener und zumutbarer erscheint.

⁵ Es sei hier nur am Rande erwähnt, dass ein ausgeglichenes Budget keinen Anstieg des Pensionsantrittsalters um die vollen vier Jahre verlangt, sondern nur um so viele Jahre, dass das ursprüngliche Verhältnis von Beitragsjahren zu Pensionsjahren konstant bleibt. Im vorliegenden Beispiel war dieses Verhältnis $\frac{65-20}{90-65} = \frac{45}{25} = 3$. Eine budgetneutrale Reaktion auf den Anstieg der Lebenserwartung von 80 auf 84 verlangt daher eine Anhebung von Referenzantrittsalter und Referenzbeitragsjahren auf 68 bzw. 48, da dann wiederum gilt: $\frac{68-20}{84-68} = \frac{48}{16} = 3$.

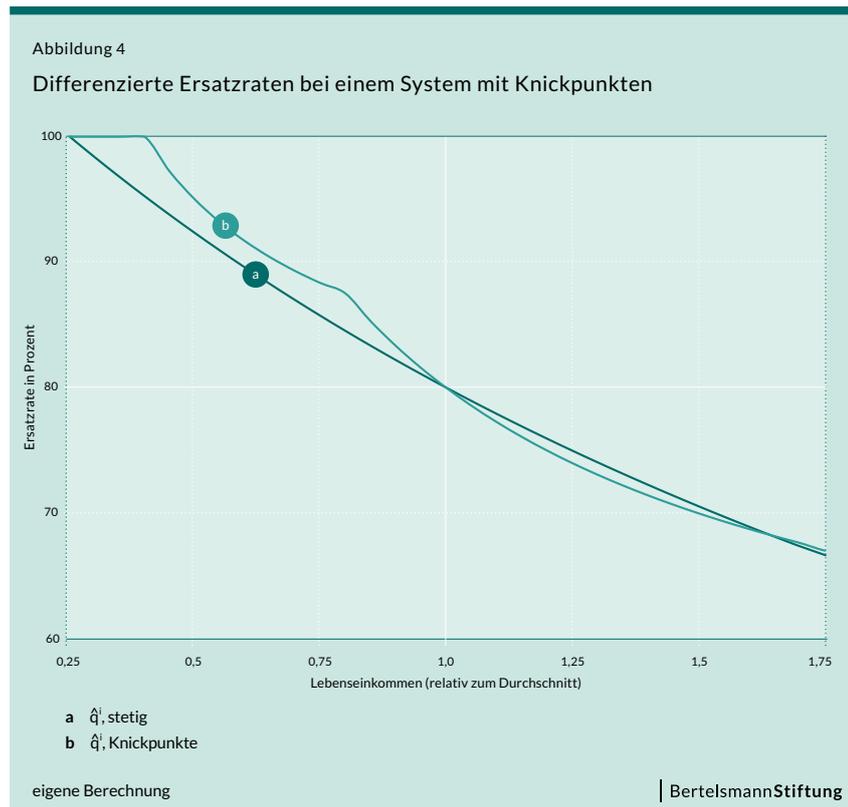
3 Implementierung

Wie in Abschnitt 3.1 dargelegt, könnte ein System differenzierter Ersatzraten dazu beitragen, dem Prinzip der aktuarischen Fairness im Pensionskontensystem besser gerecht zu werden. Die in Abbildung 1 dargestellten Zahlen sollen dabei aber nicht für bare Münze genommen werden. Sie beruhen zwar auf plausiblen Parameterwerten, sind aber dennoch nur grobe Anhaltspunkte und dienen primär illustrativen Zwecken. Für eine endgültige Festlegung müsste man noch viele Faktoren berücksichtigen, wie etwa den Anpassungsmechanismus bestehender Pensionen oder realistische Mortalitätsmodelle. Das wird an dieser Stelle nicht weiter verfolgt, vielmehr werden einige Fragen der konkreten Umsetzung näher beleuchtet.

3.1 Implementierung durch Schwellenwerte

Was die technische Implementierung der differenzierten Verläufe betrifft, so wäre es vermutlich schwierig, einen formelbasierten Zusammenhang in das geltende Pensionsrecht einzubauen. Man könnte die Differenzierung allerdings durch eine Regelung mit einer geringen Anzahl an Schwellenwerten umsetzen – ähnlich den “Knickpunkten” des amerikanischen Social Security Systems (siehe dazu etwa Geanakoplos und Zeldes 2009). Vereinfacht gesprochen wird in diesem System eine unterschiedliche Ersatzrate für unterschiedliche Einkommensanteile gewährt, und zwar: 90 Prozent für die ersten 896 US-Dollar des AIME („average indexed monthly earnings“), 32 Prozent für die Teile des AIME zwischen 896 und 5.399 US-Dollar sowie 15 Prozent für Einkommensbestandteile, die darüber liegen.

Man kann nun nach Knickpunkten suchen, die den in Abbildung 1 dargestellten Verlauf differenzierter Ersatzraten möglichst genau nachzeichnen. Eine Variante wäre etwa eine Ersatzrate von 100 Prozent für relative Lebenseinkommensteile zwischen 0 und 0,4, 75 Prozent für Teile zwischen 0,4 und 0,8 sowie 50 Prozent für Teile über 0,8 (bis zur Höchstbeitragsgrundlage). Die beiden Knickpunkte entsprechen in etwa 1.350 Euro (0,4) und 2.700 Euro (0,8). Wendet man diese Formel an, so ergibt sich der in Abbildung 4 dargestellte Verlauf der individuellen Ersatzraten (b). Das wäre eine recht gute Annäherung an die stetige Funktion (a), die überdies leichter umgesetzt und öffentlich erklärt werden könnte, da sie analog zum Steuersystem mit Steuerklassen, Grenzsteuersätzen und sich daraus ergebenden Durchschnittsteuersätzen ausgestaltet ist.



3.2 Kommunikation

Eine weitere Frage ist, wie man die erwarteten Pensionsleistungen vor Pensionsantritt kommunizieren sollte. Derzeit ist es ja so, dass im Pensionskonto die jährliche Teilgutschrift (Kontoprozentsatz multipliziert mit Einkommenshöhe) und die Gesamtgutschrift (Summe der aufgewerteten Teilgutschriften der vergangenen Jahre) dokumentiert werden. Die Überlegungen in Abschnitt 3.1 besagen allerdings, dass die maßgebliche Ersatzrate von den im gesamten Erwerbsverlauf erzielten durchschnittlichen Einkommensniveaus E^i abhängt und somit auch erst bei Pensionsantritt endgültig feststeht.

Es bietet sich hier aber eine gangbare Lösung an, wie man auch schon vor Pensionsantritt aussagekräftige Kontomitteilungen erstellen könnte. Dazu müsste man nur in jedem Jahr die bis zu diesem Zeitpunkt erzielten durchschnittlichen relativen Einkommensniveaus heranziehen, um den relevanten Kontoprozentsatz und damit die aktuelle Teilgutschrift festzulegen. Ändert sich im folgenden Jahr das relative Einkommensniveau, so kommt es zu einer Neuberechnung der vergangenen Gesamtgutschrift. Die damit einhergehenden Korrekturen würden im Normalfall vermutlich gering ausfallen, zumal wenn sie in späteren Jahren des Erwerbslebens passieren. Einerseits, weil die meisten (männlichen) Einkommensprofile wenig sprunghaft verlaufen und andererseits, weil ein einzelner Jahreswert den Durchschnitt der bisherigen Entgeltpunkte nur schwach beeinflussen wird.

Diese Vorgehensweise hätte noch eine Reihe weiterer, indirekter Vorteile. Erstens sind die Einkommen von Berufseinsteigern üblicherweise gering. Das impliziert aber, dass deren Teilgutschriften mit einem höheren Kontoprozentsatz (etwa 2 statt 1,78 %) errechnet werden. So würden etwa auch die Pensionsansprüche prekär Beschäftigter höher ausfallen als heute und

es würde sich wohl auch der Anreiz erhöhen, ein versicherungspflichtiges Beschäftigungsverhältnis einzugehen. Zweitens würden die Pensionsansprüche (bzw. die Gesamtgutschrift) in Zeiten geringen oder sogar fehlenden Einkommens über die normale Anpassung mit der nominalen Wachstumsrate hinaus ansteigen. Drittens macht der abnehmende Ersatzratenverlauf das neue System für die Empfänger niedriger Einkommen attraktiver, während es für Besserverdienende eine Verschlechterung im Vergleich zum derzeitigen System darstellt. Die Arbeitsangebotselastizität ist allerdings für die letztgenannte Gruppe geringer.

3.3 Alternative Differenzierungsmöglichkeiten

Es existieren verschiedene Möglichkeiten, ein differenziertes Pensionssystem zu entwerfen. Das oben skizzierte Modell differenzierter Ersatzraten ist nur eine Variante, wenngleich vermutlich die zurzeit am weitesten verbreitete. Ein prominentes Beispiel solch einer Politik ist – wie erwähnt – das Social Security System der USA (Geanakoplos und Zeldes 2009). Breyer und Hupfeld (2009) präsentieren andererseits einen Vorschlag, wie man das deutsche Entgeltpunktesystem in dieser Weise reformieren könnte.

