

Wien, im August 2024

---

# ENDBERICHT

Reformoptionen im österreichischen Pensionssystem

Studie im Auftrag  
der Jungen Industrie

---

# ENDBERICHT

Reformoptionen im österreichischen Pensionssystem  
August 2024

Johannes Berger, Monika Köppl-Turyna und Ludwig Strohner  
Studie im Auftrag der Jungen Industrie

## EXECUTIVE SUMMARY

Das öffentliche Pensionssystem ist ein wesentlicher Bestandteil in den meisten Sozialsystemen und dient der Aufrechterhaltung des Lebensstandards im Alter. Österreichs Pensionssystem ist durch hohe Pensionsleistungen und ein niedriges effektives Pensionsantrittsalter charakterisiert. Dies hat zur Folge, dass die öffentlichen Pensionsausgaben trotz einer relativ jungen Altersstruktur im internationalen Vergleich hoch sind. Unter den OECD-Ländern weisen nur Frankreich, Griechenland und Italien höhere Ausgabenquoten auf. Im Zuge der demographischen Entwicklung wird der Anteil der älteren Bevölkerung an der erwerbsfähigen Bevölkerung kräftig zunehmen. Der Altersabhängigkeitsquotient war zwischen 1980 und 2004 weitgehend konstant und betrug rund 25 Prozent. Bereits in den letzten 20 Jahren ist er schrittweise auf 32,3 Prozent im Jahr 2023 gestiegen. Nach der Bevölkerungsprognose von Statistik Austria wird er bereits mittelfristig bis 2035 auf knapp 46 Prozent und längerfristig auf 55 Prozent im Jahr 2060 zunehmen. Dies stellt das Pensionssystem vor beträchtliche Herausforderungen, wenn einerseits hohe Leistungen und andererseits die fiskalische Nachhaltigkeit des Systems sichergestellt werden sollen. Vergangene Reformen haben das Pensionssystem zwar schon ein Stück weit demographiefester gemacht. Mehrere Analysen kommen aber zu dem Ergebnis, dass die Ausgaben dennoch bereits mittelfristig spürbaren zunehmen werden und sich im weiteren Verlauf auf höherem Niveau stabilisieren. Hinzu kommt, dass auch in den anderen altersabhängigen Bereichen Gesundheit und Pflege mit Ausgabensteigerungen der öffentlichen Hand zu rechnen ist. Die Finanzierung dieser Ausgaben schränkt den Spielraum für andere wesentliche öffentliche Aufgaben ein, etwa für Maßnahmen zur Bekämpfung des bzw. zur Anpassung an den Klimawandel, zur Weiterentwicklung des Bildungssystems oder zur Aufrechterhaltung der Wettbewerbsfähigkeit des österreichischen Wirtschaftsstandorts.

Das österreichische Pensionssystem kennt verschiedene Formen des Zugangs in die Pension, die Einfluss auf das niedrige Pensionsantrittsalter haben. Die bestehenden Regelungen werden im Bericht kurz zusammengefasst. Des Weiteren wird auf das

institutionelle Zusammenspiel von Erwerbstätigkeit und Pensionsbezug sowie fiskalische Auswirkungen diskretionärer Beschlüsse der letzten Jahre eingegangen.

Nach den Ergebnissen empirischer Untersuchungen hat die Ausgestaltung des öffentlichen Pensionssystems deutliche Auswirkungen auf die Erwerbsbeteiligung Älterer. Zwar ist aus verschiedenen methodischen Gründen Vorsicht bei einer direkten quantitativen Übertragung der internationalen empirischen Ergebnisse auf das österreichische Pensionssystem geboten. Dennoch verdeutlicht die Literatur, dass die Generosität des Pensionssystems, Anreize für einen Aufschub des Pensionsantritts sowie gesetzlich festgelegte Antrittsalter für Regel- und Frühpension die Erwerbstätigkeit erheblich beeinflussen. Die Untersuchungen legen den Schluss nahe, dass in Bezug auf Maßnahmen zur Stärkung der Erwerbsbeteiligung Älterer ein Augenmerk auf Anreize zum Aufschub des Pensionsantritts gerichtet werden sollte. Zu ergänzen ist, dass die Erwerbsbeteiligung bei gleichzeitigem Bezug von Pensionsleistungen signifikant von der effektiven Belastung der Einkommen abhängt.

Aus der Aufarbeitung der Herausforderungen, der Merkmale des österreichischen Pensionssystems sowie der empirischen Literatur werden politische Handlungsoptionen abgeleitet. Die hohen und sich dynamisch entwickelnden Ausgaben verdeutlichen, dass Maßnahmen weitestgehend unterlassen werden sollten, die die Ausgabendynamik weiter verschärfen. So sollten die in der Vergangenheit oftmals umgesetzten gestaffelten *Pensionserhöhungen über dem Anpassungsfaktor vermieden* werden, weil sie neben der Kostensteigerung wenig sozial treffsicher sind und das Äquivalenzprinzip in der Pensionsversicherung schwächen. Auch *andere kostensteigernde diskretionäre Maßnahmen sollten weitestgehend unterlassen* werden bzw. sollte bei langfristig kostenwirksamen Maßnahmen schon bei der Beschlussfassung für eine finanzielle Deckung gesorgt werden.

Die steigende Lebenserwartung und längere Ausbildungszeiten legen nahe, das gesetzliche bzw. das tatsächliche Antrittsalter zu erhöhen. Für ein *höheres tatsächliches Antrittsalter* spricht zum einen, dass dies die Nachhaltigkeit des Pensionssystems stärken kann. Zum anderen kann diese Maßnahme geeignet sein, den Herausforderungen des Arbeitskräftebedarfs zu begegnen. Zu diesem Zweck können die *Zugangsbedingungen in die verschiedenen Formen einer vorzeitigen Alterspension erhöht* werden. Zudem wäre eine *weitere Reduktion der Neuzugänge in Invaliditätspensionen* etwa durch eine stärkere Umsetzung präventiver Maßnahmen sowie durch einen Ausbau bzw. eine Evaluierung von Überprüfungsinstrumenten. Derartige Schritte können durch *arbeitsmarktpolitische Maßnahmen* ergänzt werden, die es Älteren erleichtern, länger auf dem Arbeitsmarkt zu bleiben. Nachdem vergangene Pensionsreformen zu Leistungsdämpfungen geführt haben und noch führen werden, das gesetzliche Antrittsalter aber (abgesehen von der Angleichung des Frauenpensionsalters) nicht angepasst wird, könnte das *gesetzliche Antrittsalter zumindest teilweise an die steigende Lebenserwartung gekoppelt* werden. Da die Dämpfung der Pensionsleistungen durch vergangene Reformen die Aufrechterhaltung des Lebensstandards im Alter einschränkt, sollte die *betriebliche und/oder private Altersvorsorge*

etwa über steuerliche Anreize bzw. eine Verbesserung der Rahmenbedingungen bei der Mitarbeitervorsorgekasse *gestärkt* werden. Darüber hinaus sollte die *längere Erwerbstätigkeit* über eine Reduktion der hohen Abgabenbelastung Älterer bzw. bei gleichzeitigem Bezug von Pensions- und Erwerbseinkommen gestützt werden.

# INHALT

<b>1. Hintergrund und Motivation</b>	<b>1</b>
<b>2. Herausforderungen für Österreichs Pensionssystem im internationalen Vergleich</b>	<b>2</b>
2.1 Bevölkerungsentwicklung	2
2.2 Pensionsantrittsalter und Erwerbstätigkeit Älterer	6
2.3 Pensionshöhen	14
2.4 Pensionsausgaben im internationalen Vergleich	21
2.5 Regelbasierte Anpassungsmechanismen	27
2.6 Bewertung von Pensionssystemen in Indizes	31
<b>3. Beschreibung des österreichischen Pensionssystems</b>	<b>33</b>
3.1 Pensionsformen in Österreich	33
3.2 Zusammenspiel von Erwerbstätigkeit und Pensionsleistungen	36
3.3 Fiskalische Auswirkungen diskretionärer Beschlüsse	42
<b>4. Empirische Ergebnisse zu den Arbeitsmarktfolgen von Pensionssystemen</b>	<b>45</b>
4.1 Das Pensionssystem und die Ersparnisbildung	46
4.2 Potenzielle Einflüsse des Pensionssystems auf Arbeitsmarktentscheidungen	47
4.3 Empirische Ergebnisse zu Arbeitsmarkteffekten	48
4.4 Zusammenschau der empirischen Ergebnisse	57
<b>5. Handlungsempfehlungen</b>	<b>59</b>

# ABBILDUNGEN UND TABELLEN

Abbildung 1: Bevölkerungsstruktur in Österreich nach Alter und Geschlecht, 1. Jänner 2024	2
Abbildung 2: Altersabhängigkeitsquotient in Österreich 1982-2060	4
Abbildung 3: Altersabhängigkeitsquotient in EU-Mitgliedstaaten, 2022	5
Abbildung 4: Veränderung des Altersabhängigkeitsquotienten in EU-Mitgliedstaaten 2022 bis 2035	6
Abbildung 5: Regelpensions- und Erwerbsaustrittsalter von Frauen in OECD-Ländern, 2022	7
Abbildung 6: Regelpensions- und Erwerbsaustrittsalter von Männern in OECD-Ländern, 2022	8
Abbildung 7: Durchschnittliches Zugangsalter bei Eigenpensionen in der gesetzlichen Pensionsversicherung, 1970-2023	9
Abbildung 8: Zuerkennung von Direktpensionen in der gesetzlichen Pensionsversicherung, 2000-2023	11
Abbildung 9: Anteile der Neuzuerkennungen von Direktpensionen in der gesetzlichen PV nach Alter, 2022	12
Abbildung 10: Beschäftigungsquoten Älterer und Differenz zu Personen im Haupterwerbssalter in EU-Mitgliedstaaten, Männer (oben) und Frauen (unten), 2023	13
Abbildung 11: Bruttoersatzrate durch öffentliche und verpflichtende private Pensionssysteme im OECD-Vergleich	14
Abbildung 12: Nettoersatzrate im OECD-Vergleich	15
Abbildung 13: Einkommen von älteren Haushalten (Haushaltsvorstand 65 Jahre und älter) relativ zur Gesamtbevölkerung, 2020 (oder letztverfügbares Jahr) im OECD-Vergleich	16
Abbildung 14: Einkommensquellen von älteren Haushalten (Haushaltsvorstand 65 Jahre und älter), 2020 (oder letztverfügbares Jahr) im OECD-Vergleich	17
Abbildung 15: Vermögen in kapitalgedeckten Pensionsplänen in OECD-Ländern in Prozent des BIP, 2022	18
Abbildung 16: Beiträge an kapitalgedeckte Pensionspläne in ausgewählten OECD-Ländern in Prozent des BIP, 2022	18
Abbildung 17: Ausgaben öffentlicher und (quasi-)verpflichtender privater Pensionssysteme im OECD-Vergleich, 2019, in Prozent des BIP	22
Abbildung 18: Ausgaben öffentlicher und verpflichtender privater Pensionssysteme nach Pensionsart im OECD-Vergleich, 2019, in Prozent des BIP	23
Abbildung 19: Öffentliche Abgaben in Prozent des BIP im OECD-Vergleich, 2022	25
Abbildung 20: Steuerkeil für DurchschnittsverdienerIn im OECD-Vergleich, in Prozent der Arbeitskosten, 2023	26
Abbildung 21: Overall Pension Index (OPI) für elf europäische Länder	32

