

Führt ein höheres Rentenalter zu mehr Arbeitslosigkeit?

Wie reagieren die Betroffenen auf verschiedene Reformoptionen in der Altersvorsorge? Ein Blick nach Österreich zeigt: Ein höheres Rentenalter verschiebt das Problem lediglich in die Arbeitslosenversicherung. Effektiver könnte eine tiefere Rente sein. *Andreas Haller*

Abstract Aufgrund des demografischen Wandels steht die Altersvorsorge unter grossem Reformdruck. Auf den ersten Blick erscheint es da nur fair, dass mit steigender Lebenserwartung das Rentenalter erhöht wird. Die Politik hat aber auch andere Stellschrauben, um die Altersvorsorge zu reformieren. Die zentrale Frage ist: An welchen Schrauben soll man drehen? Dieser Artikel bietet einen Rahmen, um über diese Frage nachzudenken. Wie sich zeigt, hängt die Effektivität einer Pensionsreform entscheidend von den Arbeitsmarktreaktionen der betroffenen Arbeitnehmer ab. Arbeiten betroffene Individuen länger, oder findet eine Substitution zu anderen Sozialversicherungsprogrammen statt? Eine empirische Analyse von österreichischen Rentenreformen zeigt, dass aufgrund von unterschiedlichen Arbeitsmarktreaktionen eine Reduktion der Pensionshöhe effektiver sein kann als die Erhöhung des Rentenalters.

Steigende Lebenserwartung und sinkende Geburtenraten sind eine Herausforderung für die staatliche Altersvorsorge. Das gilt insbesondere für ein Umlageverfahren wie die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHV). Denn in einem Umlageverfahren bezahlt die heute junge Generation die Renten der aktuell alten Personen. Und dieses Verhältnis zwischen Pensionierten und der erwerbsfähigen Bevölkerung wird immer erdrückender, wie die Demografie der Schweiz zeigt: Im Jahr 1950, zwei Jahre nach Einführung der AHV, kamen auf eine Person, die über 64 Jahre alt war, sechs Individuen im erwerbsfähigen Alter (20- bis 64-jährige). Im Jahr 2050 kommen auf eine Person im Rentenalter noch zwei erwerbsfähige Personen. Die sogenannte Alterspyramide hat damit ihre ursprüngliche, namengebende Form verloren (siehe *Abbildungen* auf S. 40).

Zielkonflikt von Rentenreformen

Reformen in der Altersvorsorge, vor allem in der AHV, sind daher unumgänglich. Die zentrale Frage ist nur: Wie? Es gibt verschiedene Stellschrauben, an denen ange-setzt werden kann. Diskutiert werden zurzeit die Erhöhung des Rentenalters, die Senkung der Rentenhöhe, finanzielle Anreize für eine Flexibilisierung des Pensionsalters oder die Erhöhung der Vorsorgebeiträge und Steuern. Doch an welcher Schraube soll gedreht werden?

Alle diese Stellschrauben haben einen immanenten Zielkonflikt gemeinsam. Denn einerseits verbessert eine Reform die öffentlichen Finanzen – sei es durch reduzierte Ausgaben oder zusätzliche Einnahmen –, andererseits verringert sich durch die Reform die Rentenleistung (Versicherungswert). Allerdings sind diese beiden gegenläufigen Effekte je nach Massnahme unterschiedlich. Die Frage ist deshalb: Wie kann man sie quantifizieren, um eine Erhöhung des Rentenalters mit einer Senkung der Pensionshöhe oder einer Flexibilisierung des Rentenalters vergleichen zu können?

Die Antwort: mit dem «Multiplikator» einer Reform.¹ Dieser Multiplikator misst nämlich den Gesamteffekt einer Reform auf die öffentlichen Finanzen und zeigt damit mehr als nur den mechanischen Effekt, der allfällige Verhaltensänderungen der Individuen aufgrund der Reform ausser Acht lässt. Der Multiplikator gibt Auskunft darüber, wie sich die öffentlichen Finanzen bei einer Massnahme verändern, wenn die Menschen auf die Reform reagieren. Zudem kann dieser Multiplikator empirisch geschätzt werden.