Eine Alternative zu differenzierten Pensionsformeln wäre eine Differenzierung der Beitragssätze. Das klingt auf den ersten Blick ungewöhnlich, stellt aber eine völlig parallele Vorgehensweise dar, um die Summe erwarteter Beiträge der Summe erwarteter Rentenzahlungen gleichzusetzen. In der öffentlichen Diskussion wird mitunter eine Teilvariante diskutiert, nämlich dass die Sozialversicherungsbeiträge für Personen mit geringem Einkommen gesenkt werden sollten (allerdings nicht so sehr aus Fairnessgründen, sondern um deren Arbeitsmarktchancen zu verbessern). Aber auch darüber hinaus ist eine Politik differenzierter Beitragssätze nicht gänzlich Neuland. In Schweden etwa werden Arbeitgeberbeiträge auch für Einkommensteile oberhalb der Höchstbeitragsgrundlage veranschlagt, die allerdings keine Auswirkung auf die Pensionsansprüche haben und daher als reine Steuer zu betrachten sind (Swedish Pension Agency 2015). Ein System differenzierter Ersatzraten ist diesem Modell aber vermutlich überlegen, da es feiner abstufen und leichter auf das *Lebenseinkommen* abstellen kann.⁶

Schließlich könnte man auch das gesetzliche Rentenalter verwenden, um ein aktuarisch faires System zu implementieren. Genauer gesagt, könnte man je nach Einkommenshöhe ein unterschiedliches Pensionsalter vorschreiben, zu dem man abschlagsfrei in Pension gehen kann. Einige Länder erlauben heute schon einen vorzeitigen Ruhestand ohne Abzüge (oder mit eingeschränkten Abzügen), wenn bestimmte Voraussetzungen erfüllt sind (etwa lange Beitragszeiträume oder erschwerte Arbeitsbedingungen). Dem Autor sind allerdings keine Länder bekannt, in denen solch eine Politik flächendeckend umgesetzt wird. Dieser Ansatz scheint aber durchaus überlegenswert zu sein, wenn man nach einer gangbaren (d. h. nachhaltigen und fairen) Politik Ausschau hält, um den zukünftigen Anstieg der durchschnittlichen Lebenserwartung zu bewältigen.

⁶ In einem aktuellen OECD-Bericht werden ebenfalls verschiedene Varianten der Differenzierung diskutiert und als sinnvoll bezeichnet: „Pension policy measures to take account of socio-economic differences in life expectancy could target the benefit formula (granting higher accrual rates for low earnings, as applied in Portugal), the level of contribution rates (increasing with income such as in Brazil) or through a higher wage ceiling for contributions than for pension entitlements“ (OECD 2017: 59).

4 Fairness

Abschnitt 3 zeigt auf, wie ein System differenzierter Ersatzraten ausgestaltet sein müsste, damit es dem Prinzip der „Verteilungsneutralität“ bzw. der „aktuarischen Fairness“ entspricht. Das Prinzip klingt plausibel, wurde aber bislang nicht näher diskutiert, sondern für die Berechnungen schlichtweg postuliert. Dieser Abschnitt untersucht, inwieweit dieses und andere Fairnesskonzepte gerechtfertigt sind und aus grundsätzlichen Überlegungen hergeleitet werden können. Abschnitt 4.1 widmet sich dem Begriff der „aktuarischen Fairness“, während sich Abschnitt 4.2 mit verschiedenen, dem Bereich der politischen Philosophie entstammenden Gerechtigkeitskonzepten beschäftigt.

4.1 Aktuarische Fairness

In der Versicherungswirtschaft wird der Begriff „Fairness“ in der Regel fast synonym mit „aktuarischer Fairness“ (also „versicherungsmathematischer Gerechtigkeit“) verwendet, worunter verstanden wird, dass „premiums paid by policyholders should match as closely as possible their risk exposure“ (Landes 2015: 519). Für das Pensionsthema würde dies also bedeuten, dass die „Prämien“ (d. h. die Beitragssätze) oder die „Entschädigungsleistungen“ (d. h. die Pensionszahlungen) mit dem individuellen Langlebighkeitsrisiko übereinstimmen. In anderen Worten, langlebige Personen sollten entweder höhere Beitragssätze leisten oder geringere jährliche Pensionen beziehen, sodass die Summe der erwarteten Pensionszahlungen der Summe der Beitragszahlungen entspricht. Das in Abschnitt 3.1 geschilderte System differenzierter Ersatzraten entspricht diesem Grundsatz. Auch wenn das Prinzip der aktuarischen Fairness und die daraus abgeleitete Forderung nach einer Differenzierung der Ersatzraten intuitiv einleuchtend scheint, so stellt sich dennoch die Frage, ob Prinzip und Maßnahme auch sinnvoll oder – gewichtiger ausgedrückt – moralisch geboten sind (vgl. dazu etwa Landes 2015).

4.1.1 Argumente gegen den Einsatz differenzierter Pensionsformeln

Es gibt zumindest zwei Einwände gegen den voreiligen Einsatz differenzierter Pensionsformeln zur Wiederherstellung aktuarischer Fairness. Diese haben mit Beobachtbarkeit und adverser Selektion zu tun.

Was den **ersten Einwand** betrifft, so wird argumentiert, dass die individuelle Lebensspanne nicht exakt prognostizierbar ist. Man könne nur *statische Korrelationen* zwischen der Lebenserwartung und verschiedenen sozio-ökonomischen Variablen bzw. Lebensstilfaktoren errechnen. Als die Lebenserwartung verringernde Faktoren wurden etwa festgestellt: übermäßiger Alkohol- und Tabakkonsum, ungesunde Ernährung, mangelnde Bewegung, städtischer Wohnort, erbliche Vorbelastungen etc. In Anbetracht der Vielzahl von Einflussfaktoren wäre es ein hoffnungsloses Unterfangen zu versuchen, die Ursachen für die Langlebigkeit zu bestimmen und sie bei der Pensionsberechnung zu berücksichtigen. Wenn es zu Umverteilungen kommt, so hätte das wenig zu bedeuten, sondern spiegle vielmehr ein Grundmerkmal jedes Versicherungsvertrags wider, der Ressourcen von den Gesunden zu den Kranken, von den Unversehrten zu den Geschädigten, von den vom Feuer Verschonten zu den Brandopfern verschiebt. Die Pensionsversiche-

rung, so das Argument, wäre hier keine Ausnahme, sondern sie würde nur in analoger Weise von den Kurzlebigen zu den Langlebigen umverteilen.

Der **zweite Einwand** gegen den Einsatz von Differenzierungen im Pensionssystem hat mit negativen Verhaltenseffekten zu tun. Selbst wenn man zum Zeitpunkt des Pensionsantritts die individuelle Lebenserwartung perfekt beobachten könnte, so wäre es nicht sinnvoll, diese Information bei der Pensionsberechnung zu verwenden, da dies zu „moral hazard“ und ad-verser Selektion führen würde. Die Versicherten würden versuchen, in eine vorteilhaftere Kategorie zu fallen, sofern die Differenzierung nicht auf unabänderlichen Merkmalen (wie Geschlecht, Geburtsort oder genetische Prädisposition) beruht. So könnten etwa manche versucht sein, sich als Raucher zu deklarieren (oder tatsächlich mit dem Rauchen zu beginnen), um eine höhere Pension zugesprochen zu bekommen, sofern Tabakkonsum als Langlebigkeitsindikator Verwendung fände. Falls es höhere Ersatzraten für schlechter Ausgebildete gäbe, so könnte dies wiederum als negativer Anreiz für Qualifizierung aufgefasst werden.

4.1.2 Argumente für eine einkommensbasierte Differenzierung

Die beiden oben genannten Einwände sind ernst zu nehmen, aber sie sind sicherlich nicht das letzte Wort in dieser Frage. Es gibt eine Reihe von Gegenargumenten, warum man auf eine Differenzierung zur Sicherung der aktuarischen Fairness nicht vorschnell verzichten sollte, insbesondere wenn es sich um eine Differenzierung nach Einkommensklassen handelt.

Erstens kann der oben angestellte Vergleich mit anderen Versicherungsverträgen irreführend sein, da der „Versicherungsfall Langlebigkeit“ sich in grundlegender Weise von konventionellen Schadensfällen unterscheidet. Wenn ein Haus abbrennt, so kann es der Geschädigte aus der Versicherungsleistung wieder aufbauen und am Ende stehen alle Versicherten gleich da: Jeder verfügt über ein bewohnbares Haus und hat eine identische Prämien-summe geleistet. Bei der Pensionsversicherung liegen die Dinge hingegen anders. Eine längere Lebensdauer wird im Allgemeinen eher als Segen denn als Schaden gesehen und die Pensionszahlung nicht als Wiedergutmachung. Anders als im Fall der Feuerversicherung sind auch nicht alle Versicherungsnehmer nach Eintritt des Versicherungsfalles identisch, sondern die Langlebigen haben ex post den zusätzlichen Gewinn einer längeren Lebenszeit. Die Berücksichtigung des Einkommens kann hier auch als ein Versuch angesehen werden, dieser Ungleichbehandlung entgegenzuwirken.