Abbildung 22: Fiskalische Kosten der Pensionsbeschlüsse zwischen 2017 und 2023, in Mio. Euro _____	43
Tabelle 1: Zuerkennungen von Direktpensionen in der gesetzlichen Pensionsversicherung, 2023 _____	10
Tabelle 2: Durchschnittliches Bruttojahreseinkommen von PensionistInnen und BeamtInnen in Ruhe nach Geschlecht, 2021 _____	19
Tabelle 3: Durchschnittliches Bruttojahreseinkommen von PensionistInnen und BeamtInnen in Ruhe mit Wohnsitz in Österreich nach Pensionsart und Geschlecht, 2021 _____	20
Tabelle 4: Projektionen der altersabhängigen Ausgaben für Österreich, in Prozent des BIP _____	24
Tabelle 5: Regelbasierte Anpassungsmechanismen (RAM) in verpflichtenden Pensionssystemen zur Dämpfung der Herausforderungen durch die Bevölkerungsentwicklung im OECD-Vergleich _____	30
Tabelle 6: Möglichkeiten des Zugangs zu Eigenpensionen in der gesetzl. Pensionsversicherung, Stand Jänner 2024	35
Tabelle 7: Beschäftigungsquoten der über 65-Jährigen in europäischen Ländern (2023) _____	37

## 1. HINTERGRUND UND MOTIVATION

Das öffentliche Pensionssystem ist ein wesentlicher Bestandteil des Sozialsystems in Österreich und dient der Aufrechterhaltung des Lebensstandards im Alter. Österreich weist im internationalen Vergleich hohe Pensionsleistungen sowie ein geringes effektives Pensionsantrittsalter auf. Dies hat zur Folge, dass trotz einer vergleichsweise jungen Altersstruktur die öffentlichen Pensionsausgaben relativ zum Bruttoinlandsprodukt im internationalen Vergleich hoch sind.

Im Zuge der demographischen Entwicklung wird der Anteil der älteren Bevölkerung an der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter kräftig zunehmen. Dies stellt das Sozial- und insbesondere das Pensionssystem vor beträchtliche Herausforderungen, wenn einerseits angemessen hohe Leistungen und andererseits die fiskalische Nachhaltigkeit des Systems sichergestellt werden sollen. Vergangene Pensionsreformen haben das System jedoch schon ein Stück weit demographiefester gemacht. Dennoch wird die Ausgabenquote bei den bestehenden Regelungen vom bereits derzeit hohen Niveau noch weiter zulegen. Die Finanzierung der Ausgaben erfolgt durch die Beschäftigten bzw. aus den allgemeinen Mitteln des Bundesbudgets. Vor dem Hintergrund der bereits derzeit hohen Abgaben und der Reduktion der Wettbewerbsfähigkeit der österreichischen Wirtschaft und ArbeitnehmerInnen in den letzten Jahren besteht damit die Gefahr, dass Österreich wirtschaftlich weiter an Boden verlieren wird.

Vor diesem Hintergrund werden in der vorliegenden Studie Reformoptionen im österreichischen Pensionssystem diskutiert. Dafür werden zunächst in Kapitel 2 Herausforderungen im internationalen Vergleich skizziert, die sich unter anderem aus der Bevölkerungsentwicklung, dem Antrittsalter, der Höhe der Pensionsleistungen bzw. den Pensionsausgaben ergeben. In Kapitel 3 werden einige Merkmale des österreichischen Pensionssystems kurz dargestellt. Dabei wird insbesondere auf die verschiedenen Pensionsformen, das Zusammenspiel von Erwerbstätigkeit und Pensionsbezug sowie fiskalische Auswirkungen diskretionärer Beschlüsse der letzten Jahre eingegangen. In Kapitel 4 werden empirische Untersuchungen zu den Auswirkungen eines öffentlichen Pensionssystems auf die Entscheidungen von Personen diskutiert. Zu diesen gehören insbesondere Arbeitsmarkt- und Sparentscheidungen der privaten Haushalte. Aus der Aufarbeitung der Herausforderungen, der Merkmale des österreichischen Pensionssystems sowie der empirischen Ergebnisse werden in Kapitel 5 politische Handlungsoptionen abgeleitet.

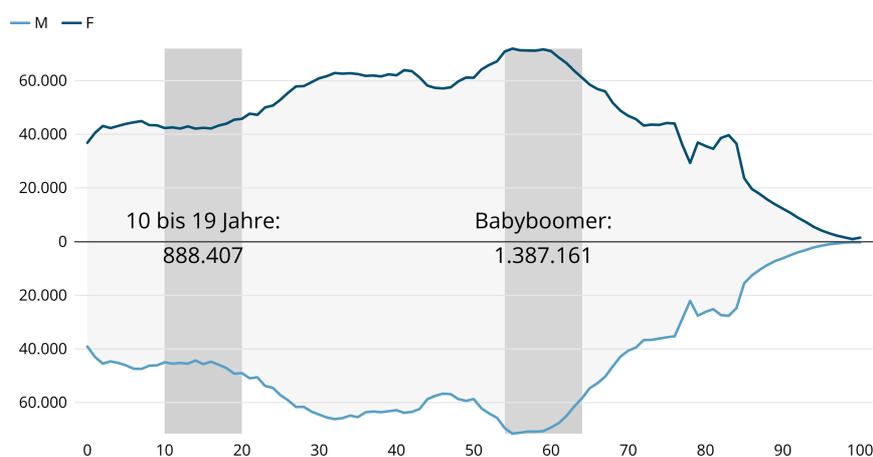
## 2. HERAUSFORDERUNGEN FÜR ÖSTERREICHS PENSIONSSYSTEM IM INTERNATIONALEN VERGLEICH

In diesem Kapitel werden wesentliche Eckpunkte und Daten zum österreichischen Pensionssystem auch im internationalen Vergleich aufgearbeitet und damit gewissermaßen eine Bestandsaufnahme durchgeführt bzw. Herausforderungen analysiert. Dazu zählen die Bevölkerungsentwicklung, das gesetzliche und das tatsächliche Pensionsantrittsalter bzw. die Erwerbstätigkeit Älterer, die Höhe der Pensionsleistungen und die öffentlichen Pensionsausgaben sowie die Rolle der kapitalgedeckten Pensionsvorsorge. Die Mehrzahl der OECD-Länder hat auf diese Herausforderungen reagiert, indem sogenannte Regelbasierte Anpassungsmechanismen eingeführt wurden, die ebenfalls kurz dargestellt werden. Abschließend erfolgt eine internationale Einordnung des österreichischen Pensionssystems auf Basis von Indikatorensystemen, die wesentliche Aspekte des Systems abdecken.

### 2.1 Bevölkerungsentwicklung

Die Bevölkerungsentwicklung ist einer der wesentlichen Einflussfaktoren auf die Nachhaltigkeit des Sozialsystems. Abbildung 1 stellt Österreichs Bevölkerung zu Jahresbeginn 2024 nach Alter und Geschlecht dar und verdeutlicht, dass die einzelnen Alterskohorten sehr unterschiedlich besetzt sind.

Abbildung 1: Bevölkerungsstruktur in Österreich nach Alter und Geschlecht, 1. Jänner 2024



Babyboomer: Jahrgänge 1960-69

Quelle: Statistik Austria • Erstellt mit Datawrapper

ECO AUSTRIA  
INSTITUT FÜR  
WIRTSCHAFTSFORSCHUNG

Die geburtenstarke Babyboomer-Generation der 1960er-Jahrgänge (diese sind nun zwischen 54 und 63 Jahre alt) ist mit jeweils rund 70.000 Frauen und Männern in den einzelnen Alterskohorten am stärksten besetzt. Diese Zahl ist schon für die 30- bis 39-Jährigen mit jeweils gut 60.000 Personen spürbar niedriger. Die Kohorte der 10- bis 19-Jährigen ist mit jeweils rund 45.000 Frauen und Männern in den

einzelnen Jahrgängen aber noch deutlich schwächer besetzt.<sup>1,2</sup> Für das öffentliche Pensionssystem von besonderer Bedeutung ist, dass die Babyboomer jetzt und in den nächsten Jahren den Arbeitsmarkt verlassen und in Ruhestand gehen und umgekehrt durch geburtenschwache Jahrgänge ersetzt werden. Während die 10-Jahreskohorte der 1960er-Jahrgänge 1,39 Mio. Personen umfasst, leben aktuell nur 0,89 Mio. Personen im Alter zwischen 10 und 19 Jahren in Österreich, das sind um rund 500.000 Personen weniger.

In Abbildung 2 ist der sogenannte Altersabhängigkeitsquotient, das heißt das Verhältnis der älteren Bevölkerung (65 Jahre und älter) relativ zur Bevölkerung zwischen 20 und 64 Jahren seit 1982 und auf Basis der Demographischen Prognose von Statistik Austria bis zum Jahr 2060 dargestellt. Diese Zahl drückt näherungsweise das Verhältnis der Bevölkerung im Pensionsalter relativ zur Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter aus und ist damit ein wesentlicher Indikator für die Herausforderungen, vor der ein umlagefinanziertes Pensionssystem steht. Der Altersabhängigkeitsquotient war über einen längeren Zeitraum weitgehend konstant und betrug bis zum Jahr 2004 rund 25 Prozent. Das bedeutet, dass auf eine Person über 65 Jahren rund 4 Personen im erwerbsfähigen Alter kamen. Schon in den letzten 20 Jahren ist der Quotient schrittweise auf 32,3 Prozent im Jahr 2023 angestiegen, sodass das Verhältnis jetzt rund 3 zu 1 ist.<sup>3</sup>

Weil die Babyboomer in den nächsten Jahren das (Pensionsantritts-)Alter von 65 Jahren erreichen werden, wird der Quotient schon mittelfristig deutlich zunehmen. Laut Hauptvariante der Bevölkerungsprognose wird er im Jahr 2035 45,7 Prozent erreichen. In der Folge wird er noch weiter anwachsen, und zwar auf 48 Prozent im Jahr 2040, 52 Prozent im Jahr 2050 und 55 Prozent im Jahr 2060.<sup>4</sup> Anders ausgedrückt kommen längerfristig weniger als 2 Personen im erwerbsfähigen Alter auf eine ältere Person.

In Abbildung 2 ist der Altersabhängigkeitsquotient auch in verschiedenen Varianten der Bevölkerungsprognose dargestellt, nämlich in der oberen und unteren Wanderungsvariante und den Varianten mit niedriger und hoher Lebenserwartung. Die im Vergleich zur Hauptvariante abweichenden Annahmen haben naturgemäß Auswirkungen auf die Bevölkerungsentwicklung, relativ zum allgemeinen

---

<sup>1</sup> Bis zum Alter von 40 Jahren finden sich mehr Männer als Frauen in den einzelnen Jahrgängen. Grund dafür ist zum einen, dass in jedem Jahr rund 2.000 mehr Buben als Mädchen geboren werden, zum anderen ist oftmals die Zuwanderung bei Männern stärker ausgeprägt als bei Frauen.