Wieso ist der Multiplikator einer Reform interessant? Man kann eine Pensionsreform auch als Umverteilung von 1 Franken aus der Hand eines Rentners in den Topf der

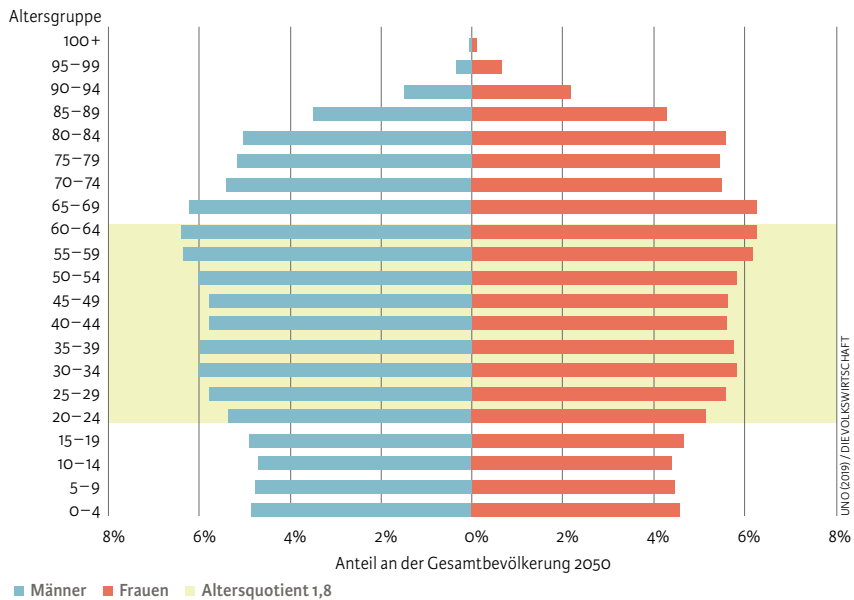
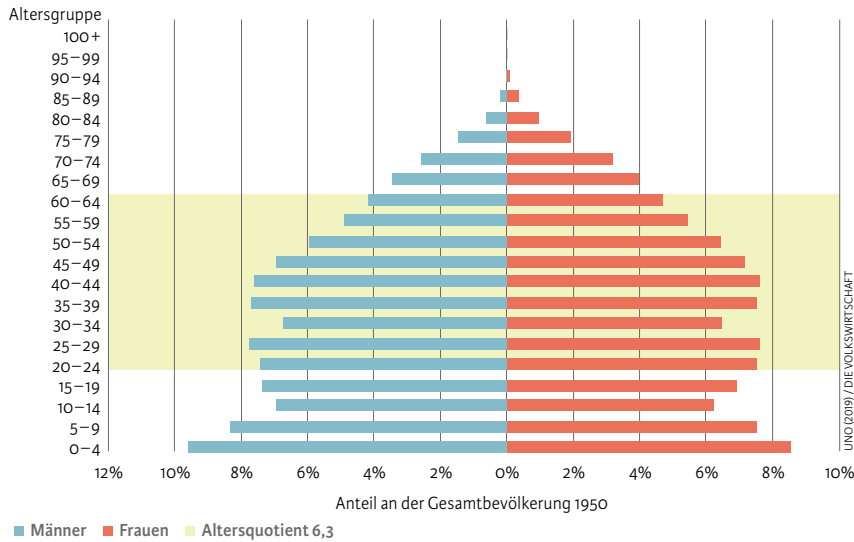
öffentlichen Finanzen betrachten.² Der mechanische Effekt dabei ist dann, dass sich die öffentlichen Finanzen um diesen einen Franken erhöhen. Neben diesem mechanischen Effekt passen die Individuen ihr Arbeitsmarktverhalten an die neuen Pensionsregeln an (Verhaltenseffekt). Wenn sie damit rechnen, dass ihre Altersvorsorge in Zukunft geringer ausfällt, werden einige Individuen eventuell länger oder mehr arbeiten, was die öffentlichen Finanzen durch zusätzliche Sozialversicherungsbeiträge weiter verbessert. Der Gesamteffekt auf die öffentlichen Finanzen ist die Summe aus dem mechanischen Effekt und dem Verhaltenseffekt. Und diese Summe erfasst der Multiplikator. Er misst also, um wie viel die öffentlichen Finanzen zunehmen, wenn die Altersvorsorge um 1 Franken reduziert wird. Der Multiplikator erlaubt den Vergleich zwischen verschiedenen Reformen (Erhöhung des Rentenalters vs. Reduktion der Pensionshöhe etc.) und misst den fiskalischen Nutzen einer Reform.

Dieser Nutzen muss nun verglichen werden mit den Kosten der Reform. Denn die Reform reduziert schliesslich auch den Versicherungswert der Altersvorsorge, da die Rentner nun 1 Franken weniger zur Verfügung haben. Der Versicherungswert beurteilt den gesellschaftlichen Wert von 1 Franken in der Hand eines Rentners relativ zu 1 Franken in öffentlichen Mitteln. Ist der Multiplikator (Nutzen der Reform) grösser als der Versicherungswert (Kosten der Reform), dann ist die Reform wünschenswert. Doch der Versicherungswert ist zu einem gewissen Grad eine Ermessensfrage. Denn wie viel Wert messen wir als Gesellschaft 1 Franken in der Hand eines betroffenen Rentners bei? Dieser Wert hängt unter anderem von politischen Präferenzen ab und ist daher subjektiv. Der Multiplikator kann jedoch objektiv gemessen werden für vergangene Reformen und ist der

¹ Dieser Artikel basiert auf Haller (2019).