Zweitens ist die Fülle an potenziellen Einflussfaktoren und sozio-ökonomischen Korrelaten der Lebenserwartung noch kein Grund, jegliche Differenzierung von vornherein auszuschließen. Die Versicherungswirtschaft hat auch in anderen Bereichen (etwa bei der Autoversicherung) sehr detaillierte und (möglicherweise übertrieben) feinkalibrierte Klassifizierungsmodelle entwickelt, um das Risikoprofil verschiedener sozio-demografischer Gruppen zu erfassen. Das mag im Einzelfall zu Intransparenz und dem Anschein von Willkür geführt haben, ist für sich genommen aber nur ein Argument, diese Differenzierung sorgfältig und sparsam vorzunehmen und nur eine kleinere Anzahl wichtiger Indikatoren zu berücksichtigen. Man könnte hier an eine „Checkliste“ denken, die ein Korrelat erfüllen muss, um als mögliche Grundlage der Differenzierung in Betracht zu kommen. So sollte der Indikator (i) eine statistisch signifikante, quantitativ maßgebliche und über die Zeit stabile Korrelation mit der Lebenserwartung aufweisen;

(ii) genau und auf kosteneffiziente Weise messbar und schwer manipulierbar sein und (iii) keine erheblichen Verhaltensänderungen nach sich ziehen, wenn er in die Pensionsberechnung einfließt.

Diese Kriterien liegen implizit der Auswahl an Indikatoren zugrunde, die die Versicherungsbranche heute zur Klassifizierung von Risiken verwendet. Der Wunsch nach Stabilität, Nichtmanipulierbarkeit und Verhaltensneutralität ist wohl der Hauptgrund dafür, dass Versicherungsrisiken bevorzugt nach unveränderlichen Merkmalen wie Alter oder Geburtsort unterteilt werden (eine Klassifizierung nach Geschlecht ist nach einem umstrittenen Urteil des Europäischen Gerichtshof seit 2011 untersagt). Darüber hinaus sollte man sich zur Risikogruppierung wohl nur auf eine kleine Anzahl wichtiger und hochkorrelierter Faktoren konzentrieren.

In der Tat wäre es etwa nicht sinnvoll, im Falle des Langlebighkeitsrisikos alle möglichen Arten an Lebensstilfaktoren heranzuziehen (von Rauchen und Körpergewicht bis hin zu riskanten Freizeitaktivitäten). Erstens sind viele dieser Faktoren nicht eindeutig und manipulationsfrei messbar, zweitens können sie unerwünschte Verhaltensänderungen größeren Ausmaßes auslösen und drittens erschwert die Vielzahl an Faktoren die robuste Schätzung. Insbesondere müsste man in diesem Fall auch die diversen Kreuzkorrelationen der einzelnen Faktoren untereinander berücksichtigen und das würde schnell zu Problemen geringer Fallzahlen und Instabilitäten über die Zeit führen.

Einkommensvariablen schneiden in dieser Hinsicht besser ab. Der Zusammenhang mit der Lebenserwartung ist für viele Länder und Zeitperioden gut dokumentiert, die notwendigen Daten liegen in hoher Qualität und genauer Abstufung vor und das Problem der adversen Selektion ist vermutlich überschaubar, zumindest wenn es um Vollzeitbeschäftigung geht. Die vorhandene empirische Literatur deutet darauf hin, dass in den meisten Ländern die Arbeitsangebotselastizität mit dem Einkommen abnimmt (Bargain et al. 2014). Das würde implizieren, dass das aggregierte Arbeitsangebot mit progressiv ausgestalteten Pensionsformeln sogar zunehmen könnte.

Das dritte Argument, warum man aus Fairnessgründen die Einführung eines differenzierten Pensionssystems überlegen sollte, bezieht sich auf eine Besonderheit einkommensabhängiger Indikatoren. Der entscheidende Punkt ist hierbei, dass Pensionszahlungen meist an die Einkommenshöhe gekoppelt sind und dass die Nichtberücksichtigung einer einkommensmäßigen Differenzierung dadurch zu budgetären Problemen führen kann, wenn ein statistischer Zusammenhang zwischen Sterblichkeit und Einkommen vorhanden ist. Das lässt sich am besten anhand eines Beispiels veranschaulichen. Angenommen es gibt zwei Typen, wobei Typ H ein höheres Einkommen (60.000 Euro) und eine höhere Lebenserwartung (82 Jahre) besitzt, während Typ L nur 20.000 Euro Einkommen erzielt und nur eine Lebenserwartung von 78 Jahren aufweist. Beide Typen beginnen ihr Arbeitsleben im Alter von 20 und gehen mit 65 in Pension. Das Pensionssystem sei so aufgesetzt, dass es ausgeglichen bilanzieren würde, wenn alle Versicherten dem Durchschnittsindividuum entsprächen.

Zunächst wird der Fall betrachtet, dass das Pensionssystem durch einheitliche Beiträge und Leistungen gekennzeichnet ist. So sei die jährliche Beitragsleistung für beide Typen 10.000 und die jährliche Pensionsleistung 30.000 Euro. Dieses System ist nicht „aktuarisch fair“, da nicht nach der unterschiedlichen Lebenserwartung von H und L differenziert wird. Die erwarteten Pensionszahlungen von Typ H übersteigen seine Beiträge (und umgekehrt für Typ L). Zugleich gilt aber auch, dass die impliziten Zu-

schüsse für Typ H exakt durch die Verluste von Typ L aufgewogen werden können.

Dieser Schluss ist nicht mehr zutreffend, wenn man es mit einem einkommensabhängigen Pensionssystem zu tun (wie dies für die Mehrzahl der Länder der Fall ist). Nimmt man an, dass beide Typen eine Ersatzrate von 75 Prozent erhalten, dass also Typ H eine jährliche Pension von 45.000 erhält und Typ L eine von 15.000 Euro. Es lässt sich leicht zeigen, dass nunmehr die positive Korrelation von Einkommen und Lebenserwartung zusammen mit der einkommensabhängigen Pensionszahlung zu einer Situation führt, in der das Pensionssystem als Ganzes nicht mehr ausgeglichen bilanziert. Die Kosteneinsparungen, die sich durch den früheren Tod des geringverdienenden L ergeben, können die durch den längeren Ruhestand von Typ H verursachten Kosten nicht mehr wettmachen. Die Personen mit kurzer Lebensdauer zahlen übermäßige Beiträge, während die Beiträge der langlebigen Personen zu gering ausfallen. Im konkreten Fall ergibt sich aus dieser Schiefelage ein jährliches Defizit von 6,67 Prozent, das das System zur Subventionierung der Pensionszahlungen an Typ H benötigt. Für eine abschließende Beurteilung dieser Situation muss man also wissen, wer die Kosten für die Defizite trägt. Wenn das Defizit etwa durch eine proportionale Einkommenssteuer finanziert wird, dann würde Typ H nur einen Teil der Kosten für die eigenen Pensionssubventionen tragen. Dies würde aber bedeuten, dass es das System nicht nur verabsäumt aktuarisch fair zu sein, sondern dass es darüber hinaus sogar doppelt unfair wäre, da die für das Defizit verantwortlichen langlebigen Personen einen Teil der von ihnen verursachten Kosten auf andere abwälzen.

Der zuletzt diskutierte Fall entspricht nicht bloß einer hypothetischen Denkmöglichkeit, sondern ist vielmehr für alle einkommensabhängigen Pensionssysteme relevant, die keine differenzierten Pensionsformeln verwenden. Auch wenn solch ein System in einer Art und Weise entworfen wurde, dass es für den Standardpensionisten mit durchschnittlichen Eigenschaften zu einem ausgeglichenen Budget führt, so würden sich dennoch aufgrund der positiven Korrelation von Lebenserwartung und Einkommen stetige Defizite ergeben. Die dadurch notwendigen Bundeszuschüsse kommen allerdings zuvorderst den langlebigen Personen mit höherem Einkommen zugute. Ein Anstieg der durchschnittlichen Lebenserwartung würde die implizite Subventionierung dieser Gruppe vermutlich noch erhöhen.

4.2 Normative Fairnesskonzepte

Der obige Abschnitt und Abschnitt 3 waren auf das Prinzip der „aktuarischen Fairness“ konzentriert. Dieses Prinzip ist in der Versicherungswirtschaft populär und dominiert auch die Diskussionen über Lebenserwartung und Pensionssysteme. An dieser Stelle ist allerdings zu betonen, dass es sich dabei um einen zwar nützlichen, aber dennoch recht engen Begriff von Fairness handelt, der überdies der Praxis der Versicherungswirtschaft entsprungen ist und nicht wirklich aus Grundprinzipien hergeleitet wurde. Im Alltagsgebrauch wird Fairness allerdings oft in einem breiteren Sinne verstanden, der über eine bloße Äquivalenz von Beiträgen und Leistungen hinausgeht. So ließe sich etwa die Frage stellen, wie ein Pensionssystem die vorhandenen Mittel in wohlfahrtsmaximierender Weise verteilen sollte. Ebenso ließe sich diskutieren, inwieweit die Ursachen für Mortalitätsdifferenzen bei der Ausgestaltung eines fairen Systems berücksichtigt werden sollten.