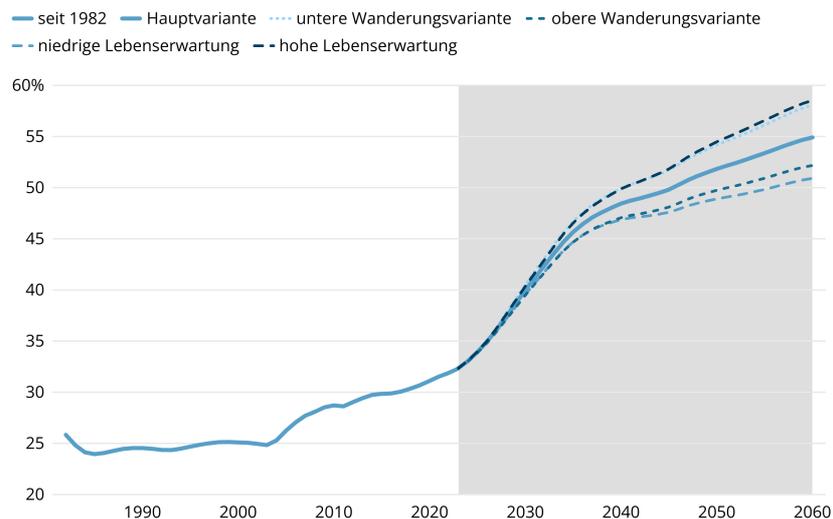
<sup>2</sup> Anzumerken ist, dass die Zahl der Geburten im Jahr 2023 im Vergleich zum Jahr 2022 um 6,1 Prozent zurückgegangen ist, was sich in der besonders niedrigen Anzahl der 0-Jährigen niederschlägt.

<sup>3</sup> Gedämpft wurde die Entwicklung in der Vergangenheit von der starken Migration nach Österreich, die die Alterung etwas bremst. Kumuliert über die Jahre 1982 bis 2022 betrug der Wanderungssaldo (also die Differenz aus Zuzug aus dem Ausland und Wegzug ins Ausland) über alle Altersgruppen 1,39 Mio. Personen bzw. durchschnittlich 34.000 Personen pro Jahr.

<sup>4</sup> Dieser Anstieg ergibt sich trotz einer weiterhin recht kräftigen Nettozuwanderung von bis 2060 durchschnittlich rund 33.000 Personen pro Jahr.

Trend sind die Unterschiede zwischen den Varianten aber sehr moderat. Von 32,3 Prozent im Jahr 2023 steigt der Quotient in den verschiedenen Varianten auf 44,7 bis 46,7 Prozent im Jahr 2035 bzw. 48,9 bis 54,5 Prozent im Jahr 2050.

Abbildung 2: Altersabhängigkeitsquotient in Österreich 1982-2060



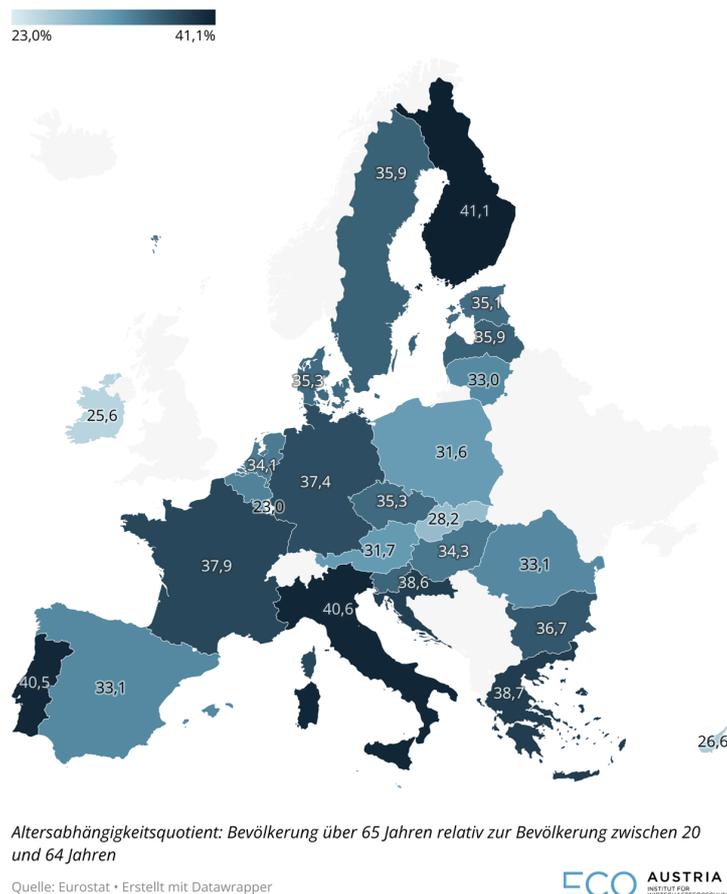
Altersabhängigkeitsquotient: Bevölkerung über 65 Jahren relativ zur Bevölkerung zwischen 20 und 64 Jahren

Quelle: Statistik Austria, Bevölkerungsstatistik bzw. Demographische Prognose • Erstellt mit Datawrapper

ECO AUSTRIA  
INSTITUT FÜR  
WIRTSCHAFTSFORSCHUNG

Der Altersabhängigkeitsquotient in den EU-Mitgliedstaaten ist in Abbildung 3 dargestellt. Zu Jahresbeginn 2022 betrug dieser in der EU 36 Prozent. Während er etwa in den großen EU-Staaten Italien (40,6 Prozent), Frankreich (37,9) und Deutschland (37,4) über dem EU-Schnitt liegt, ist er in Österreich mit 31,7 Prozent doch signifikant um 4,2 Prozentpunkte niedriger. Dies ist insbesondere auf die überdurchschnittlich starke Zuwanderung nach Österreich in den letzten Jahrzehnten zurückzuführen. Zudem ist der Unterschied zwischen einzelnen Kohorten in Österreich ausgeprägter als im EU-Schnitt, was insbesondere auf die Babyboomer-Generation zutrifft und aktuell den Altersabhängigkeitsquotienten dämpft.

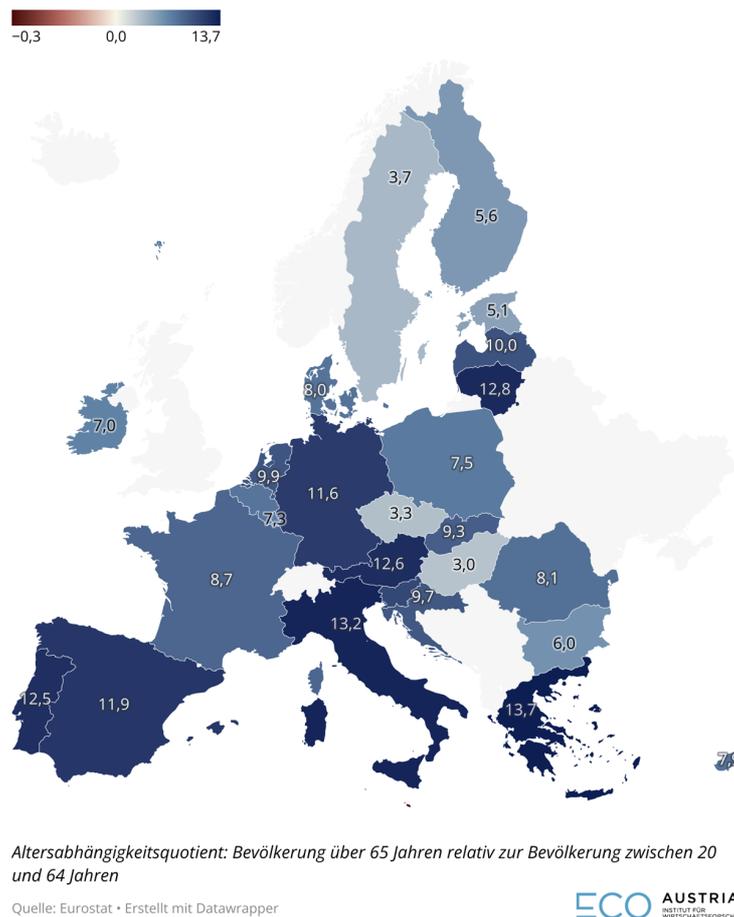
Abbildung 3: Altersabhängigkeitsquotient in EU-Mitgliedstaaten, 2022



In Abbildung 4 ist die Veränderung des Quotienten zwischen 2022 und 2035 nach der Basisvariante der Eurostat-Bevölkerungsprojektion dargestellt. Im Schnitt der Europäischen Union fällt die Alterung mit einem Anstieg um 9,8 Prozentpunkte (von 36 auf 45,8 Prozent) schon kräftig aus. Für Österreich zeigt die Eurostat-Projektion einen überdurchschnittlichen Anstieg um 12,6 Prozentpunkte.<sup>5</sup> Die überdurchschnittlich starke Kohortenbesetzung der Babyboomer, die aktuell noch den Quotienten dämpft, wird demnach die Alterung in den nächsten gut 10 Jahren stärker als in anderen Mitgliedstaaten prägen, obwohl eine weiterhin überdurchschnittliche Zuwanderung unterstellt wird. Damit wäre er im Jahr 2035 nur mehr um 1,5 Prozentpunkte geringer als im EU-Schnitt.

<sup>5</sup> Dieser Anstieg ist etwas weniger stark ausgeprägt als der Anstieg laut Statistik-Austria-Prognose.

Abbildung 4: Veränderung des Altersabhängigkeitsquotienten in EU-Mitgliedstaaten 2022 bis 2035



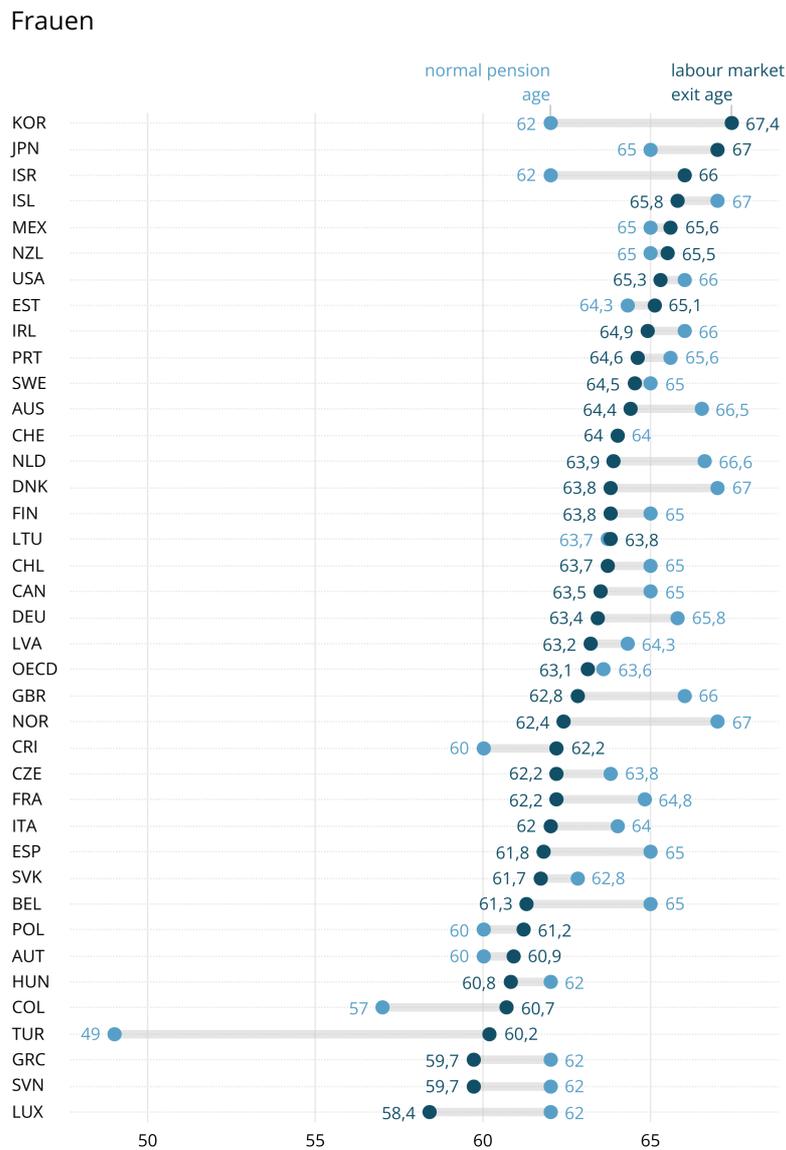
Zusammenfassend kann man daher feststellen, dass die Bevölkerungsstruktur in Österreich im Vergleich zu anderen EU-Staaten aktuell die Finanzierung des öffentlichen Pensionssystems unterstützt. Dieser Vorteil wird sich aber mittelfristig (also etwa bis zum Jahr 2035) spürbar abschwächen.