² Unterschiedliche Pensionsreformen betreffen unterschiedliche Gruppen von Rentnern. Eine Erhöhung des Frührentenalters betrifft zum Beispiel Frührentner, eine Reduktion des Pensionsniveaus betrifft alle Rentner.

Bevölkerungspyramide der Schweiz 1950 und 2050



Der Altersquotient ist definiert als die Anzahl der über 64-jährigen Bevölkerung relativ zur Anzahl 20- bis 64-jähriger. Der Altersquotient misst also, wie viele Individuen im erwerbsfähigen Alter auf einen Rentner kommen.

zentrale Vergleichswert für die Diskussion von Pensionsreformen.

Evidenz aus Österreich

Um die Multiplikatoren der verschiedenen Reformoptionen zu schätzen, lohnt sich ein Blick nach Österreich. Dort haben in den letzten 40 Jahren sieben grössere Pensionsreformen verschiedene Aspekte des Pensionsystems angepasst und bieten daher interessante Variationen, um Multiplikatoren zu schätzen. So hat eine Pensionsreform im Jahr 1988 mittels einer angepassten Rentenformel die Rentenhöhe reduziert. Zwei Reformen im Jahr 2000 und 2003 haben das Frührenten-

alter von 55 auf 60 für Frauen und von 60 auf 65 für Männer erhöht. Beide Reformen wurden gestaffelt eingeführt, und verschiedene Geburtskohorten waren unterschiedlich betroffen von den Reformen. Dies erlaubt es, den kausalen Effekt dieser Reformen auf die öffentlichen Finanzen zu schätzen und so die Multiplikatoren zu bestimmen.

Für die Reduktion der Pensionshöhe zeigt sich ein Multiplikator von 1,5. Überträgt man dieses Resultat auf die Schweiz, bedeutet das: Wird die Pensionshöhe um 1 Franken reduziert, erhöhen sich die öffentlichen Finanzen um 1,5 Franken. Die zusätzlichen 50 Rappen kommen deshalb zustande, weil einige Individuen als Reaktion auf die Reform die Pen-

sionierung aufschieben und länger arbeiten. Dies generiert zusätzliche Sozialversicherungsbeträge und reduziert die Pensionszahlung aufgrund des längeren Arbeitslebens.

Für die Erhöhung des Frührentenalters ergibt sich ein Multiplikator von 1. Die Einsparungen sind also gleich dem mechanischen Effekt der Reform, und es entstehen keine zusätzlichen Einsparungen oder Einnahmen durch Verhaltensanpassungen. Das ist überraschend. Denn bei einer Erhöhung des Frührentenalters können Individuen erst später in Pension gehen, und man könnte erwarten, dass diese Individuen als Reaktion darauf länger arbeiten, somit mehr Sozialversicherungsbeiträge zahlen und einen Multiplikator über 1 generieren. Doch dem ist nicht so. Zwar arbeiten einige Individuen tatsächlich länger, was zusätzliche Einnahmen generiert. Gleichzeitig erhöht sich aber auch die Arbeitslosigkeit in diesem Altersfenster, was zu zusätzlichen Staatsausgaben führt. In der Summe sind diese zwei gegenläufigen Effekte ähnlich gross, und der fiskalische Nettoeffekt der Verhaltensanpassung ist somit null. Eine Erhöhung des Frührentenalters in Österreich ist also nur dann wünschenswert, wenn man der Meinung ist, dass 1 Franken in der Hand eines betroffenen Rentners einen gesellschaftlichen Wert hat, der weniger als 1 Franken beträgt. Oder mit anderen Worten: wenn man den Nutzen der Reform (Multiplikator) höher bewertet als die Kosten (Versicherungswert).