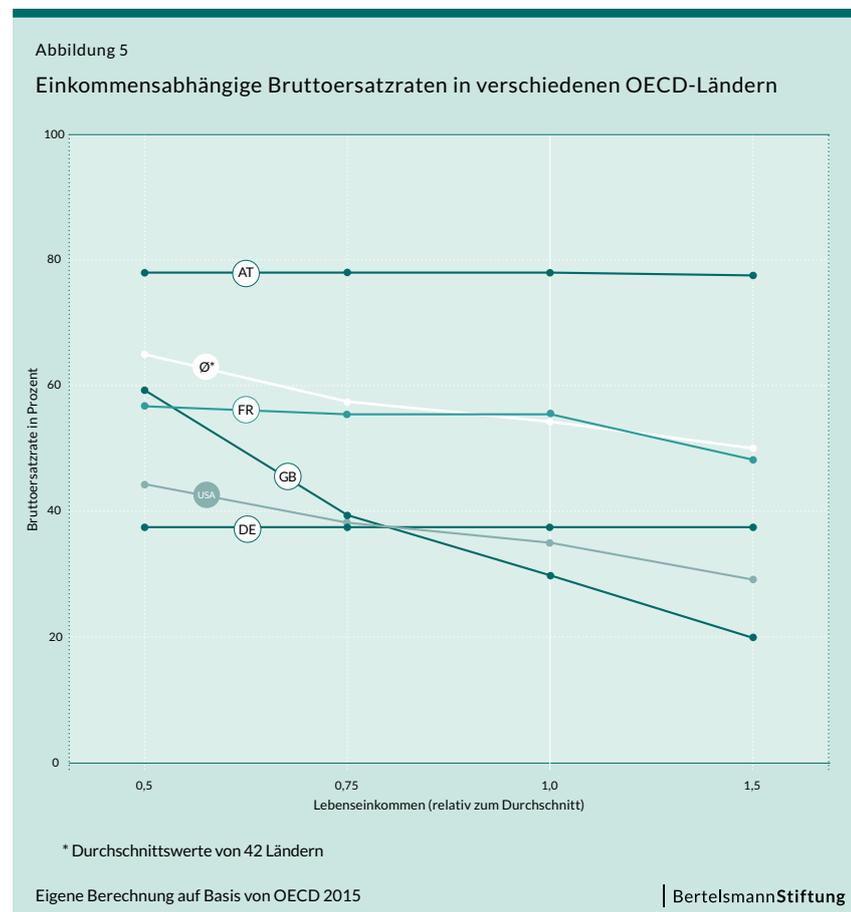
An dieser Stelle kann auf dieses diffizile und umfassende Thema nur kurz skizziert eingegangen werden. Ausführlichere Bemerkungen (und Literaturhinweise) finden sich in Knell (2016a). Im Folgenden werden zwei grundsätzliche Betrachtungsweisen kurz skizziert:

- **Grundsätze des Utilitarismus.** Zielsetzung des Utilitarismus ist es, den Gesamtnutzen der Bevölkerung zu maximieren. Unter einer Reihe von (in der Ökonomie üblicherweise getätigten) Annahmen bedeutet das jedoch, dass ein utilitaristischer Planer in jeder Zeitperiode danach trachten würde, jeder Person ein gleiches Konsumniveau zu ermöglichen. Eine ungleiche Konsumverteilung wäre keine optimale Allokation, da in dieser Situation ein Transfer von Reich zu Arm den Gesamtnutzen weiter erhöhen könnte. Die durch den Transfer bedingte Nutzeneinbuße des Reichen wäre geringer als der Nutzengewinn des Armen (das folgt aus der Annahme identischer Nutzenfunktionen mit abnehmendem Grenznutzen). In einem Modell mit Individuen, die sich einzig in ihrer Lebensspanne unterscheiden, hätte dies allerdings zur Folge, dass die langlebigen Individuen in Summe höhere Pensionszahlungen zugesprochen erhielten. Diese Eigenschaft der utilitaristischen Allokation wurde kritisiert, da kurzlebige Personen auf diese Weise gleichsam doppelt „bestraft“ würden, einmal durch ihre kürzere Lebensdauer und zusätzlich noch durch den utilitaristischen Planer (Leroux und Ponthiere 2013).
- **Grundsätze des verantwortungssensitiven Egalitarismus.** Ein gewichtiger Einwand gegen den utilitaristischen Ansatz ist die Tatsache, dass er nur auf eine nutzenmaximierende Verteilung einer als gegeben angenommenen Anfangsausstattung achtet, ohne zu fragen, wie diese Anfangsausstattung zustande gekommen ist. Dies scheint jedoch problematisch, da dieses Hintergrundwissen im Alltagsgebrauch oft herangezogen wird, um die Fairness einer Ressourcenverteilung zu beurteilen. So wird etwa gemeinhin akzeptiert, dass besondere Anstrengungen belohnt und unverschuldete Nachteile kompensiert werden.
Diese Beobachtung bildet den Ausgangspunkt der von Fleurbaey (2008) entwickelten Theorie des „verantwortungssensitiven Egalitarismus“ („responsibility-sensitive egalitarianism“ – RSE). Ein zentrales Element des RSE ist die Unterscheidung in „(responsibility) characteristics“ (für die eine Person verantwortlich gemacht werden kann) und in „circumstances“ (die nicht im Verantwortungsbereich des Einzelnen liegen, sondern auf angeborene Faktoren oder Zufall zurückzuführen sind). Nach Ansicht Fleurbaeys lassen sich Unterschiede, die durch die „äußeren Umstände“ (*circumstances*) bewirkt wurden, nicht rechtfertigen, während Ungleichheiten, die als Ergebnis „eigenverantwortlicher Merkmale“ (*characteristic*) auftreten (etwa durch besondere Anstrengungen, aber auch durch spezifische Präferenzen), ethisch akzeptabel sind.
Der RSE besitzt für den Bereich der Pensionspolitik besondere Relevanz, da Unterschiede in der Langlebigkeit sowohl auf unverschuldete Faktoren (genetische Disposition) als auch auf eigenes Zutun (Lebensstil) zurückgeführt werden können. Unter der Annahme, dass alle Unterschiede in der Lebenserwartung ihren Ursprung in verantwortbaren Handlungen haben, lässt sich zeigen, dass der RSE eine Allokation befürworten würde, in der die individuellen Leistungen den individuellen Beiträgen entsprechen. Das deckt sich aber genau mit den Vorgaben der aktuarischen Fairness. Wenn man hinge-

gen die Mortalitätsdifferenzen als schicksalhaft und unverschuldet betrachtet, dann würde der RSE eine Umverteilung von Langlebigen zu Kurzlebigen nahelegen. Im Lichte dieser Erwägungen kann das Prinzip der aktuarischen Fairness also als „Minimalanforderung“ an ein Pensionssystem betrachtet werden, während die Anerkennung nicht verantwortbarer Ursachen von Lebenserwartungsunterschieden darüber hinausgehende Umverteilungsmaßnahmen rechtfertigen würde.

Zusammenfassung

Dieser Policy Brief hat diskutiert, wie man das österreichische Pensionskontensystem um differenzierte Ersatzraten erweitern könnte, damit es eine stärkere Äquivalenz geleisteter Beiträge und erwarteter Leistungen gibt. Daran anschließend wurde gezeigt, wie bei einem Anstieg der Lebenserwartung der gesamte Verlauf differenzierter Ersatzraten verschoben werden könnte, um zugleich auch die Nachhaltigkeit des Systems zu garantieren. Weiter wurde skizziert, wie der Vorschlag durch den Einsatz differenzierter Kontoprozentsätze bzw. mithilfe von Knickpunkten tatsächlich umgesetzt werden könnte und welche alternativen Methoden (differenzierte Beitragsätze oder Regelpensionsalter) es gäbe. Zuletzt wurde dargelegt, weshalb eine Äquivalenz von Beiträgen und Leistungen bzw. die daraus abgeleitete Forderung nach einer Differenzierung der Ersatzraten tatsächlich als „fair“ bezeichnet werden kann.



In diesem Zusammenhang sei erwähnt, dass ein differenziertes Pensionssystem keineswegs eine Besonderheit ist, sondern dass die meisten OECD-Staaten solch eine Differenzierung in der einen oder anderen Form vornehmen (OECD 2015) und auch die OECD selbst diese für überlegenswert hält (OECD 2017). Abbildung 5 stellt die einkommensabhängigen Bruttoersatzraten (also vor Besteuerung) für eine Auswahl an Ländern dar. Es zeigt sich, dass die flachen, also undifferenzierten Verläufe in Österreich und

Deutschland eher die Ausnahme sind. In Großbritannien ist der Verlauf stark progressiv und auch die USA nehmen – wie weiter oben diskutiert – eine deutliche Differenzierung vor. Im Durchschnitt über 42 betrachtete Länder beträgt die Ersatzrate für ein durchschnittliches Lebenseinkommen 54 Prozent, während sie sich für Personen mit $\bar{E}^i=0.5$ auf 65 Prozent beläuft und für Personen mit $\bar{E}^i=1.5$ nur noch auf 50 Prozent. Die Ursachen für diesen abnehmenden Verlauf sind dabei länderspezifisch verschieden – er kann auf explizit differenzierte Ersatzraten zurückzuführen sein (wie in den USA), ebenso wie auf die Auswahl der für die Pensionsberechnung relevanten Beitragsjahre oder auf Sonderregelungen für bestimmte Versichertengruppen. Zum Abschluss sollen noch ein paar Punkte Erwähnung finden, die bislang ausgeblendet wurden.

Erstens muss betont werden, dass – wie so oft – der Teufel im Detail steckt. Wenn man etwa das Lebenseinkommen zur Pensionsberechnung heranziehen möchte, so muss festgelegt werden, auf welches Einkommenskonzept man abstellt. Es ist nicht von vorneherein klar, ob man Individual- oder Haushaltseinkommen den Vorzug geben oder wie man mit Teilzeitbeschäftigung bzw. lückenhaften Erwerbsbiografien umgehen sollte.