## 2.2 Pensionsantrittsalter und Erwerbstätigkeit Älterer

Österreich weist im internationalen Vergleich ein niedriges Pensionsantrittsalter auf. In Abbildung 5 und Abbildung 6 sind jeweils das aktuelle Regelpensionsalter sowie das durchschnittliche Erwerbsaustrittsalter (labour market exit age) für Frauen und für Männer in den OECD-Ländern im Jahr 2022 dargestellt. Das Erwerbsaustrittsalter wird mittels der Veränderung altersspezifischer Partizipationsraten berechnet und wird in internationalen Vergleichen häufig als Proxy für das tatsächliche Pensionsantrittsalter verwendet.<sup>6</sup>

<sup>6</sup> Erwerbsaustritts- und Pensionsantrittsalter wird besonders in jenen Ländern ähnlich sein, in welchen neben dem Bezug einer Pensionsleistung kaum eine Erwerbstätigkeit ausgeübt wird.

Abbildung 5: Regelpensions- und Erwerbsaustrittsalter von Frauen in OECD-Ländern, 2022



Aktuelles Regelpensionsalter (current normal pension age) und Erwerbsaustrittsalter (labour market exit age).

Quelle: OECD (2023c) • Erstellt mit Datawrapper

ECO AUSTRIA  
INSTITUT FÜR  
WIRTSCHAFTSFORSCHUNG

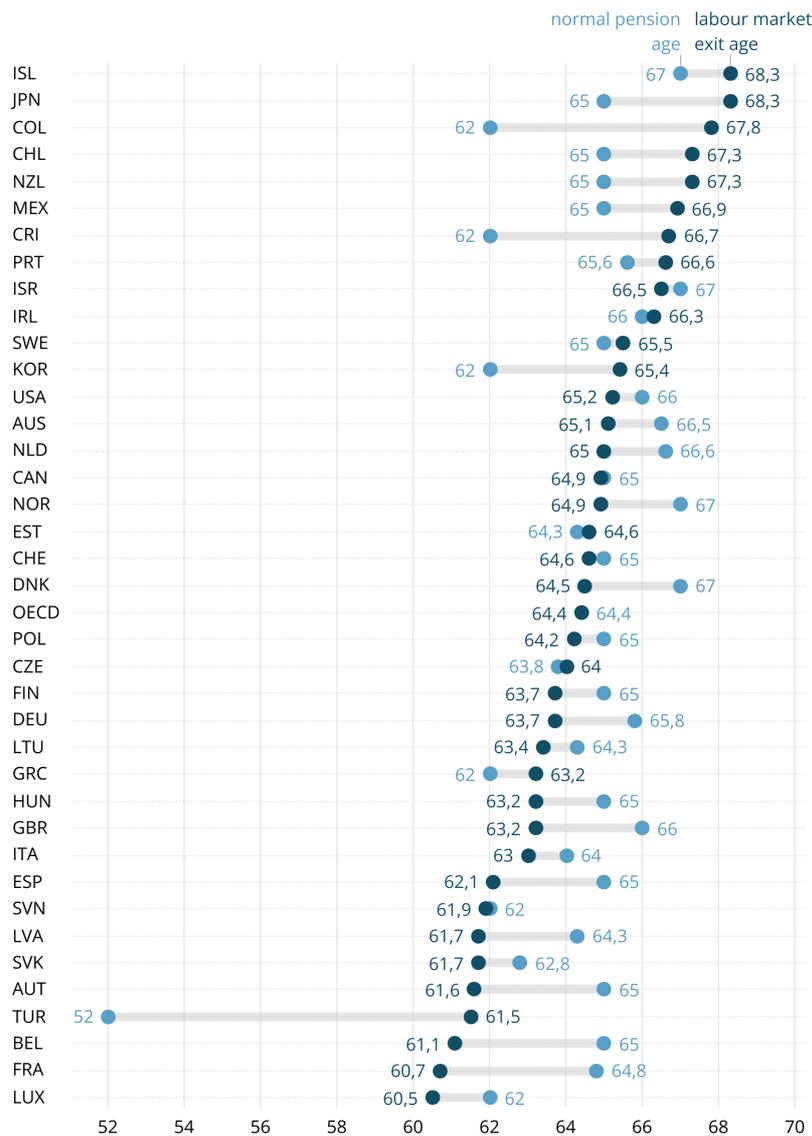
Nach den Zahlen der OECD (2023) beträgt das durchschnittliche Erwerbsaustrittsalter von Frauen in Österreich 60,9 Jahre. Dies ist der sechsniedrigste Wert unter den 38 OECD-Ländern und liegt deutlich unter dem OECD-Schnitt von 63,1 Jahren. Das Regelpensionsalter für Frauen betrug im Jahr 2022 60 Jahre, nur die Türkei und Kolumbien wiesen ein noch geringeres Alter auf.<sup>7</sup> Für Männer betrug das

<sup>7</sup> Beginnend mit 2024 wird in Österreich das gesetzliche Antrittsalter von Frauen schrittweise von 60 Jahren an jenes der Männer (65 Jahre) angeglichen. Nach den Zahlen der OECD wird das Regelpensionsalter in 21 bzw. 24 OECD-Ländern (für Männer bzw. Frauen) angehoben.

Erwerbsaustrittsalter in Österreich 61,6 Jahre, was dem fünftniedrigsten Wert entspricht. Es liegt damit fast 3 Jahre unter dem OECD-Schnitt von 64,4 Jahren.

Abbildung 6: Regelpensions- und Erwerbsaustrittsalter von Männern in OECD-Ländern, 2022

### Männer



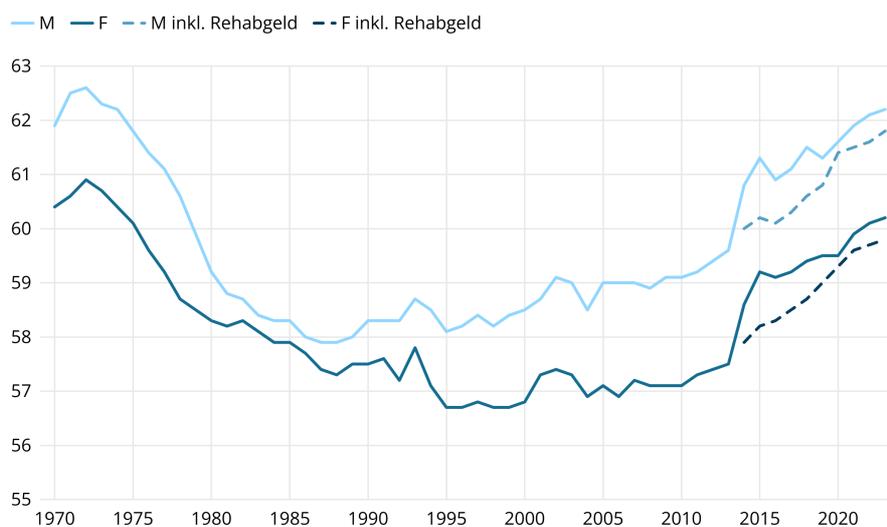
Aktuelles Regelpensionsalter (current normal pension age) und Erwerbsaustrittsalter (labour market exit age).

Quelle: OECD (2023c) • Erstellt mit Datawrapper

Ergänzend zum internationalen Vergleich des Erwerbsaustrittsalters wird in Abbildung 7 die Entwicklung des tatsächlichen Antrittsalters in der gesetzlichen Pensionsversicherung in Österreich seit 1970 dargestellt (das sich methodisch vom oben dargestellten Erwerbsaustrittsalter etwas unterscheidet). Zwischen 1972 und dem Ende der 1980er-Jahre war das Pensionsantrittsalter stark rückläufig. So nahm

das Antrittsalter bei Männern von rund 62,5 Jahren (1972) auf knapp 58 Jahre (1987) und bei Frauen von knapp 61 Jahren (1972) auf gut 57 Jahre (1987) ab. Für die folgenden rund zwei Jahrzehnte zeigt sich bei Männern ein moderater Anstieg, bei Frauen ein weiterer Rückgang. Erst seit 2010 steigt das Antrittsalter deutlich, insbesondere wegen Einschränkungen bei vorzeitigen Alterspensionen. Dass vorübergehend invalide Personen seit 2014 ein sogenanntes Rehabilitationsgeld (statt einer Invaliditätspension) erhalten, hebt das Antrittsalter rein statistisch zusätzlich an. Die Österreichische Sozialversicherung weist daher ergänzend auch das Zugangsalter inkl. Rehabilitationsgeld aus. Im Jahr 2023 betrug das durchschnittliche Antrittsalter bei Männern 62,2 Jahre (bzw. 61,8 Jahre inklusive Rehabilitationsgeld) und bei Frauen 60,2 (bzw. 59,8) Jahre. Trotz eines deutlichen Anstiegs seit 2010 gehen Männer und Frauen also noch immer früher in Pension als im Jahr 1972. Im selben Zeitraum ist die Restlebenserwartung eines 65-jährigen Mannes von gut 12 auf rund 18 Jahre und einer 65-jährigen Frau von gut 15 auf mehr als 21 Jahre gestiegen.

Abbildung 7: Durchschnittliches Zugangsalter bei Eigenpensionen in der gesetzlichen Pensionsversicherung, 1970-2023



Seit 2014 erhalten vorübergehend invalide Personen ein Rehabilitationsgeld. Für einen konsistenten längerfristigen Vergleich weist die Sozialversicherung auch einen Wert für Pensionen inkl. Rehabilitationsgeld aus.

