

Zusammenfassung des FISK-Workshops

Fiscal Policy and Ageing

6. Oktober 2017

Bernhard Felderer, Präsident des österreichischen Fiskalrates, eröffnet den internationalen Workshop zum Thema „Fiscal Policy and Ageing“. Der Workshop widmet sich einem wichtigen aktuellen Thema, nämlich dem demografischen Wandel und dessen ökonomische Konsequenzen. Nach 10 Jahren, die von den Aspekten der Finanzkrise bestimmt waren, kann der Fokus wieder auf langfristig orientierte Fragen gelenkt werden. Laut Projektionen der UNO wird der Altersabhängigkeitsquotient, also das Verhältnis zwischen der Bevölkerung mit 65 und mehr Jahren zu der Bevölkerung zwischen 15 und 64 Jahren, in Europa sprunghaft ansteigen, von 13% im Jahr 2015 auf 26% im Jahr 2030. Die Auswirkungen einer alternden Bevölkerung auf das Wirtschaftswachstum sind jedoch unsicher und hängen von vielen sozioökonomischen Faktoren sowie schwer vorhersehbaren Verhaltensänderungen ab. Ein höherer Anteil älterer Menschen könnte im Sinne der Lebenszyklushypothese ohne Verhaltensanpassung eine sinkende Sparquote bewirken, während höhere ökonomische Unsicherheit eine höhere Sparquote (Angstsparen) erwarten lässt. Der Rückgang in der erwerbsfähigen Bevölkerung könnte eventuell durch höhere Akkumulation von Humankapital kompensiert werden. Die zukünftigen Ausgaben im Gesundheitssystem hängen bei höherer Lebenserwartung und steigender Anzahl an älteren Personen stark vom Gesundheitszustand der Bevölkerung ab. David Bloom, Harvard T.H. Chan School of Public Health, kam 2009 zu folgendem Schluss: “Population aging need not necessarily significantly impede economic growth”.¹

Session I: Fiscal Challenges and Sustainability in an Ageing Society

David Bloom, Harvard T.H. Chan School of Public Health, gibt in seinem Beitrag einen umfassenden Überblick über „Long-run economic perspectives of an ageing society“. Er skizziert zunächst die Altersstruktur in Österreich, die von einer Übergangsperiode zwischen einem Regime mit hoher Geburtenrate und hoher Sterberate zu einem Regime mit niedriger Geburtenrate und niedriger Sterberate gekennzeichnet ist und die in den letzten Jahrzehnten von der „demografischen Dividende“ der „Baby-Boomer“ gekennzeichnet war. In wenigen Jahren wird jedoch das Verhältnis der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter zur Bevölkerung im nicht-erwerbsfähigen Alter rapide abnehmen. Aus seiner Sicht ist die Gesundheitsstruktur einer Bevölkerung im Sinne des Humankapitals von besonderer wirtschaftlicher Bedeutung. Simulationen für Südkorea, Japan und China haben ergeben, dass die Behandlungskosten von nicht übertragbaren Krankheiten, wie z. B. Krebs, Diabetes und Atemwegserkrankungen, zusammen mit der mit diesen Krankheiten verbundenen Reduktion des Arbeitsangebots und der niedrigeren Produktivität chronisch Kranker im Arbeitsleben, eine ökonomische Belastung im Ausmaß einer Einkommensteuer von 5–7% ausmacht. Auf individueller Ebene dürfte z. B. die niedrigere Geburtenrate eine Zunahme in der effektiven Erwerbsbevölkerung durch eine höhere Erwerbsbeteiligung von Frauen mit sich bringen. Auf politischer Ebene können weitere Schritte in Richtung flexiblerer Wahl des Pensionsalters den Konsequenzen der Alterung genauso entgegenwirken, wie die Stärkung der Prävention in der Gesundheitspolitik und die Förderung von Einwanderung. Auf unternehmerischer Ebene werden flexiblere Arbeitszeiten und Weiterbildungsmaßnahmen neben technologischer Innovation gebraucht. Bei aller Unsicherheit von langfristigen Prognosen muss davon ausgegangen werden, dass individuelle und politische Anpassungen an die veränderte Altersstruktur in Zukunft notwendig sein werden, um negativen Folgen des demografischen Wandels zu vermeiden oder zumindest abzufedern.