Zweitens sind für eine umfassende Beurteilung der aktuarischen Fairness auch andere Sozialprogramme zu berücksichtigen, wie etwa die Regelungen der Invaliditätsversicherung, der Ausgleichszulage und der Mindestsicherung.⁷ Aus Platzgründen lag hier der Fokus auf der Festlegung der Referenzwerte; die Frage des vorzeitigen und späteren Pensionsantritts wurde ausgeblendet. Auch bei der Bestimmung angemessener Ab- und Zuschläge müssten verschiedene Aspekte der Fairness in einer umfassenden Weise diskutiert werden.

Drittens müssen bei jeder Reformierung des Pensionssystems auch Fragen der politischen Ökonomie mitberücksichtigt werden, etwa wie sich einzelne Maßnahmen erläutern und kommunizieren lassen. Aus Gründen der Einfachheit und Transparenz ist deshalb wohl einem System der Vorzug zu geben, das nur nach einer Dimension, nämlich nach dem Einkommen, differenziert. Zugleich macht es für die Akzeptanz einer Einkommensdifferenzierung aber einen Unterschied, ob sie einzig als Maßnahme der solidarischen Umverteilung präsentiert wird oder ob betont wird, dass sie als wesentliche Ergänzung einer fairen Sozialversicherung betrachtet werden kann.

⁷ In einem jüngst veröffentlichten Bericht der National Academy of Sciences (NAS) wurde untersucht, welche Effekte die Veränderung der Lebenserwartung auf die Umverteilungswirkung des amerikanischen Wohlfahrtsstaates haben dürfte (wobei dazu die Programme der Alterspension, Invaliditätspension, Gesundheitsversicherung und Mindestsicherung berücksichtigt wurden). Es zeigte sich, dass die demografischen Änderungen zu einer deutlichen Abflachung der derzeit noch progressiven Ausgestaltung führen dürften. "Actual and projected changes in life expectancy mean that major federal entitlement programs will unexpectedly come to deliver disproportionately larger lifetime benefits to higher-income people who, on average, will increasingly collect those benefits over more years than those with lower incomes" (NAS 2015: 2).

Kommentar

von Bert Rürup

Bei allen Unterschieden im Detail sind das österreichische Pensionssystem und die deutsche gesetzliche Rentenversicherung faire Versicherungen gegen das wirtschaftliche Risiko Langlebigkeit, also die für jeden Einzelnen in der Regel unbekanntes Zeitspanne zwischen dem Ausscheiden aus dem Erwerbsleben und dem Tod. Die Fairness dabei: Wer während seiner Erwerbsphase länger und viel in die Pensions-/Rentenkasse einzahlt, bekommt im Alter eine höhere Pension/Rente, wer kürzer und wenig einzahlt, bekommt eine niedrigere. Ziel beider Systeme ist es, dass man nach dem Ausscheiden aus dem Erwerbsleben in der Pyramide der Rentempfänger die in etwa gleiche relative Einkommensposition hat, die man während der Zeit als sozialversicherungspflichtig Beschäftigter in der Pyramide der Lohnempfänger hatte.

Der Konstanzer Ökonomeprofessor Friedrich Breyer zieht bereits seit 2009 in mehreren Aufsätzen gegen eine seiner Ansicht nach schallende Ungerechtigkeit der deutschen Rentenversicherung zu Felde: Die signifikant geringere Lebenserwartung von Geringverdienern im Vergleich zu Gutverdienern wird seiner Meinung nach bei der Rentenfestsetzung nicht berücksichtigt. Deshalb verteile die Rentenversicherung von „arm zu reich“ um.

Nun hat auch Markus Knell in seinem Aufsatz „Faire Pensionen durch einkommensdifferenzierte Ersatzraten“ dieses Problem aufgegriffen und versucht, einen Beitrag zu leisten, wie das österreichische Pensionssystem unter diesem Aspekt bei gleichzeitiger Berücksichtigung finanzieller Stabilität fairer gestaltet werden kann – auch um damit Altersarmut zu vermindern. Denn auch er ist der Ansicht, dass ohne die Berücksichtigung sozio-ökonomischer Aspekte dieses Pensionssystem von arm zu reich umverteile.

Eine unterschiedliche Festsetzung von Pensionen oder Renten von Gering-, Durchschnitts- und Gutverdienern wäre im internationalen Vergleich zwar nichts Neues; denn dies ist in vielen Ländern der OECD seit Langem der Fall. Allerdings würde durch die Pensionsfestsetzung anhand der individuellen Lebenserwartung das Grundprinzip einer Sozialversicherung aufgeweicht, nach dem jede und jeder ungeachtet individueller Risikomerkmale zu den gleichen Konditionen abgesichert wird. Ist dieses Prinzip einmal aufgegeben, stellt sich die Frage, warum nicht nach weiteren Merkmalen, die die Lebenserwartung ebenfalls beeinflussen, differenziert werden soll. Frauen leben im Durchschnitt länger als Männer. Ähnlich gut belegt wie die vom Geschlecht abhängige Lebenserwartung ist aber auch, dass jemand, dessen Eltern oder Großeltern früh verstorben sind, gleichermaßen eine unterdurchschnittliche Lebenserwartung hat. Da diese Menschen ihre kürzere Lebenserwartung genauso wenig wie ihr Geschlecht bei der Geburt selbst zu verantworten haben, könnte dieser Personenkreis mit mindestens so guten Argumenten wie für die Geringverdiener auf eine pensionsrechtliche Berücksichtigung dieser Tatsache pochen. Gleichfalls ist bekannt, dass die Lebenserwartung in einem statistisch signifikanten Maße vom Beruf abhängt: Journalisten sterben deutlich früher als Ingenieure oder Ärzte, Ärzte wiederum früher als Psychologen.

Zudem weiß man seit Langem, dass Rauchen und Übergewicht die Lebenserwartung deutlich reduzieren. So liegt etwa die Lebenserwartung ei-

nes 40-jährigen Rauchers zehn Jahre unter der mittleren Lebenserwartung, und wenn dieser Raucher noch stark übergewichtig ist, sind es 14 Jahre. Solange das Rauchen und eine ungesunde Ernährung nicht verboten sind, könnten Vertreter dieser Bevölkerungsgruppen ebenfalls eine Berücksichtigung der deutlich unterdurchschnittlichen Lebenserwartung bei der Pensionsfestsetzung einfordern.

Schließlich und endlich differiert in einem signifikanten Maße die durchschnittliche Lebenserwartung deutlich nach Maßgabe des Wohnorts, wie Studien des deutschen Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) zeigen. So ist in Suhl im Thüringer Wald die durchschnittliche Lebenserwartung von Frauen und Männern um sechs Jahre geringer als im deutschen Durchschnitt. Und Forscher der Universität Bielefeld haben herausgefunden, dass die in Bonn lebenden Menschen im Durchschnitt viereinhalb Jahre älter werden als die Bewohner Gelsenkirchens. Es würde überraschen, wenn es in Österreich nicht ähnliche Befunde gäbe.

Finden alle diese Merkmale bei der Festsetzung der Pensionshöhe Berücksichtigung, würden für Personen mit identischem beitragspflichtigem Einkommen höchst unterschiedliche Pensionen gezahlt. Dabei spielt es keine Rolle, ob nun die individuelle oder eine gruppenspezifische Einkommensposition bzw. Lebenserwartung berücksichtigt wird. Denn gruppenspezifische Lebenserwartungen lassen sich nur bestimmen, wenn man Individuen bestimmten Gruppen zuordnet. Das ändert jedoch an der obigen Argumentation wenig. Denn innerhalb der einzelnen Gruppen würde es immer noch zu einer „ungerechten“ Umverteilung kommen. Das Ausmaß der Umverteilung wäre damit von der spezifischen Gruppenbreite abhängig.

Sollte die Politik die differenzielle Mortalität, wie von Knell vorgeschlagen, bei der Pensionsberechnung einführen, so wäre dies schlussendlich ein Einfallstor für eine ganze Reihe letztlich beliebiger Faktoren zugunsten einer unterschiedlichen Pensionsfestsetzung bei gleichem beitragspflichtigem Einkommen. Die Pensionen würden so zum Spielball verschiedener Interessengruppen, von der jede versuchen würde, das Beste für ihre Klientel herauszuschlagen. Damit gingen Verlässlichkeit und Solidität verloren.

Merkmal einer staatlichen Sozialversicherung ist aber gerade die Absicherung der (Pflicht-)Versicherten ohne Berücksichtigung individueller Risikomerkmale. Finden aber solche Faktoren Eingang in die Berechnung der Pensions-/Rentehöhe, so wandelt sich die Pensions-/Rentenversicherung hin zu einer normalen, lediglich staatlich organisierten Risikoversicherung. Dies würde am Ende zu einer undurchschaubaren Vielfalt an Tarifmerkmalen führen, wie dies beispielsweise in der Kfz-Versicherung bereits der Fall ist.