Quelle: Statistik Austria, Österreichische Sozialversicherung • Erstellt mit Datawrapper

Das effektive Antrittsalter ist ein Ergebnis davon, welche Möglichkeiten für einen Pensionsantritt bestehen und wie diese genutzt werden. Die Zahl der Zuerkennungen von Direktpensionen (Alters- und Invaliditätspensionen) in der gesetzlichen Pensionsversicherung (ohne die Pensionen der öffentlichen Rechtsträger) im Jahr 2023 sind in Tabelle 1 dargestellt. Insgesamt wurden im Jahr 2023 121.703

Pensionen zuerkannt, davon 66.295 an Frauen und 55.408 an Männer.<sup>8</sup> Die Inanspruchnahme der verschiedenen Pensionsformen, die in Kapitel 3.1 beschrieben werden, unterscheidet sich deutlich zwischen Frauen und Männern. Bei Frauen spielen die verschiedenen Formen der vorzeitigen Alterspension aufgrund der aktuell geltenden Zugangsbestimmungen (in Bezug auf Jahrgänge und frühestmöglichen Bezug) derzeit kaum eine Rolle (nur 127 Zuerkennungen). Umgekehrt sind die Formen der vorzeitigen Alterspension bei Männern sehr bedeutend und machen mit 29.728 Pensionen 54 Prozent aller Zuerkennungen aus. Dabei sind sowohl Langzeitversicherungs- (9.845), Schwerarbeiter- (7.454) und Korridorpensionen (12.425) von Bedeutung. Auch Invaliditätspensionen spielen bei Frauen (4.415) eine weniger bedeutende Rolle als bei Männern (8.671). Dementsprechend machen normale Alterspensionen (61.753 Zuerkennungen) bei Frauen 93 Prozent aller Zuerkennungen aus, während deren Anteil bei Männern bei 31 Prozent liegt (17.009 Zuerkennungen).

Tabelle 1: Zuerkennungen von Direktpensionen in der gesetzlichen Pensionsversicherung, 2023

	M+F	F	M
Direktpensionen (IP+AP)	121.703	66.295	55.408
Invaliditätspensionen	13.086	4.415	8.671
Alterspensionen	108.617	61.880	46.737
davon normale AP	78.762	61.753	17.009
davon Formen vorzeitiger Alterspension	29.855	127	29.728
*Langzeitversicherte	9.846	1	9.845
*Schwerarbeiterpensionen	7.578	124	7.454
*Korridorpensionen	12.425	0	12.425
*vorzeitige Alterspensionen	6	2	4

Quelle: OPIS Datenbank basierend auf Dachverband der österreichischen SV-Träger · Erstellt mit Datawrapper

ECO AUSTRIA  
INSTITUT FÜR  
WIRTSCHAFTSFORSCHUNG

In Abbildung 8 sind die Zuerkennungen von Direktpensionen im Zeitverlauf dargestellt. Bei Frauen hat die Zahl der Zuerkennungen im Zeitverlauf deutlich von 40.984 im Jahr 2000 auf 66.295 im Jahr 2023 zugenommen. Dies liegt neben der schon angesprochenen Bevölkerungsstruktur auch an der gestiegenen Erwerbsbeteiligung von Frauen, die dementsprechend vermehrt Anspruch auf eine eigene Pension haben. Die Zuerkennungen von Invaliditätspensionen haben bei Frauen von rund 10.000 in den Jahren 2005 bis 2012 auf aktuell 4.000 bis 5.000 abgenommen. Während vorzeitige Alterspensionen in der Vergangenheit eine wesentliche Rolle gespielt haben, sind sie aktuell aufgrund der

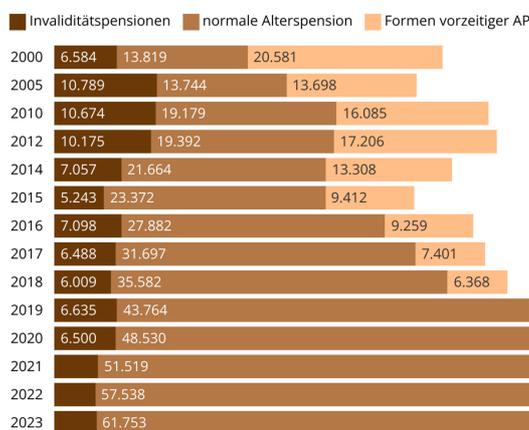
<sup>8</sup> Die deutlich höhere Zahl bei Frauen drückt auch die Bevölkerungsstruktur aus. So lebten am 1. Jänner 2023 68.933 60-jährige Frauen bzw. 62.185 62-jährige Männer (und nur 53.652 65-jährige Männer) in Österreich.

Zugangsbestimmungen nahezu vernachlässigbar. Es ist aber zu erwarten, dass sie im Zuge der Anhebung des gesetzlichen Antrittsalters von Frauen wieder an Bedeutung gewinnen werden.

Die Zahl der Zuerkennungen war bei Männern in den 2000er-Jahren deutlich höher als bei Frauen, die Entwicklung in den letzten 15 Jahren war aber weit weniger dynamisch. In den nächsten Jahren ist wiederum ein starker Anstieg zu erwarten. Wie bei Frauen ist auch bei Männern die Bedeutung von Invaliditätspensionen seit 2010 deutlich zurückgegangen und hat mit 8.000 bis 9.000 Zuerkennungen in den letzten Jahren einen Anteil von 16 bis 17 Prozent. Anders als bei Frauen hat bei Männern neben der normalen Alterspension auch die Bedeutung einer vorzeitigen Alterspension in den letzten 10 Jahren deutlich zugenommen.

Abbildung 8: Zuerkennung von Direkt pensionen in der gesetzlichen Pensionsversicherung, 2000–2023

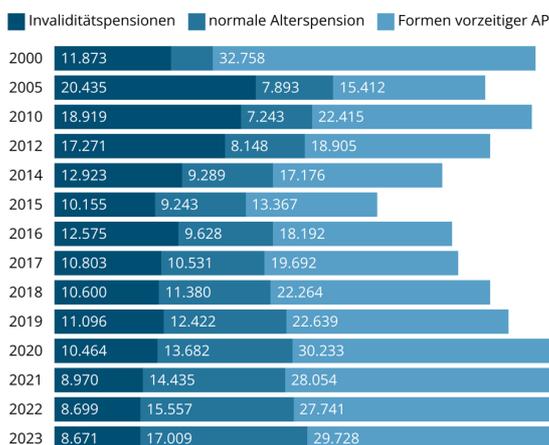
#### Pensionszuerkennungen Frauen



Quelle: OPIS Datenbank basierend auf Dachverband der österreichischen SV-Träger • Erstellt mit Datawrapper

ECO AUSTRIA  
INSTITUT FÜR  
WIRTSCHAFTSFORSCHUNG

#### Pensionszuerkennungen Männer

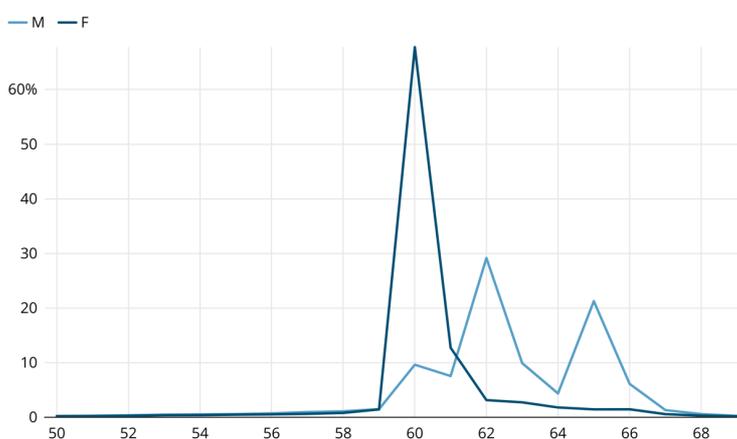


Quelle: OPIS Datenbank basierend auf Dachverband der österreichischen SV-Träger • Erstellt mit Datawrapper

ECO AUSTRIA  
INSTITUT FÜR  
WIRTSCHAFTSFORSCHUNG

Abbildung 9 stellt die Verteilung der Direktpensionsantritte in der gesetzlichen Pensionsversicherung nach Alter und Geschlecht dar und verdeutlicht, dass Regel- und Frühpensionsalter die Verteilung der Pensionsantritte maßgeblich beeinflussen. Bei Frauen spielen die verschiedenen Formen einer vorzeitigen Alterspension eine untergeordnete Rolle. Demnach fanden im Jahr 2022 68 Prozent aller Neuzuerkennungen im Alter von 60 Jahren statt, dazu kommen noch 13 Prozent mit 61 Jahren und jeweils 3 Prozent mit 62 und 63 Jahren. Bei Männern wiederum gibt es mit der Schwerarbeiterpension (nach Vollendung des 60. Lebensjahres) sowie der vorzeitigen Alterspension für Langzeitversicherte und der Korridorpension (jeweils nach Vollendung des 62. Lebensjahres) mehrere Möglichkeiten einer vorzeitigen Alterspension vor dem Regelpensionsalter von 65. Dementsprechend ist das Antrittsalter breiter verteilt, mit den höchsten Anteilen mit 62 Jahren (29 Prozent), 65 Jahren (21 Prozent) sowie mit 60 bzw. 63 Jahren (jeweils 10 Prozent).

Abbildung 9: Anteile der Neuzuerkennungen von Direktpensionen in der gesetzlichen PV nach Alter, 2022



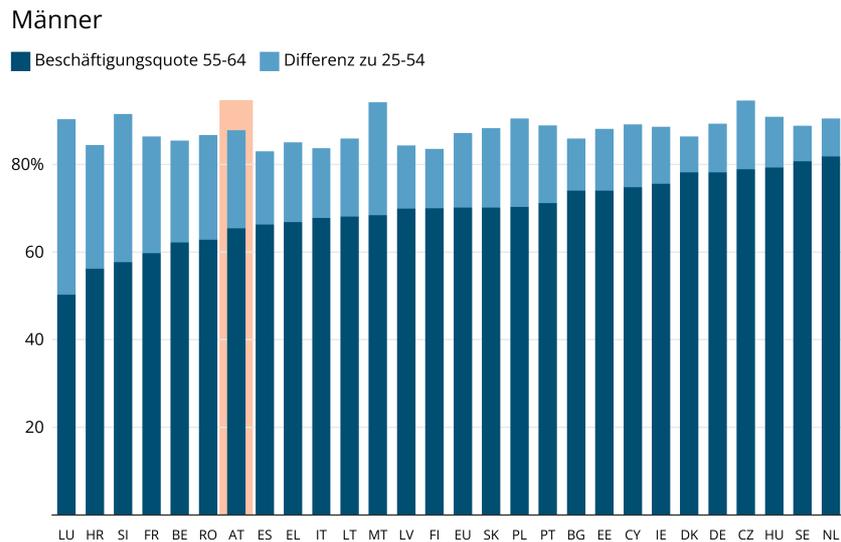
Anteile der Neuzuerkennungen von Direktpensionen nach Alter. Alter ist Differenz aus Berichts- und Geburtsjahr

Quelle: Statistisches Handbuch der österreichischen Sozialversicherung 2023 • Erstellt mit ECO AUSTRIA  
INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG

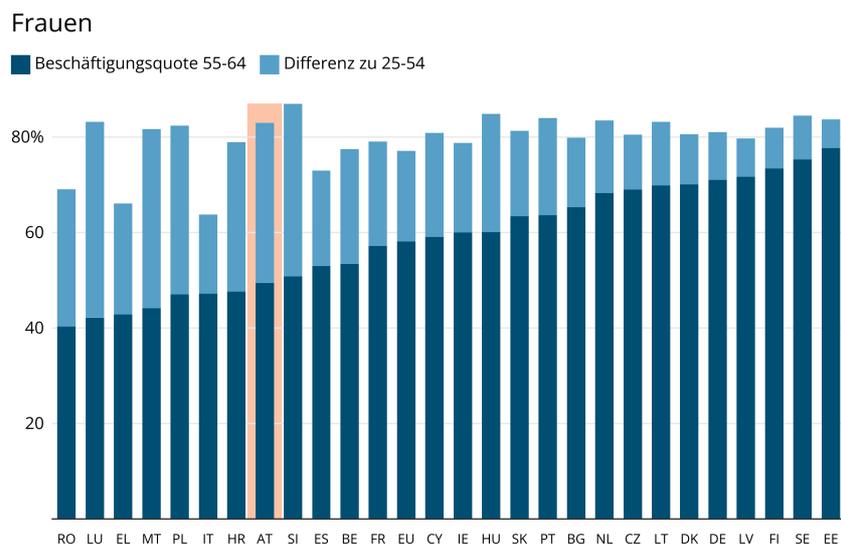
Das niedrige Pensionsantrittsalter ist nicht nur für die Ausgaben des öffentlichen Pensionssystems relevant. Es verringert zudem die Verfügbarkeit von qualifizierten Arbeitskräften („Fachkräftemangel“), weil es die Erwerbsquoten älterer Personen bzw. das Arbeitsangebot reduziert, siehe Abbildung 10. Mit einer Beschäftigungsquote von 65,4 Prozent bei 55- bis 64-jährigen Männern und 49,4 Prozent bei 55- bis 64-jährigen Frauen liegt Österreich im Jahr 2023 deutlich unter dem EU-Schnitt von 70,1 bzw. 58,1 Prozent. Diese Zahlen liegen für Länder wie etwa Dänemark, Deutschland, die Niederlande oder Schweden sogar bei rund 80 Prozent für Männer bzw. 70 Prozent oder mehr bei Frauen. In nur wenigen Ländern weisen Ältere eine noch geringere Beschäftigungsquote als in Österreich auf. Im Vergleich dazu

sind die Beschäftigungsquoten im Haupterwerbsalter von 25 bis 54 Jahren (dargestellt durch den dunkel- plus den hellblauen Balken) für Männer leicht und für Frauen deutlich über dem EU-Schnitt.

Abbildung 10: Beschäftigungsquoten Älterer und Differenz zu Personen im Haupterwerbsalter in EU-Mitgliedstaaten, Männer (oben) und Frauen (unten), 2023



Quelle: Labour Force Survey Eurostat • Erstellt mit Datawrapper



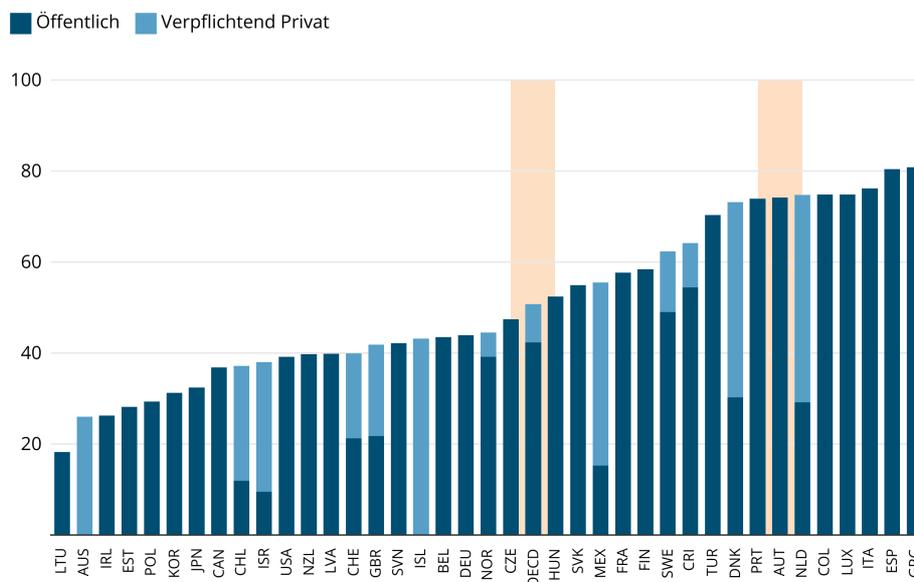
Quelle: Labour Force Survey Eurostat • Erstellt mit Datawrapper

## 2.3 Pensionshöhen

Zusätzlich zum im internationalen Vergleich niedrigen Antrittsalter sind in Österreich die Pensionsleistungen überdurchschnittlich hoch. Die OECD (2023) führt in ihrer Publikation „Pensions at a Glance“ internationale Vergleichsberechnungen durch. Im Standardfall wird die Ersatzrate für eine Person ermittelt, die im Jahr 2022 im Alter von 22 Jahren eine volle Erwerbskarriere beginnt und jedes Jahr ein Durchschnittseinkommen bezieht.

Abbildung 11 stellt die Bruttoersatzraten, also die Relation der ersten Bruttopensionsleistung zum letzten Bruttoerwerbseinkommen vor dem Pensionsantritt, im OECD-Vergleich dar. Dabei bezieht die OECD öffentliche sowie verpflichtende private Pensionssysteme in ihre Berechnungen mit ein.<sup>9</sup>

Abbildung 11: Bruttoersatzrate durch öffentliche und verpflichtende private Pensionssysteme im OECD-Vergleich



Quelle: OECD Pensions at a Glance 2023 • Erstellt mit Datawrapper

ECO AUSTRIA  
INSTITUT FÜR  
WIRTSCHAFTSFORSCHUNG

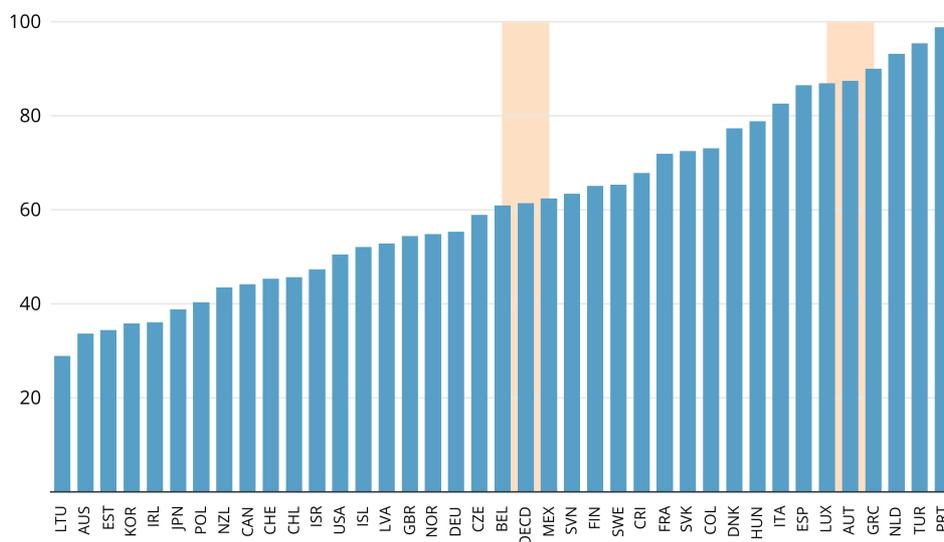
Demnach beträgt diese Bruttoersatzrate in Österreich 74,1 Prozent. Österreich befindet sich damit auf Rang 7 unter den 38 OECD-Ländern in einer „Verfolgergruppe“ mit Italien, Luxemburg, Kolumbien, den Niederlanden, Portugal und Dänemark hinter den beiden Spitzenreitern Griechenland und Spanien. Der

<sup>9</sup> Die OECD stellt üblicherweise die Ersatzraten für Männer dar, die sich in wenigen Fällen etwas von jenen von Frauen unterscheiden können, etwa wenn das gesetzliche Antrittsalter von Männern und Frauen auch in der langen Frist unterschiedlich hoch ist.

OECD-Schnitt (50,7 Prozent), aber etwa auch die Bruttoersatzraten in Frankreich (57,6 Prozent) und insbesondere in Deutschland (43,9 Prozent) sind demnach deutlich niedriger als in Österreich.<sup>10</sup>

Weil Pensionen in vielen Ländern geringeren Sozialversicherungsbeiträgen unterliegen als Erwerbseinkommen sowie aufgrund der Progression in der Einkommensteuer fällt die Nettoersatzrate (d.h. die erste Nettopensionsleistung relativ zum letzten Nettoerwerbseinkommen) oftmals höher als die Bruttoersatzrate aus. In Österreich beträgt sie 87,4 Prozent, was dem fünfthöchsten Wert innerhalb der OECD entspricht und deutlich über dem OECD-Schnitt von 61,4 Prozent liegt.<sup>11</sup>

Abbildung 12: Nettoersatzrate im OECD-Vergleich



Quelle: OECD Pensions at a Glance 2023 • Erstellt mit Datawrapper

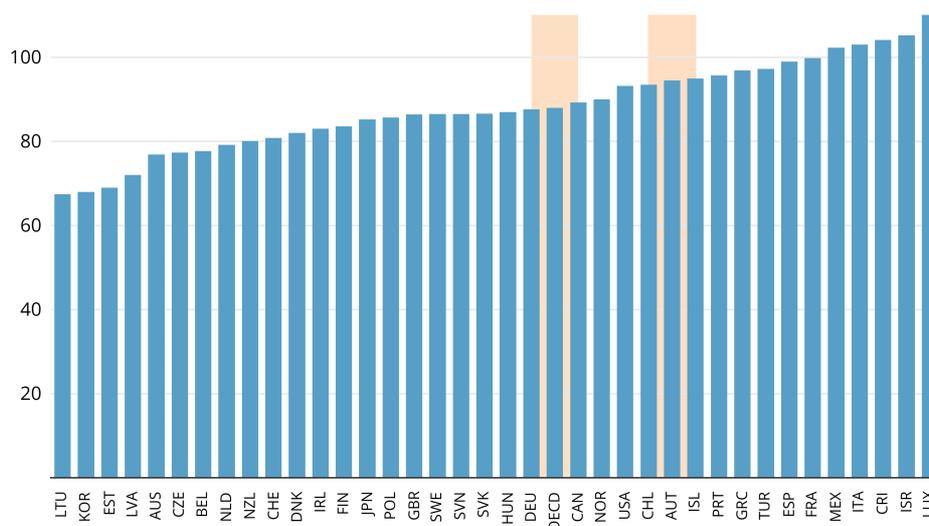
ECO AUSTRIA  
INSTITUT FÜR  
WIRTSCHAFTSFORSCHUNG

Entsprechend der hohen Ersatzrate sind in Österreich auch die Haushaltseinkommen von Älteren (in denen der Haushaltsvorstand mindestens 65 Jahre alt ist) relativ zur Gesamtbevölkerung überdurchschnittlich hoch. Das durchschnittliche verfügbare Einkommen dieser Haushalte beträgt nach den OECD-Daten in Österreich 94,5 Prozent des Durchschnitts aller Haushalte. Dieser Wert liegt wiederum deutlich über dem OECD-Schnitt von 88 Prozent, siehe Abbildung 13.

<sup>10</sup> In der Publikation *Pensions at a Glance* werden auch noch verschiedene Abweichungen vom Standardfall analysiert, die an dieser Stelle jedoch nicht graphisch dargestellt werden. Beispielsweise beträgt die Bruttoersatzrate in Österreich für eine Person, die jedes Jahr das doppelte des Durchschnittseinkommens bezieht, 55,9 Prozent und ist geringer als im Standardfall, da ein Teil des Einkommens über der Höchstbeitragsgrundlage liegt, sodass keine zusätzlichen Pensionsansprüche entstehen.