Stéphanie Pamies Sumner, Europäische Kommission, erläutert in ihrem Vortrag „Assessing long-term fiscal challenges in uncertain times“ die langfristigen Projektionen der Europäischen Kommission zur Nachhaltigkeit öffentlicher Finanzen, die im Rahmen des „Ageing Reports 2015“ durchgeführt

¹ David E. Bloom et. al, 2009: The Graying of Global Population and its Macroeconomic Consequences.

wurden. Altersbezogene Ausgaben summierten sich im Jahr 2013 auf rund 25% des BIP im Aggregat der EU. Bis zum Jahr 2060 werden diese Ausgaben im Referenzszenario um ca. 1,5 Prozentpunkte steigen, im Risikoszenario um ca. 3,5 Prozentpunkte. Der Zuwachs ist in einzelnen Ländern viel stärker ausgeprägt, er beträgt rund 8 Prozentpunkte in Norwegen und Slowenien. In den Projektionen, die mit bedeutender Unsicherheit behaftet sind, addieren sich die altersbezogenen Zusatzkosten zu den nach der Finanzkrise stark angestiegenen Staatsschulden der Mitgliedstaaten. Sensitivitätstests zeigen, dass manche Länder immuner als andere gegenüber den Risiken der berechneten Szenarien sind, etwa durch automatische Anpassungsmechanismen in ihrem Pensionssystem.

Carolin Nerlich, Europäische Zentralbank, widmet sich in ihrem Beitrag dem Thema „**The macro-economic effects of pension reforms**“ und präsentiert die kurz- und langfristigen wirtschaftlichen Effekte von stilisierten Reformmaßnahmen für Österreich. Ein Anstieg des Altersabhängigkeitsquotienten um 5 Prozentpunkte innerhalb von 30 Jahren würde mit einem geringeren BIP pro Kopf und daher mit geringeren privaten Konsumausgaben pro Kopf einhergehen. Außerdem steigt die Staatsschuldenquote um 20 Prozentpunkte. In einem Alternativszenario hebt die Regierung das Pensionsalter ausreichend an, sodass es zu keinem Anstieg der Staatsschuldenquote kommt. Die negativen makroökonomischen Auswirkungen würden dadurch geringer ausfallen. Eine Anhebung der Sozialversicherungsbeiträge würde das Wirtschaftswachstum dagegen stärker beeinträchtigen.

Alexia Fürnkranz-Prskawetz, TU Wien, Institut für Stochastik und Wirtschaftsmathematik, und Wittgenstein Centre für Demography and Global Human Capital, betont im Rahmen ihres Diskussionsbeitrags zu Teil 1 der Konferenz die Heterogenität innerhalb von Altersgruppen, die in Bezug auf Gesundheit, Bildung und Einkommensungleichheit, z. T. stärker ausgeprägt ist, als zwischen Altersgruppen. Der Abstand in der Lebenserwartung zwischen der Bevölkerung mit niedriger Ausbildung und der Bevölkerung mit hoher Ausbildung ist zwischen 1990 und 2008 deutlich gestiegen. Ein progressives Pensionssystem wie in den USA kann sich unter Berücksichtigung der Bezugsdauer in ein regressives Pensionssystem verwandeln. Eine altersspezifische Betrachtung des Einkommens, der Transfers und des Konsums zeigt die bedeutende Reallokation von Ressourcen von der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter zur Bevölkerung unter- und oberhalb dieses Alters. Das Ausmaß der Reallokation steigt jedoch wesentlich mit dem Grad der Bildung.

Session II: Public Spending on Long Term Care and Health

Jim Ebdon, Office for Budget Responsibility, Grossbritannien, eröffnet den zweiten Teil der Konferenz mit einem Beitrag zum Thema „**Fiscal sustainability and public spending on health**“. Er sieht für Großbritannien in der Alterung der Bevölkerung nicht die stärkste fiskalische Herausforderung. Laut Projektionen des Office for National Statistics fällt die Dynamik der Alterung in Großbritannien geringer aus als im Durchschnitt der EU. Die öffentlichen Gesundheitsausgaben sind in den letzten 50 Jahren in Großbritannien deutlich stärker gestiegen als z. B. in Japan, Deutschland oder Italien, wobei demografische Entwicklungen in Großbritannien eine geringe Rolle spielten. Der Kostenanstieg ist auf niedrige Produktivitätszuwächse einer arbeitsintensiven Gesundheitsbranche, technologischen Fortschritt, der durch Effizienzsteigerungen zum Teil die Anzahl der Anwendungen erhöht und damit wiederum zum Kostentreiber wird, sowie auf Einkommenseffekte zurückzuführen. Die Nachfrage nach Gesundheitsleistungen nimmt mit Anstieg des Wohlstandes einer Bevölkerung im Allgemeinen zu. Auch die Zunahme von chronischen Krankheiten, die mit langfristigen Behandlungen verbunden sind, ist ein wesentlicher Faktor. Dementsprechend übersteigt in den Projektionen der Gesundheitskosten des Office for Budget Responsibility der Zuwachs der nichtdemografischen Faktoren jenen der Alterung bei weitem.