Implikationen für die Politik

Der Blick nach Österreich zeigt also: Die Reduktion der Pensionshöhe hat einen grösseren Multiplikator als die Erhöhung des Rentenalters (1,5 vs. 1). Für den relativen Vergleich von Pensionsalter und Pensionshöhe ist neben dem Multiplikator allerdings auch der Versicherungswert entscheidend. Und dieser ist nicht eindeutig. Im österreichischen Fall betrifft die Reduktion der Pensionshöhe vor allem höhere Einkommen, während die Anhebung des Frührentenalters alle Einkommensgruppen betrifft. Wenn aus gesellschaftlicher Sicht ein Transfer zu hohen Einkommensgruppen nicht wertvoller ist als ein Transfer an alle, dann hat die Reduktion der Pensionshöhe neben dem höheren Nutzen (Multiplikator) auch tiefere Kosten (Versicherungswert) als die Erhöhung des Frührentenalters. Im österreichischen Kontext ist somit die Reduktion der Pensionshöhe effektiver als die Erhöhung des Rentenalters und daher vorzuziehen.



Was kann die Schweiz aus der österreichischen Evidenz lernen? Eine wichtige Erkenntnis ist, dass bei einer Erhöhung des Rentenalters das Arbeitsmarktverhalten sehr persistent ist: Individuen, welche einen Job haben, bleiben in diesem Job und arbeiten länger aufgrund der Erhöhung des Rentenalters. Individuen, die arbeitslos sind (oder sonst nicht erwerbstätig), bleiben arbeitslos und finden nicht plötzlich den Weg zurück in eine Erwerbsarbeit. Obwohl sich die Anreize stark ändern, findet praktisch keine Reduktion der Arbeitslosigkeit statt aufgrund des höheren Rentenalters. Wie effektiv eine Erhöhung des Rentenalters ist, hängt also stark von der Beschäftigungsquote der älteren Arbeitnehmer ab. Und die ist in der Schweiz besser als in Österreich. Im Jahr 2018 betrug sie bei den 55- bis 64-jährigen in der Schweiz 72 Prozent; in Österreich waren es nur 54 Prozent.³ Deshalb ist es möglich, dass der Multiplikator eines höheren Rentenalters in der Schweiz grösser ist als in Österreich.

Die Multiplikatoren aus dem österreichischen Kontext sind also nicht eins zu eins auf andere Länder anwendbar. Das österreichi-

sche Beispiel zeigt aber zwei wichtige Punkte deutlich. Erstens: Reformen der Altersvorsorge können nicht isoliert betrachtet werden. Das Zusammenspiel verschiedener Sozialversicherungsprogramme ist absolut entscheidend. Wenn eine Rentenreform das Problem lediglich in ein anderes Sozialversicherungsprogramm – zum Beispiel in die Arbeitslosenversicherung – verschiebt, ist sie zwecklos. Und zweitens: Rentenreformen sind nur dann effektiv, wenn ältere Arbeitnehmer tatsächlich länger arbeiten können und wollen. Die Arbeitsmarktchancen der älteren Arbeitnehmer sind deshalb zentral. Die Politik kann Pensionsreformen effektiver machen, indem die Arbeitsmarktchancen älterer Arbeitnehmer verbessert werden. Zum Beispiel könnte sie Anreize für Firmen schaffen, ältere Arbeitnehmer einzustellen, oder ältere Arbeitslose stärker bei der Jobsuche unterstützen. Welche Instrumente am effektivsten die Arbeitsmarktchance älterer Arbeitnehmer verbessern, ist in der Forschung allerdings noch eine offene Frage.

Bei der wissenschaftlichen Beurteilung von Pensionsreformen stellen sich schliesslich zwei grundlegende Fragen. Erstens: Welche Personengruppen sind betroffen von der Reform? Wie das Beispiel Österreich gezeigt hat, sind Reformen, welche Gruppen mit guten Arbeitsmarktchancen betref-

Daniel Koch, ehemaliger Leiter der Abteilung Übertragbare Krankheiten beim Bundesamt für Gesundheit, verschob seine Pensionierung wegen der Corona-Krise um mehrere Monate.

fen, effektiver, da man erwarten kann, dass diese Gruppen auch länger arbeiten und somit grosse Multiplikatoren und einen grossen Nutzen generieren. Zweitens stellt sich auf der Kostenseite auch die Verteilungsfrage: Für welche Personengruppe ist der Versicherungsverlust am geringsten? Eine evidenzbasierte Diskussion dieser zwei Fragen ist wünschenswert, um die verschiedenen Reformoptionen in der Schweiz beurteilen zu können.



Andreas Haller
Assistenzprofessor Norwegian School of Economics, Bergen

Literatur

Haller, Andreas (2019). Welfare Effects of Pension Reforms, Working paper.
UNO (2019). World Population Prospects 2019.

³ Die durchschnittliche Beschäftigungsquote dieser Altersgruppe in allen OECD-Ländern war 61 Prozent im Jahr 2018. Die Schweiz hat also eine überdurchschnittlich hohe Beschäftigungsquote im internationalen Vergleich.