<sup>11</sup> Die Nettopensionen umfassen wiederum öffentliche sowie verpflichtende private Pensionsvorsorgen.

Abbildung 13: Einkommen von älteren Haushalten (Haushaltsvorstand 65 Jahre und älter) relativ zur Gesamtbevölkerung, 2020 (oder letztverfügbares Jahr) im OECD-Vergleich



Durchschnittliches äquivalisiertes Haushaltseinkommen Älterer (65 Jahre und älter) in Prozent des Einkommens der Gesamtbevölkerung

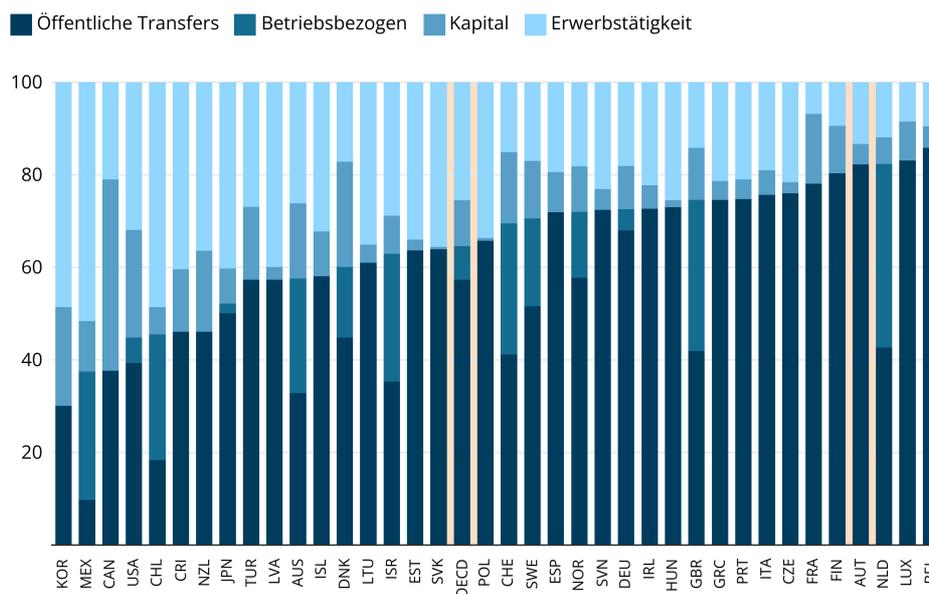
Quelle: OECD Pensions at a Glance 2023 basierend auf OECD Income Distribution Database • Erstellt mit Datawrapper

ECO AUSTRIA  
INSTITUT FÜR  
WIRTSCHAFTSFORSCHUNG

Abbildung 14 stellt die verschiedenen Einkommensquellen älterer Haushalte dar. Nach den Daten der OECD machen öffentliche Transfers (das sind öffentliche Pensionen, bedarfsorientierte öffentliche Transfers, etc.) für diese Haushalte im OECD-Schnitt 57 Prozent, betriebsbezogene Pensionen („occupational“) 7 Prozent, Kapitaleinkünfte (das sind größtenteils private Pensionspläne) 10 Prozent und Erwerbseinkommen 26 Prozent des gesamten Einkommens aus. Für Österreich zeigt sich der starke Einfluss des öffentlichen Pensionssystems, 82 Prozent des Einkommens kommen aus dieser Quelle. Der Anteil von öffentlichen Transferleistungen und betriebsbezogenen Pensionen ist nur in den Niederlanden (in denen betriebsbezogene Pensionen eine große Rolle spielen), Belgien und Luxemburg noch höher als in Österreich. Dieses Ergebnis ist Folge der hohen Ersatzrate und des niedrigen Pensionsantrittsalters. Daneben machen Kapitaleinkünfte 4 Prozent und Erwerbseinkommen 13 Prozent des Haushaltseinkommens aus.<sup>12</sup>

<sup>12</sup> Man beachte, dass in diesen Haushalten mehrere Personen leben können und damit auch Personen, die jünger als 65 Jahre und erwerbstätig sind. Das erklärt den relativ hohen Anteil, den Erwerbseinkommen in dieser Statistik aufweisen.

Abbildung 14: Einkommensquellen von älteren Haushalten (Haushaltsvorstand 65 Jahre und älter), 2020 (oder letztverfügbares Jahr) im OECD-Vergleich



Quellen des Einkommens älterer Haushalte (Haushaltsvorstand 65 Jahre und älter). Länder sind nach Summe öffentliche Transfers und betriebsbezogen sortiert

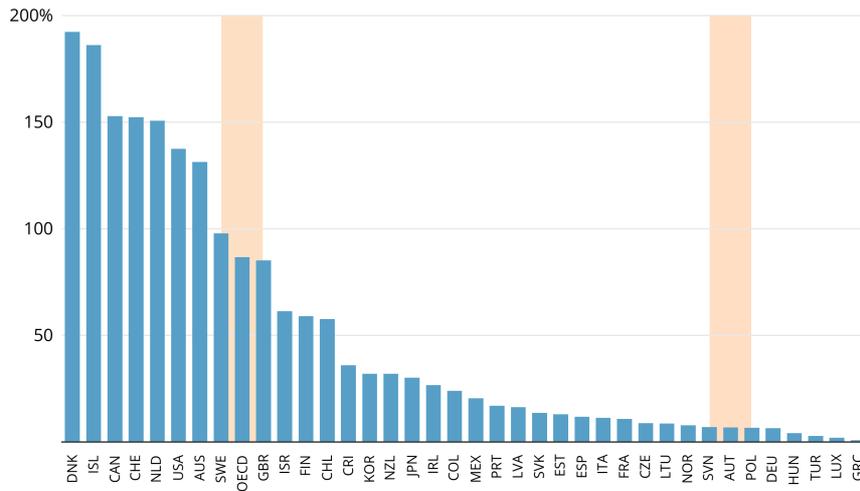
Quelle: OECD Pensions at a Glance 2023 basierend auf OECD Income Distribution Database • Erstellt mit Datawrapper

ECO AUSTRIA  
INSTITUT FÜR  
WIRTSCHAFTSFORSCHUNG

In Abbildung 14 wird deutlich, dass in vielen (europäischen) Ländern neben dem öffentlichen Pensionssystem private kapitalgedeckte Formen der Altersvorsorge bestehen. Diese ergänzen und/oder ersetzen die öffentlichen Systeme bis zu einem gewissen Grad. Dabei handelt es sich zum einen um Formen der betrieblichen Altersvorsorge als zweite Säule der Alterssicherung und zum anderen um die freiwillige individuelle Altersvorsorge als dritte Säule.

Abbildung 15 stellt die Höhe der Ersparnisse in kapitalgedeckten Pensionsplänen nach den Zahlen der OECD Global Pension Statistics dar und illustriert, dass erhebliche Unterschiede zwischen den Ländern bestehen, die auch historisch gewachsen sind. Kapitalgedeckte Pensionssysteme spielen in einigen Ländern eine bedeutende Rolle, das dort gesammelte Vermögen ist ähnlich hoch wie die jährliche Wirtschaftsleistung bzw. übersteigt diese sogar deutlich. In der Europäischen Union ist dies insbesondere in Dänemark (mit einem Vermögen von 192 Prozent des BIP), den Niederlanden (151 Prozent) und Schweden (98 Prozent) der Fall. Umgekehrt ist nach den OECD-Daten die Bedeutung von Pensionsplänen in einer Reihe von Ländern, zu denen auch Österreich gehört, nur gering. So liegt das Vermögen in Deutschland bei 6,5, in Österreich bei 6,9 und in Frankreich bei 10,9 Prozent des BIP. Im OECD-Schnitt sind Pensionspläne im Ausmaß von 87 Prozent des BIP veranlagt.

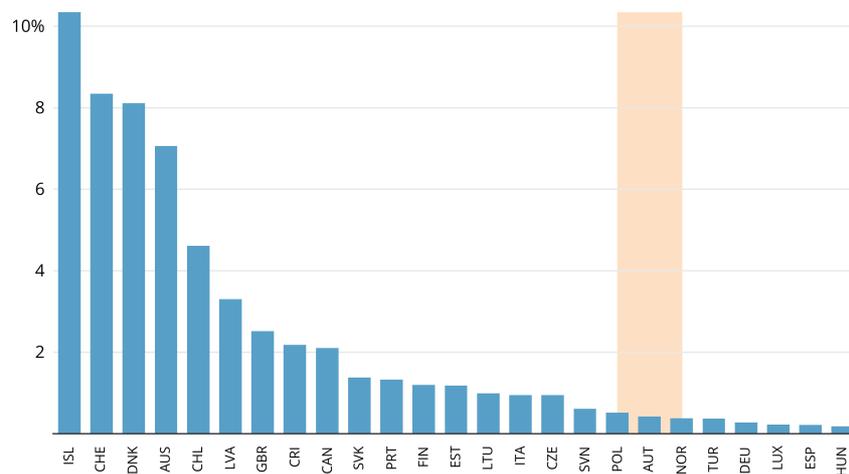
Abbildung 15: Vermögen in kapitalgedeckten Pensionsplänen in OECD-Ländern in Prozent des BIP, 2022



Quelle: OECD Global Pension Statistics • Erstellt mit Datawrapper

Abbildung 16 stellt für ausgewählte OECD-Länder die Beiträge bzw. Prämien dar, die im Jahr 2022 in die kapitalgedeckte Pensionsvorsorge eingezahlt wurden. Wiederum gibt es einige Länder wie die Schweiz oder Dänemark, in denen diese Beiträge sehr hoch sind, beispielsweise wurden in Dänemark 8 Prozent des BIP eingezahlt. Im Vergleich dazu fallen die Beiträge etwa in Österreich (0,42 Prozent) oder in Deutschland (0,28 Prozent) gering aus.

Abbildung 16: Beiträge an kapitalgedeckte Pensionspläne in ausgewählten OECD-Ländern in Prozent des BIP, 2022



Quelle: OECD Global Pension Statistics • Erstellt mit Datawrapper

Für Österreich können die Pensionseinkommen detaillierter nach Geschlecht und Art der Pension unterschieden werden. Dabei wird auf Daten zurückgegriffen, die Statistik Austria für den Allgemeinen Einkommensbericht des Rechnungshofs (2022) zur Verfügung stellt. Als PensionistInnen gelten dort Personen, die im Referenzjahr zumindest einen Pensionsbezug bzw. einen Ruhe- oder Versorgungsgenuss hatten und deren Erwerbseinkommen niedriger als der Pensionsbezug war.

Nach diesen Daten gab es im Jahr 2021 insgesamt 2,48 Mio. Personen, die eine österreichische Pension bezogen haben. Deren Bruttojahreseinkommen betrug durchschnittlich 24.249 Euro, siehe Tabelle 2. Aufgrund der höheren Lebenserwartung und des früheren Pensionsantrittsalters von Frauen ist die Zahl der Pensionistinnen mit 1,39 Mio. deutlich höher als jene der Pensionisten (1,09 Mio.), umgekehrt war das durchschnittliche Einkommen von Männern mit 29.353 Euro deutlich höher als jenes von Frauen mit 20.223 Euro. Zu beachten ist, dass in diesen Zahlen auch (Teil-)Pensionen von Personen berücksichtigt sind, die ihren Wohnsitz im Ausland haben und deren Ansprüche gegenüber dem österreichischen Pensionssystem insbesondere aufgrund niedriger Versicherungszeiten deutlich geringer sind. Das Durchschnittseinkommen von PensionistInnen mit Wohnsitz in Österreich fällt mit 26.784 Euro spürbar höher aus.