Santiago A. Calvo Ramos, Europäische Kommission, geht in seinem Beitrag auf „**Policy challenges and reform options for health systems in the EU**“ ein und präsentiert die Projektionen der Ageing Working Group zu den Ausgaben für Gesundheit und Pflege. Nach diesen Berechnungen bergen nichtdemografische Faktoren in der EU das größte Kostenrisiko für das Gesundheitswesen. Aus der Sicht der

Mitgliedstaaten liegen die größten Herausforderungen u. a. in kostentreibenden Innovationen, die oft neue Anwendungsbereiche erschließen. Speziell in der Langzeitpflege verhindern zudem zersplitterte Entscheidungsprozesse zahlreicher Verwaltungseinheiten eine ganzheitliche Einschätzung von Entwicklungen. Ineffizienzen in der gesundheitlichen Grundversorgung, die auch das individuelle Wohlergehen beeinträchtigen, führen zu einer beträchtlichen Anzahl vermeidbarer stationärer Aufenthalte, etwa bei Diabetes. Die Anzahl der Spitalsbetten kann darüber hinaus nicht flexibel an den Bedarf angepasst werden, was zu Überkapazitäten führt. Die Effizienz der Primärversorgung hinsichtlich der Vermeidung stationärer Aufenthalte ist in den Mitgliedstaaten sehr unterschiedlich ausgeprägt, wobei Österreich zusammen mit Irland und einigen osteuropäischen Staaten zu der Gruppe mit der niedrigsten Effizienz zählt. EU-weit sind die Ausgaben für Prävention im Vergleich zu anderen Gesundheitsausgaben zu niedrig.

Philip Schuster, Büro des Fiskalrates, präsentiert aktuelle Ergebnisse zum Thema „**Fiscal challenges for the long-term care system in Austria**“. Er hebt hervor, dass die Ausgaben für die Langzeitpflege im Vergleich zu den Gesundheitsausgaben zwar niedrig sind, sich aber langfristig dynamischer entwickeln. In Österreich belaufen sich die Ausgaben für Langzeitpflege im Jahr 2015, dem Ausgangsjahr der Projektionen, auf 1,3% des BIP, wobei alle staatlichen Sektoren involviert sind und die innerstaatlichen Transfers dieses Volumen bei weitem übersteigen. Ein Großteil der informellen Pflege, die 80% der Langzeitpflege ausmacht, wird von Frauen im Alter zwischen 40 und 59 Jahren geleistet. Der Anteil an der Bevölkerung dieser Gruppe wird bis 2050 zurückgehen und ihre Partizipation am Arbeitsmarkt dürfte zunehmen. Es ist daher damit zu rechnen, dass die formelle Pflege, die deutlich höhere Kosten verursacht, in diesem Zeitraum – neben einer steigenden Anzahl an Pflegebedürftigen – wichtiger wird. Im günstigen Szenario mit einer Stückkostenentwicklung gemäß dem nominellen BIP pro Arbeitsstunde und konstanter Inanspruchnahme formeller Pflege (gemessen an der Zahl der Pflegebedürftigen) steigen die Ausgaben für die Pflege am BIP um 0,7 Prozentpunkte. Im Alternativszenario mit einer höheren Stückkostenentwicklung als dem nominellen BIP pro Arbeitsstunde und steigender Inanspruchnahme formeller Pflege steigen die Ausgaben um 2,3 Prozentpunkte. Die Ausgabenentwicklung wird in beiden Szenarien von den Sachleistungen getrieben, die von den Ländern und Gemeinden in Österreich getragen werden. Demografische Faktoren bestimmen 40–55% der jährlichen Kostensteigerung.