Des Weiteren stellt sich die Frage: Was genau ist „fair“? Markus Knell schlägt unterschiedliche Fairnesskonzepte vor. Zum einen die „aktuarische Fairness“ und zum anderen normative Fairnesskonzepte. Letztere spielen in seinen Betrachtungen aber nur eine untergeordnete Rolle. Die im Vordergrund seiner Überlegungen stehende versicherungsmathematische Fairness soll „Verteilungsneutralität“ herstellen, in der die gesamten über die Lebenszeit gezahlten Pensionen und die gesamten geleisteten Beiträge nicht systematisch voneinander abweichen. Die jeweiligen Summen sind allerdings erst nach dem Tod des betreffenden Individuums bekannt. Deshalb ist es quasi unmöglich, die Pensionshöhe individuell festzulegen. Nun ja, gut gemeint ist eben nur allzu oft das Gegenteil von gut.

Eine Alternative zu nach Lebenserwartungen differenzierten Pensions-/ Rentenleistungen wären explizite Umverteilungselemente nach dem Prinzip der Solidarrente in der Pensions- und Rentenversicherung: Wer sich während seines Erwerbslebens erfolgreich bemüht, nicht auf die staatliche Fürsorge angewiesen zu sein, sollte dies auch im Alter nicht sein. Wenn diese umverteilenden Pensions-/Rentenaufstockungen durch Steuerzuschüsse finanziert würden, dann bliebe die Sozialversicherung eine Sozialversicherung, ohne dass das Äquivalenzprinzip ausgehebelt würde.

Résumé

Mehr Fairness durch einkommensdifferenzierte Pensionsmodelle?

von Bernd Marin

Markus Knell untersucht in diesem Policy Brief die weltweit und insbesondere in den OECD- und EU-Ländern hochvirulente Frage, wie man Pensionssysteme anpassen und weiterentwickeln könnte, um sowohl fiskalisch angemessen und nachhaltig, als auch sozial fairer auf eine doppelte demographische Herausforderung zu reagieren. Das betrifft einerseits die rasch steigende durchschnittliche Lebenserwartung von mehreren Jahren pro Jahrzehnt und andererseits die unterschiedliche Langlebigkeit nach sozio-ökonomischem Status, d. h. die hohe und inverse Korrelation von Sterblichkeit mit Einkommen, Vermögen und Bildung.

Während steigende Langlebigkeit zwar individuelle und kollektive Wohlfahrts-zuwächse nach sich zieht, hat sie – ohne entsprechende Anpassungen des gesetzlichen Regelpensionsalters an die Lebenszeitgewinne – negative Auswirkungen auf die langfristige finanzielle Stabilität und Nachhaltigkeit der Pensionssysteme. Sehr stark differenzielle Mortalität wiederum kann das Vertrauen in die Fairness bestehender Rentenregeln unterminieren und ihre soziale Akzeptanz gefährden: Denn bei Lebenserwartungsunterschieden von bis zu 14,6 Jahren zwischen dem einkommensstärksten und ärmsten Prozent der männlichen Bevölkerung (wie etwa in den USA) führen formell absolute gleiche Anspruchsvoraussetzungen bei Zugangsalter und Beitragssatz oder genau gleiche monatliche Pensionsleistungsansprüche lebenslänglich, gemessen an der Ersatzrate des Activeinkommens, zu extrem unterschiedlichen Lebenspensionssummen oder Rentenvermögen bei exakt gleichen Beiträgen.

Das bedeutet gravierende Verletzungen aktuarischer Fairness oder versicherungsmathematischer Neutralität, also elementarster Solidarität, ganz unabhängig von erfolgreicher fiskalischer Solidität. Anders gesagt: Es kommt systematisch zu verkehrten Umverteilungen von sozial Schwachen zu Starken, von Bedürftigen zu Begüterten, von Armen zu Reichen, von Ungebildeten zu Gebildeten. Kann das der Sinn bzw. das erwünschte oder auch nur hinnehmbare Resultat eines dem Grunde nach solidarischen Umlageverfahrens und Sozialversicherungssystems sein? Können selbst gelungene technisch-systemintegrative Budgetkonsolidierung und fiskalische Nachhaltigkeit ohne sozialintegrative Legitimität und Akzeptanz auf Dauer funktionieren?

Obschon klassen- und schichtspezifische Mortalitätsdifferenzen in Deutschland und Österreich geringer sind als in den Vereinigten Staaten und die gesetzliche Rentenversicherung und das Allgemeine Pensionsgesetz (APG) legitimatorisch weniger strapazieren als die Social Security in den USA, so ist doch empirisch überall eine janusköpfige Entwicklung der Lebenserwartung zu beobachten. Einerseits steigt die durchschnittliche Lebenserwartung, was eine entsprechende allgemeine Erhöhung des gesetzlichen Pensionsalters erfordert (die freilich in Österreich bisher gar nicht bewältigt wurde und in Deutschland allenfalls bis um 2030 einigermaßen adäquat bewältigt sein wird). Andererseits gibt es erhebliche fortbestehende Unterschiede in der individuellen Lebenserwartung, die stark mit Einkommen, Bildung und anderen Ressourcen korrelieren. Ein stabiles und faires Pensionssystem sollte aber auf beide demografischen Herausforderungen eingehen.

Wenn man es wie Markus Knell als fair ansieht, dass zwischen individuellen Beitragszahlungen und Pensionsleistungen eine Äquivalenz oder Beitrags-gerechtigkeit hergestellt wird, gilt es zu verhindern, dass (wie im derzeitigen APG) einkommensschwache kurzlebige Personen einkommensstarke Langlebige subventionieren – und damit eine „verkehrte“ Umverteilung von unten nach oben stattfindet. Um eine Äquivalenz zwischen Gesamtbeiträgen und Gesamtleistungen zu erreichen, gibt es mehrere – funktionell völlig gleichwertige – strategische Möglichkeiten.

Der (von mir mitentwickelte) historische Kompromiss einer „**Friedensformel**“ **65-45-80** eines leistungsorientierten Pensionskontensystems bedeutet: Jede(r) kann im Alter von 65 Jahren nach 45 Versicherungsjahren mit 80 Prozent (genauer: 80,1%) des durchschnittlichen, beitragspflichtigen Lebenserwerbseinkommens (n. b.: des Durchschnittseinkommens bis zur Höchstbeitragsgrundlage, nicht des Letzteinkommens) rechnen. Das bedeutet einen Kontoprozentsatz von 1,78 Prozent pro Versicherungsjahr – und eine hohe Pensionslücke zwischen Rentenbezug und dem letzten aktiven Erwerbseinkommen wegen und nach Maßgabe der im EU-Vergleich besonders steilen Lebenseinkommenskurven in Österreich.

Die „Friedensformel“ 65-45-80 der Parameter des Pensionssystems war um die Milleniumswende annähernd mit einem ausgeglichenen Staatshaushalt vereinbar. 2018 – inzwischen ist die Lebenserwartung durchschnittlich vier Jahre höher – gilt sie nur mehr unter der Annahme „**65plus-45plus-8ominus**“. Dabei wären vielfältige Kombinationen der Parameterspezifikation Antrittsalter/Beitragsdauer/Bemessungsgrundlage möglich. Ein Näherungswert für die **Formel 65-45-80 im Jahr 2000** wäre etwa **68-48-80 im Jahr 2018**. Andernfalls kommt es bei unveränderter Erwerbsdauer und gleichem gesetzlichen Regelpensionsalter wie zur Jahrtausendwende zu deutlichen Einkommenseinbußen auf rund 62 Prozent Ersatzeinkommen im Ruhestand.

Doch selbst bei unveränderter Lebenserwartung wie im Jahr 2000 könnte (nach Knell: sollte) man etwa die Ersatzraten für die „Friedensformel“ 65-45-80 nach der durchschnittlichen Einkommensposition differenziert haben. Dann wären etwa statt allgemeiner 80 Prozent Pensionsleistung der Bemessungsgrundlage im Alter von 65 Jahren nach 45 Beitragsjahren zwischen 92 Prozent für einkommensschwache Personen (definiert durch 50 % des Durchschnittseinkommens) und 71 Prozent für einkommensstarke Personen (mit 150 % des Durchschnittseinkommens) zu erwarten gewesen, also **65/45/71-92** – eine Strategie, die sich sogar bei der US-amerikanischen Social Security findet.

Alternativ dazu könnte man auch differenzierte Beitragszahlungen einführen, wie sie ansatzweise in Schweden eingesetzt werden, – oder unterschiedliche Kontogutschriften je nach Einkommenshöhe. Bei weiterem Anstieg der durchschnittlichen Lebenserwartung müssten nicht unbedingt die Zieleratzraten angepasst werden, sondern es könnte auch das gesetzliche Regelpensionsalter variiert werden, aber eben nicht in einheitlicher Weise, sondern differenziert nach der einkommensabhängigen Zunahme der Lebenserwartung. Das würde etwa bedeuten, dass Gutverdienende ihr Antrittsalter von 66,5 auf 69,5 Jahre anheben müssten, um auf 80 Prozent Ersatzrate zu kommen, Schlechtverdienende jedoch nur von 63,5 auf 66,5 Jahre; also nach der Formel **66,5-69,5/45/80**. Tatsächlich gibt es ansatzweis eingeschränkte Varianten all dieser Maßnahmen in verschiedenen OECD-Ländern, aber nirgendwo ein durchgehend unterschiedliches Pensionsalter oder Renteneinkommen je nach Höhe des Erwerbseinkommens.