Chris James, OECD, diskutiert die Beiträge des zweiten Teils der Konferenz. Er zeigt, dass die pro-Kopf-Kosten der Langzeitpflege im Durchschnitt der OECD-Länder im Zeitraum 2003 bis 2015 stärker gestiegen sind als in anderen Ausgabenkategorien im Gesundheitsbereich. Die Alterung der Bevölkerung spielt bei den Kosten für die Langzeitpflege eine größere Rolle als in anderen Gesundheitsbereichen. Daher werden Verbesserungen der Gesundheit im Alter wesentlich sein, v. a. inwieweit es zu einer „Kompression der Morbidität“, also einer Abnahme der Zeitspanne und Häufigkeit von Krankheit im Alter, kommen wird. Gesundheitspolitik sollte daher aus seiner Sicht verstärkt auf Prävention setzen, allerdings sind die Ausgaben für Prävention im OECD-Durchschnitt seit 2009 zurückgegangen. Einsparungen in diesem Bereich sind politisch leichter durchsetzbar, als im Bereich der stationären Gesundheitskosten. Schließlich ist es notwendig auch die Einnahmenseite der Gesundheitspolitik zu betrachten, die durch den Anstieg des Altersabhängigkeitsquotienten unter Druck kommen wird. Dem könnte eine Diversifikation der Einnahmen durch eine Verbreiterung der Steuerbasis entgegensteuern, wie sie in Frankreich in den letzten Jahrzehnten umgesetzt worden ist.

Session III: Pension Reforms in Advanced Countries: Reasons and Implications

Roel Beetsma, University of Amsterdam, eröffnet den dritten Teil des Workshops und geht der Frage nach: „**What drives pension reform measures in the OECD?**“. Er präsentiert eine aktuelle Untersuchung zur Frage, ob Veränderungen in Bevölkerungsprognosen mit Maßnahmen für Pensionsreformen zusammenfallen. Dabei wird jener Zeitpunkt betrachtet, zu dem die Maßnahme zur Änderung des Pensionssystems beschlossen wurde. Dieser Zeitpunkt liegt im Regelfall mehrere Jahre vor Inkrafttreten der

Änderung. Die Datenbasis umfasst 23 OECD-Länder von 1970 bis 2013 und umfasst die Phasen des Geburtenrückgangs, ökonomischer Schocks wie der Ölkrise bis zur Finanzkrise und der Pensionierung der Baby-Boom-Generation. Die Anzahl der Reformen nimmt im Beobachtungszeitraum zu, wobei der relative Anteil der restriktiven Maßnahmen ebenfalls ansteigt. Die Ergebnisse zeigen, dass – entgegen der intuitiven Erwartung – die Reformen nicht mit Veränderungen in der Prognose des Altersabhängigkeitsquotienten zusammenfallen, sondern von der aktuellen ökonomischen Situation abhängen, wobei Kürzungen des Pensionssystems vor allem in ökonomisch schlechten Zeiten beschlossen werden.

Rafael Doménech, University of Valencia and BBVA Research, widmet sich in seinem Beitrag „**Pensions, economic growth and welfare in advanced economies**“ den Wohlfahrtseffekten von umlagefinanzierten und kapitalgedeckten Pensionssystemen. Er argumentiert, dass die Profitabilität eines kapitalgedeckten Systems, die von der relativen Risikoaversion, der intertemporalen Diskontrate und vom Wachstum der Arbeitsproduktivität abhängt, im Regelfall höher ist als die Profitabilität eines umlagefinanzierten Pensionssystems, die vom Wachstum der Arbeitsproduktivität und vom Bevölkerungswachstum abhängt. Vielfach wird einem kapitalgedeckten System der Vorteil zugeschrieben, dass es zu einer höheren Sparquote führt (siehe z.B. Lindbeck und Persson, „The Gains from Pension Reforms“, *Journal of Economic Literature* 2003, Vol 41). Dies kann jedoch empirisch nicht eindeutig belegt werden. Auch sollte die Heterogenität der Länder berücksichtigt werden. So wird das Verhältnis zwischen der Pensionshöhe und den Pensionsbeiträgen, und damit auch die Generationengerechtigkeit, u.a. von der Partizipationsrate auf dem Arbeitsmarkt bestimmt. Größere Gleichheit in den Pensionszahlungen hängt wesentlich von der Effizienz des Arbeitsmarkts ab. Wie Jones und Klenow („Beyond GDP? Welfare across Countries and Time“, *American Economic Review* 2016, 106(9)) zeigen, wird der Effekt des Pensionssystems auf den wirtschaftlichen Wohlstand einer Gesellschaft auch vom Ausmaß der Umverteilung und vom durchschnittlich verfügbaren Einkommen der Bevölkerung ab 65 Jahren bestimmt. Ein höheres Pensionsniveau, das mit höherer Ungleichheit einhergeht, wie in den USA, kann im Sinne einer Iso-wohlfahrtslinie das gleiche Wohlstandsniveau erzeugen wie ein niedrigeres Niveau, das mit geringerer Ungleichheit verbunden ist, wie in Österreich oder Kanada. Diese Argumente sprechen insgesamt dafür, dass ein Pensionssystem mit einer Umlagefinanzierung als zentralem Bestandteil mit verpflichtenden individuellen kapitalgedeckten Konten ergänzt werden sollte.

Søren Arnberg, dänisches Finanzministerium, hält einen Vortrag zu den Themen „**Indexation of statutory pension age, pension wealth and retirement**“ und stellt eine Simulation von tatsächlichen und fiktiven Reformen des dänischen Pensionssystems vor. Im Jahr 2006 wurde das gesetzliche Pensionsalter an die Lebenserwartung gebunden und die Möglichkeiten der Frühpensionierung eingeschränkt. Zusätzlich zum staatlichen Pensionssystem mit pauschaler Pensionszahlung wurde in den neunziger Jahren die Pflichtversicherung für Arbeitnehmer weiter ausgebaut. Gegenwärtig beziehen Pensionisten den Großteil ihrer Pension aus dem staatlichen Pensionssystem, in Zukunft werden die Pensionen etwa zur Hälfte aus den Zahlungen aus der Pflichtversicherung bestehen. Die Simulationen zeigen, dass das effektive Pensionsalter nur geringfügig steigt, wenn das gesetzliche Pensionsalter für Alterspensionen angehoben wird, da die ökonomischen Anreize gering sind: ein früherer Pensionsantritt führt zu geringeren jährlichen Pensionszahlungen, die insgesamt über die Jahre ausgezahlte Pension bleibt jedoch gleich. Hingegen kommt es bei einer Anhebung des Pensionsalters für Frühpensionierung zu tatsächlichen Kürzungen bei vorgezogenen Pensionierungen. Diese ökonomischen Anreize bewirken einen deutlichen Anstieg des effektiven Pensionsalters.

Markus Knell, Oesterreichische Nationalbank, diskutiert die Beiträge von der dritten Session und hält fest, dass die Ziele eines Pensionssystems darin bestehen, den Konsum über den Lebensverlauf zu glätten und Altersarmut zu vermeiden. Diese Ziele sollten unter mehreren Bedingungen, wie langfristiger Finanzierbarkeit, möglichst geringer verzerrender Effekte auf das Sparverhalten und das Arbeitsangebot und einer gesellschaftlichen Akzeptanz als ein gerechtes System, erreicht werden. Daraus ergeben sich mehrere Trade-Offs zwischen den Zielen und Bedingungen. Möglichst geringe Verzerrungen am

Arbeitsmarkt bedingen z. B. einen proportionalen Zusammenhang zwischen Beiträgen und Auszahlungen, damit steigt jedoch das Risiko zu niedrigeren Pensionen. Eine österreichische Studie (eigene Berechnungen auf Basis des OeNB-Barometers 2014) hat ergeben, dass die gesellschaftlich meist akzeptierte Maßnahme als Antwort auf die steigende Lebenserwartung in einer Erhöhung staatlicher Subventionierung besteht, während die in der Wissenschaft diskutierten Reformvorschläge, d. h. Kürzungen der Pensionen, Erhöhung des Pensionsalters oder Erhöhung der Sozialbeiträge auf breite Ablehnung stoßen. Pensionsreformen sind entsprechend schwierig politisch umzusetzen. Wenn das effektive Pensionsalter im Zuge einer Anhebung des gesetzlichen Pensionsalters nicht steigt, erhöht sich das Risiko nichtadäquater Pensionen. Aufgrund des positiven Zusammenhangs zwischen der Lebenserwartung und dem Bildungsgrad bzw. des Einkommens von Personen ergibt sich, dass sich die Summe der Pensionszahlungen über die Pensionsdauer mit hoher Bildung sowohl aufgrund der höheren Lebenserwartung, als auch aufgrund des Einkommens erhöht und umgekehrt. Progression im Pensionssystem könnte dieser intragenerativen Ungleichheit entgegenwirken.