Markus Knell setzt sich ernsthaft mit möglichen Gegenargumenten gegen seine Innovationsvorschläge auseinander, wie sie etwa Bert Rürup formuliert hat. Sie reichen von der Ex-ante-Nichtbeobachtbarkeit oder Unprognostizierbarkeit individueller Lebenserwartungen über die multifaktoriellen Einflüsse bis hin zu adversen Verhaltenseffekten oder unerwünschten Anreizen – wenn etwa ein niedriges Ausbildungsniveau oder (sogar fälschlich) deklariertes Tabakkonsum als Kurzlebigkeitsindikatoren zu deutlich höheren Pensionszahlungen führen müssten als höhere Qualifikationen und rauchfreier Lebensstil. Welche gesetzliche oder öffentliche Sozialversicherung dürfte eine Art stillschweigenden “(Aus)Bildungs-Malus” oder gar solche abstrusen Implikationen wie einen ausdrücklichen “Raucher-Bonus”, wie er etwa bei Privatversicherungen im anglo-sächsischen Raum oder in den Niederlanden für lebenszeitverkürzte, sogenannte “*impaired annuities*” durchaus gang und gäbe ist, auch nur in Erwägung ziehen?

Kein Wunder, dass Markus Knell den Pro-Argumenten für eine einkommensbasierte Differenzierung den Vorzug gegenüber Kontra-Argumenten gegen solche möglichen Implikationen der von ihm befürworteten Handlungslogik gibt. Er macht es sich dabei keineswegs leicht, bemüht sich sichtlich um theoretisch-systematische Stringenz und intellektuelle Integrität und setzt sich Punkt für Punkt mit etwaigen Gegenargumenten zu seinem Ansatz auseinander. Er schlägt die Entwicklung von Kriterien für eine Checkliste für wenige und wichtige Indikatoren als sozio-ökonomische Korrelate der Lebenserwartung vor und plädiert ausdrücklich für die Besonderheit einkommensabhängiger Faktoren. Ebenso argumentiert er gegen die Berücksichtigung selbst nachweislich für die Lebenserwartung einflussreicher Lebensstilfaktoren wie Rauchen, Alkoholkonsum, Körpergewicht oder risikanten Freizeitaktivitäten – aus konzeptuellen ebenso wie aus methodologischen Gründen.

Weiters bemüht Knell unterschiedliche normative Fairnesskonzepte von Utilitarismus bis zu “verantwortungssensitivem Egalitarismus”, um sein Argumentarium intellektuell abzurunden. Auch der empirische Umstand, dass eine runde Zweidrittel-Mehrheit von insgesamt 26 von derzeit 37 OECD-Staaten bereits irgendwie differenzierte Pensionssysteme hat und die OECD selbst diese für überlegenswert hält, bestärkt Markus Knell in seinem Plädoyer. Gleichzeitig täuscht er sich nicht über die praktisch sehr hohe Komplexität einer Umsetzung seines Modells, von der Wahl des Einkommensbegriffs (Individual- oder Haushaltseinkommen), über die Behandlung von Teilzeitbeschäftigung und unterbrochenen Erwerbsbiografien, die Berücksichtigung von Sozialprogrammen zu Invalidität, Ausgleichszulagen, Mindestsicherung, bis hin zu vorzeitigem oder späteren Pensionsantritt und den damit verbundenen Zu- und Abschlägen usw. – die berüchtigten “Teufel im Detail”.

Vor allem aber ist Knell überzeugt, dass Pensionsreformen in die von ihm – und auch von Rürup und einem Großteil der Fachleute gewünschte Richtung einer Lockerung des reinen Versicherungs- oder Äquivalenzprinzips leichter und wirksamer polit-ökonomisch als faire Sozialversicherung kommuniziert werden können denn rein politisch als solidarische Umverteilung. Ökonomische oder ökonomistische Perspektiven als Framing für eine breite Akzeptanz einkommensdifferenzierter Pensionssysteme wären demnach vorteilhafter als ausschließlich und ausdrücklich politische Argumentationsrahmen. Das könnte freilich angesichts des weit verbreiteten, ebenso unsinnigen wie hochwirksamen Pauschalverdachts von “Neolibera-

lismus" gegenüber *aller* (wie bei Knell auch durchaus politisch progressiven) ökonomischen Rationalität eine folgenschwere Selbsttäuschung sein. Und Rürups expliziter Politikinterventionismus könnte als offener Bruch mit versicherungsmathematisch verkürzter Gerechtigkeit oder als ihre disruptive Weiterentwicklung mehr Akzeptanz finden als Knells ökonomistischer Zugang, der mit der Hegemonie dieses Denkansatzes steht und fällt.

Denn mit Bert Rürups Schlussfolgerungen verhält es sich genau umgekehrt. Er plädiert als Alternative zu Knells nach Lebenserwartungen differenzierten Pensionsleistungen für "explizite Umverteilungselemente" in der Rentenversicherung, die durch Steuerzuschüsse finanziert würden, damit die Sozialversicherung und das ihr inhärente Äquivalenzprinzip als solche "weiter hoch gehalten werden (könnte)." Rürup beharrt auf dem Grundbefund, dass nämlich jedes Umlageverfahren unvermeidlich von Kurzlebigen zu Langlebigen umverteile und zumindest dieser offensichtlichen Ungerechtigkeit nicht systemimmanent, sondern nur durch korrigierenden politischen Eingriff beizukommen sei.

Als jahrzehntelang erfahrener und in höchsten Funktionen tätiger Politikberater – nicht zuletzt als Vorsitzender der "Wirtschaftsweisen", des bundesdeutschen Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung – ist Rürup aber weniger an kohärenten und eleganten theoretischen Ableitungen, als an praktischen Fragen erfolgreicher Implementierung pensionspolitischer Reformvorschläge interessiert. Und er ist natürlich auch viel illusionsloser, was die wahrscheinlichen praktischen Schwierigkeiten und politischen Folgen von Umsetzungsversuchen einkommensdifferenzierter Rentenpolitik angeht.

Persönlich erinnert mich das etwa an das Schicksal meiner eigenen, realpolitisch gescheiterten Vorschläge zur großzügigen und fairen Berücksichtigung von Einkommens- und Lebenszeitverkürzungen von Nacht-, Schicht- und Schwerarbeitern, und der Eigendynamik ihrer Behandlung in der politischen Arena. Dort setzen sich am Ende meist gerade nicht die wissenschaftlich objektivierbar schutzbedürftigsten Interessen sozial schwacher Arbeitnehmer, sondern umgekehrt ausgerechnet die gewerkschaftlich bestorganierten, stärksten Interessengruppen, gleichsam jene "mit den spitzen politischen Ellenbogen" durch, von Sicherheitswachebeamten und Kriminalinspektoren über Fluglotsen und Spitalsärzte bis hin zu anderen Kategorien vergleichsweise bevorzugter Interessengruppen aus der Beamtenschaft und den Gemeindebediensteten. Ich teile daher die Skepsis praxisnaher wissenschaftlicher Politikberater wie Rürup gegenüber unseren eigenen, theoretisch stimmigen, aber praktisch oft einfach nicht umsetzbaren Modellen.

Wenn jedes Umlageverfahren auf der Welt immer auch eine durchaus unerwünschte, aber offensichtlich eben unvermeidliche Umverteilung von kurzlebigen zu langlebigen Personen bedeutet, impliziert sie auch – zuge-spitzt formuliert – eine von Schwarzen zu Weißen, von Roma und Sinti zu Gadge, von Armen zu Reichen, von Ungebildeten zu Gebildeten. Und bei geschlechtsneutralen Sterbetafeln und gleichem gesetzlichen (nicht: faktischen) Pensionsalter von Männern und Frauen auch eine Umverteilung von Männern zu Frauen.

Nun werden einige dieser Umverteilungen als zutiefst ungerecht, andere wiederum wie die von kurzlebigeren Männern zu langlebigeren Frauen als durchaus sinnvoll und annehmbar, wenn nicht gar als erstrebenswert angesehen. Schwierig wird es angesichts der oft undurchschaubaren Interaktionen verschiedener Determinanten von Lebenserwartung. Wenn der Bildungsgrad

fast dieselben Auswirkungen auf die Langlebigkeit hat wie das Haushaltseinkommen, wir aber kaum wissen, wodurch das genau verursacht wird (Zugang zu medizinischen Leistungen oder ausgeprägtes Gesundheits- und Vorsorgebewusstsein?), so kann keine moderne Gesellschaft (und keine Regierung welcher politischen Orientierung auch immer) wollen, dass bildungsbedingt (oder geschlechtsspezifisch verhaltensbedingt) ein gesünderer Lebensstil und eine höhere Lebenserwartung bei den Pensionen „bestraft“ wird.

Und was macht man, wenn die Lebenserwartung berufsbedingt – und entgegen dem Einkommen – variiert? Journalisten früher in den Ruhestand entlassen als Ingenieure? Oder gutbezahlte Ärztinnen früher pensionieren als weniger verdienende Psychologinnen, weil erstere deutlich früher sterben? Oder sollte man wohnortbedingt Wiener, Burgenländer und Niederösterreicher um Jahre früher verrenten als Vorarlberger und Tiroler, nur weil sie Jahre früher ableben – oder geringere Einkommen haben oder beides? Gelsenkirchener früher verrenten als langlebigere Bonner? Österreichische Roma und deutsche Sinti früher – und/oder mit höheren Pensionen ausstatten als andere Österreicher und Deutsche? Übergewichtige Raucher 14 Jahre früher in den Ruhestand schicken – oder ihnen viel höhere Pensionen auszahlen als normalgewichtigen Nichtraucher?

Solange nämlich, so Rürup, Rauchen und ungesunde Ernährung nicht verboten sind, wäre politisches Lobbying für eine Berücksichtigung der stark reduzierten Lebenserwartung von Rauchern und Fettleibigen bei der Rentenfestsetzung durchaus ebenso legitim und begründbar wie das Plädoyer für einkommensdifferenzierte Pensionsansprüche. Bestimmte Lebensstile würden ebenso wie Einkommensschwäche zu vorzeitigem – und/oder höherem – Ruhegenuss berechtigen, um die höhere Sterblichkeit auszugleichen. Dasselbe müsste übrigens auch für die Gruppeninteressen von Menschen mit erblich bedingtem vorzeitigem Mortalitätsrisiko, etwa bei früh verstorbenen Eltern und früheren Vorfahren, gelten.

Wo aber führt die Logik solcher Modelle letztlich hin? Sollen dann bei gleichen beitragspflichtigen Einkommen, aber unterschiedlichen Sterblichkeitsrisiken stark unterschiedliche Monatspensionen gezahlt werden? Oder nur umgekehrt: höhere Erwerbseinkommen *ceteris paribus* immer zu vergleichsweise niedrigeren Leistungsansprüchen führen als geringere aktive Verdienste? Droht nicht bei Verallgemeinerung der (bei Niedrigverdienern gut gemeinten) Forderung, gruppenspezifische Lebenserwartungen bei der Pensionsauszahlung zu berücksichtigen, *nolens volens* eine Art “Balkanisierung” der Pensionssysteme, das heißt eine Aushöhlung des gesamten solidarischen Umlagesystems durch gutorganisierte Partikularinteressen?

Kann es nicht, an Stelle der beabsichtigten höheren Beitragsgerechtigkeit, Fairness und Akzeptanz gerade umgekehrt zu verringerter Legitimität des Pensionssystems kommen, wenn etwa eine Dumping-Lizitation nach unten im Wettlauf um die jeweils geringstmögliche gruppentypische Langlebigkeit zwecks höherer Rentenansprüche einsetzt? Könnten der Suche nach statistisch signifikanten gruppenspezifischen Risikomerkmale und entsprechend differenzierender Sozialversicherung vernünftige Grenzen gesetzt werden?

Die entscheidende Frage ist daher wohl nicht, *ob*, sondern nur, *wie* genau man eine bedarfsgerechte und sozial ratsame Lockerung des reinen Versicherungsprinzips und Abweichungen von der Beitragsäquivalenz institutionalisiert und steuerliche Zuschüsse zu den Beitragsleistungen für solche solidarischen sozialstaatlichen Korrekturen nutzt. Und: Welche Framings die bestmögliche, wirksamste öffentliche Kommunikation nötiger, aber häufig

unpopulärer Pensionsreformen gewährleisten und gleichzeitig ein besseres Gleichgewicht zwischen finanzieller Stabilität einerseits und vertrauensvoller sozialer Akzeptanz der Fairness von Pensionsregeln andererseits sichern.

Denn ohne Nachhaltigkeit gibt es langfristig gar keine angemessenen Pensionen und keinerlei Pensionsgerechtigkeit. Und es gibt keine Pensionsgerechtigkeit allein im Auge und im Urteil noch so kluger Fachleute, aber ohne breite Zustimmung auch der Betroffenen, denn “Justice must not only be done, but must be seen to be done.”

Über die Autoren



Markus Knell studierte Philosophie, Soziologie und Ökonomie an der Universität Wien, der University of California (San Diego) und der Universität Zürich. Von 1997 bis 2000 war er als Universitätsassistent an der Universität Zürich beschäftigt und seit 2000 arbeitet er in der volkswirtschaftlichen Studienabteilung der Oesterreichischen Nationalbank. In seinen Forschungsarbeiten, die in nationalen und internationalen Zeitschriften publiziert werden, beschäftigt er sich mit Fragen der Makroökonomie, der Geldpolitik, der Lohnbildung sowie der Altersvorsorge. Im Jahr 2011 wurde Markus Knell für seine Arbeiten zu Pensionsystemen mit dem Hannes-Androsch-Preis ausgezeichnet. Die in diesem Policy Brief vertretenen Standpunkte spiegeln die persönlichen Ansichten des Autors wider



Prof. em. Dr. Dr. h.c. Bert Rürup ist seit Anfang 2013 Präsident des Handelsblatt Research Institute, einer unabhängigen wissenschaftlichen Forschungseinrichtung der Verlagsgruppe Handelsblatt. Lange Zeit war er der rentenpolitische Berater der deutschen Bundesregierung, beriet aber auch ausländische Regierungen und internationale Organisationen in wirtschafts- und sozialpolitischen Fragen und war Vorsitzender diverser sozialpolitischer Kommissionen. Im Jahr 2000 wurde Bert Rürup in den Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung berufen, an dessen Spitze er von 2005 bis 2009 stand.



Bernd Marin ist Gründer und Direktor des Europäischen Bureau für Politikberatung und Sozialforschung in Wien, zuletzt (März/April 2017) war er Gastprofessor an der Columbia University in New York. 2015/16 war er Rektor der US-amerikanischen Webster Vienna Private University. 1988 bis 2015 leitete er als Executive Director das European Centre for Social Welfare Policy and Research, verbunden mit den Vereinten Nationen, in Wien. Von 1984 bis 1988 war er Professor of Comparative Political and Social Research und 1986/87 Dekan für Gesellschaftswissenschaften am European University Institute (EUI), der EU-Universität in Florenz. Seine neuesten Bücher sind *The Future of Welfare in a Global Europe* (ed.), 2015, und *Welfare in an Idle Society? Reinventing Retirement, Work, Wealth, Health, and Welfare*, 2013.

Literatur

- Bargain, O., K. Orsini und A. Peichl (2014). "Comparing Labor Supply Elasticities in Europe and the United States". *The Journal of Human Resources* 49 (3). 723–838.
- Breyer, F., und S. Hupfeld (2009). "Fairness of Public Pensions and Old-Age Poverty". *FinanzArchiv: Public Finance Analysis* 65 (3). 358–380.
- Chetty, R., M. Stepner, S. Abraham et al. (2016). "The Association between Income and Life Expectancy in the United States, 2001–2014". *Journal of the American Medical Association* 315 (16). 1750–1766.
- Fleurbaey, M. (2008). *Fairness, Responsibility, and Welfare*. Oxford, New York.
- Geanakoplos, J., und S. Zeldes (2009). "Reforming Social Security with Progressive Personal Accounts". *Social Security Policy in a Changing Environment*. Hrsg. National Bureau of Economic Research. 73–121.
- Klotz, J., und G. Doblhammer (2008). "Trends in Educational Mortality Differentials in Austria Between 1981/82 and 2001/2002: A Study Based on a Linkage of Census Data and Death Certificates". *Demographic Research* 19 (51). 1759–1780.
- Knell, M. (2016a). "Grundlagen eines Soliden und Solidarischen Pensionskontensystems". *Wirtschaft und Gesellschaft* 2016 (3). 465–496.
- Knell, M. (2016b). "Politique Automatique. Zur Rolle von automatischen Regeln in der Wirtschaftspolitik". *Merkur. Deutsche Zeitschrift für europäisches Denken* 70 (7). 87–94.
- Knell, M. (2013). "The Austrian System of Individual Pension Accounts – An Unfinished Symphony". *Monetary Policy & the Economy* Q4/2013. 47–62.
- Landes, X. (2015). "How Fair Is Actuarial Fairness?" *Journal of Business Ethics* 128 (3). 519–533.
- Leroux, M.-L., und G. Ponthiere (2013). „Utilitarianism and Unequal Longevities: A Remedy?" *Economic Modelling* 30. 888–899.
- NAS National Academies of Sciences, Engineering, and Medicine (2015). *The Growing Gap in Life Expectancy by Income: Implications for Federal Programs and Policy Responses*. Washington, DC.
- OECD (2017). *Preventing Ageing Unequally*. Paris.
- OECD (2015). *Pensions at a Glance*. Paris.
- Swedish Pension Agency (2015). *Orange Report. Annual Report of the Swedish Pension System 2014*. Technical report. Stockholm.

Impressum

© März 2018
Bertelsmann Stiftung, Gütersloh

Vertrieb: Bertelsmann Stiftung (BSt),
Europäisches Bureau für Politikberatung
und Sozialforschung Wien (eb)

Autoren: Markus Knell, Bert Rürup (Kommentar)
Verantwortlich: Thorsten Hellmann
Lektorat: Sibylle Reiter

Bildnachweis (Cover): Simon Kraus | stock.adobe.com

Design: Lucid. Berlin
Druckerei: Matthiesen Druck, Bielefeld

Adresse | Kontakt

Bertelsmann Stiftung (BSt)
Carl-Bertelsmann-Straße 256
33311 Gütersloh
Deutschland

Dr. Thorsten Hellmann (BSt)
Project Manager
thorsten.hellmann@bertelsmann-stiftung.de
Telefon +49 5241 8181236

Europäisches Bureau für Politikberatung
und Sozialforschung Wien (eb)
Schottenring 19/9
1010 Wien
Österreich

Prof. Dr. Bernd Marin (eb)
Direktor
marin@europeanbureau.net
Telefon +43 664 1002617

www.social-inclusion-monitor.eu

www.bertelsmann-stiftung.de