*Tabelle 2: Durchschnittliches Bruttojahreseinkommen von PensionistInnen und BeamtenInnen in Ruhe nach Geschlecht, 2021*

	M+F		Frauen		Männer	
	Einkommen in Euro	Anzahl Personen	Einkommen in Euro	Anzahl Personen	Einkommen in Euro	Anzahl Personen
Insgesamt	24,249	2,482,332	20,223	1,387,833	29,353	1,094,499
- Wohnsitz in Ö	26,784	2,205,964	22,375	1,230,601	32,348	975,363

Quelle: Allgemeiner Einkommensbericht 2022, Statistik Austria • Erstellt mit Datawrapper

Die hier dargestellten Daten können auch nach Pensionsart unterschieden werden, wobei hier ausschließlich auf Personen mit Wohnsitz in Österreich abgestellt wird.<sup>13</sup> Dabei werden zum einen PensionistInnen mit einem Pensionsbezug von BezieherInnen mit mehr als einer Pension unterschieden und zum anderen BeamtenInnen in Ruhe separat dargestellt. Anzumerken ist, dass BezieherInnen von Invaliditäts- bzw. Erwerbsunfähigkeitspensionen mit dem Erreichen des Regelpensionsalters zu den Alterspensionen gezählt werden, was deren geringen Anteil (weniger als 10 Prozent der Alterspensionen) in den Daten erklärt. Einfach-PensionistInnen mit einer Alterspension stellen mit

<sup>13</sup> Rund 30.000 PensionistInnen mit Wohnsitz in Österreich sind in Tabelle 3 nicht berücksichtigt, da sie entweder eine andere Pensionsart als die im Einkommensbericht dargestellten bezogen haben oder aufgrund fehlender Verknüpfungen keine Pensionsart bestimmt werden konnte.

1,34 Mio. BezieherInnen die deutlich größte Gruppe, deren durchschnittliches Brutto-Jahreseinkommen betrug im Jahr 2021 24.872 Euro (18.950 Euro für Frauen und 31.158 Euro für Männer), siehe Tabelle 3. Das Durchschnittseinkommen von InvaliditätspensionistInnen mit Einfach-Bezug, die zu rund zwei Drittel auf Männer entfiel, betrug 17.969 Euro. Umgekehrt ist der deutlich überwiegende Teil sowohl bei BezieherInnen einer Witwen-/Witwerpension, als auch bei den Mehrfach-PensionistInnen mit Alters- und Witwen-/Witwerpension weiblich.

Das durchschnittliche Einkommen einer Beamtin bzw. eines Beamten mit Ruhegenuss betrug im Jahr 2022 45.503 Euro und liegt damit deutlich über jenem von AlterspensionistInnen. Der Unterschied zwischen Frauen (Durchschnittseinkommen von 43.838 Euro) und Männern (46.166 Euro) fällt bei BeamtInnen in Ruhe deutlich geringer aus. Gründe für die deutlich höheren Pensionsleistungen sind neben dem überdurchschnittlich hohen Aktiveinkommen von BeamtInnen u.a. stabilere Erwerbskarrieren und der Umstand, dass es oftmals keine Obergrenzen für Eigenbeiträge oder Höchstpensionen gibt.<sup>14</sup>

Tabelle 3: Durchschnittliches Bruttojahreseinkommen von PensionistInnen und BeamtInnen in Ruhe mit Wohnsitz in Österreich nach Pensionsart und Geschlecht, 2021

		M+F		Frauen		Männer	
		Einkommen in Euro	Anzahl Personen	Einkommen in Euro	Anzahl Personen	Einkommen in Euro	Anzahl Personen
PensionistInnen Einfach	Alterspension	24.872	1.336.222	18.950	688.114	31.158	648.108
	Invaliditätspension	17.969	111.543	14.760	37.177	19.574	74.366
	Erwerbsunfähigkeitspension	18.984	12.602	14.446	2.270	19.981	10.332
	Witwenpension	16.188	106.030	16.300	103.718	11.154	2.312
	Waisenpension	7.611	32.953	7.634	16.725	7.587	16.228
PensionistInnen Mehrfach	Alters- und Witwenpension	28.031	255.720	27.647	221.556	30.522	34.164
	Invaliditäts-/Erwerbsu. und Witwenpension	24.624	2.238	23.957	1.243	25.457	995
Beamte in R. Einfach	Ruhegenuss	45.503	219.578	43.838	62.529	46.166	157.049
	Versorgungsgenuss Witwen	26.299	23.008	26.302	22.865	25.708	143
	Versorgungsgenuss Waisen	11.857	2.536	12.024	1.250	11.695	1.286
Beamte in R. Mehrfach	Ruhe- und Versorgungsgenuss	63.721	7.351	63.866	5.918	63.123	1.433
	Ruhe/Versorgungsgenuss und versicherungsrechtl. Pension	42.915	64.338	39.486	51.327	56.442	13.011

Quelle: Allgemeiner Einkommensbericht 2022, Statistik Austria • Erstellt mit Datawrapper

<sup>14</sup> Rechnungshof (2022), S. 196.

## 2.4 Pensionsausgaben im internationalen Vergleich

Das niedrige tatsächliche Pensionsantrittsalter und die überdurchschnittlich hohen Pensionsleistungen haben zur Folge, dass die Pensionsausgaben in Österreich im internationalen Vergleich trotz der im internationalen Vergleich jüngeren Bevölkerungsstruktur hoch sind.

Auf Basis der SOCX (Social Expenditures) Datenbank der OECD kann ein internationaler Vergleich der Pensionsausgaben vorgenommen werden. Auf diese Daten wird unter anderem deshalb zurückgegriffen, weil dort neben öffentlichen auch (quasi-)mandatorische private und freiwillige private Pensionssysteme berücksichtigt werden. Die OECD differenziert nach Alterspensionen, Frühpensionen (das sind Pensionen, die vor dem Regelpensionsalter ausbezahlt werden), Pensionen und Transfers an Hinterbliebene (also etwa Witwen-/Witwer- und Waisenpensionen) sowie sonstigen Transfers, die der sozialen „Funktion Alter“ zugeordnet werden können. Im folgenden wird auf monetäre Transfers abgestellt, Sachleistungen<sup>15</sup> werden nicht berücksichtigt.

Pensionsausgaben können je nach Datenquelle bzw. Publikation etwas voneinander abweichen, insbesondere in Abhängigkeit davon, welche Ausgabenposten berücksichtigt werden und welche nicht. So sind im Vergleich zu den Schulden-Check-Berechnungen von EcoAustria (siehe etwa Berger et al., 2020 und Strohner et al., 2021) in den Pensionsausgaben laut OECD in Österreich insbesondere das Pflegegeld (2,1 Mrd. Euro im Jahr 2019) und Versehrtenrenten an Personen über dem Regelpensionsalter (0,2 Mrd. Euro) enthalten. Umgekehrt werden im Schulden-Check von EcoAustria eine Reihe von Posten berücksichtigt, die nicht in den Pensionsausgaben laut OECD enthalten sind. Dazu gehören insbesondere Invaliditätspensionen der gesetzlichen Pensionsversicherung (2,6 Mrd. Euro im Jahr 2019)<sup>16</sup>, der Ruhegenuss von Personen vor dem Regelpensionsalter bei Pensionen der öffentlichen Rechtsträger (0,8 Mrd. Euro), umgeleitete Sozialbeiträge an die Gesetzliche Krankenversicherung (2,7 Mrd. Euro) sowie Verwaltungsausgaben (0,8 Mrd. Euro). Es kann daher argumentiert werden, dass die Einteilung wie im Schulden-Check die öffentlichen Pensionsausgaben Österreichs besser repräsentiert. Um eine hohe Konsistenz im internationalen Vergleich zu erreichen, wird aber auf die OECD-Zahlen zurückgegriffen.

Die Ausgaben der öffentlichen sowie (quasi-)verpflichtenden privaten Pensionssysteme im Vergleich über die Länder, die sowohl OECD- als auch EU-Mitgliedstaaten sind, inklusive dem Vereinigten Königreich, den Vereinigten Staaten, Japan und der Schweiz sind in Abbildung 17 dargestellt. Im Jahr 2019<sup>17</sup> betragen diese Ausgaben in Österreich nach den Zahlen der OECD 51,7 Mrd. Euro, die

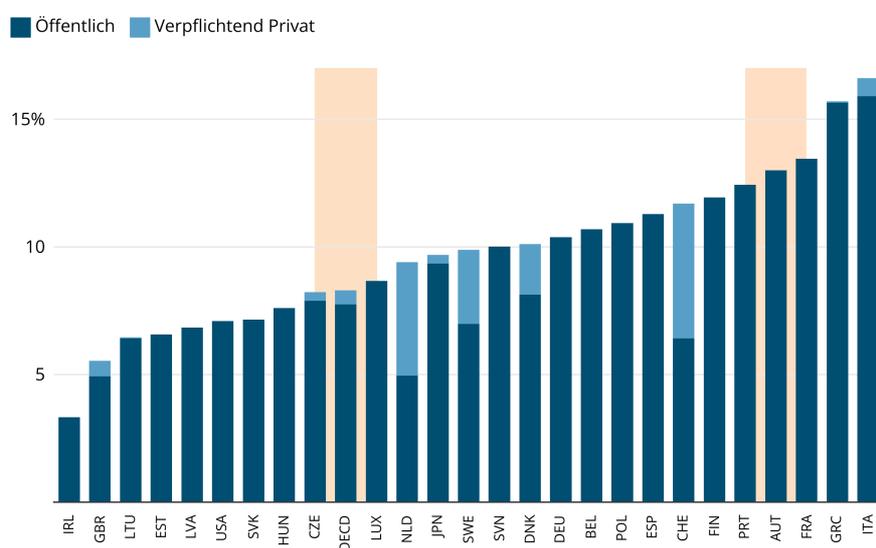
<sup>15</sup> Das sind in Österreich insbesondere stationäre Betreuung sowie Hilfen bei der Erledigung der Aktivitäten des täglichen Lebens.

<sup>16</sup> Diese werden bei der OECD dem Bereich Erwerbsfähigkeit und Unfallrenten zugeordnet.

<sup>17</sup> Aktuellere Zahlen sind in der Datenbank für die Mehrzahl der Länder noch nicht verfügbar, zudem wären die Ausgabenquoten für 2020 und 2021 nach oben „verzerrt“, da das BIP coronabedingt eingebrochen ist.

Ausgabenquote beträgt demnach 13 Prozent des BIP. Selbst nach Berücksichtigung (quasi-)verpflichtender privater Systeme, die insbesondere in der Schweiz, den Niederlanden, Schweden und Dänemark eine wesentliche Rolle spielen,<sup>18</sup> entspricht dies dem vierthöchsten Wert innerhalb der OECD. Selbst wenn man diese beiden Bereiche addiert, fällt der OECD-Schnitt mit 8,3 Prozent des BIP wesentlich geringer aus als in Österreich.

Abbildung 17: Ausgaben öffentlicher und (quasi-)verpflichtender privater Pensionssysteme im OECD-Vergleich, 2019, in Prozent des BIP



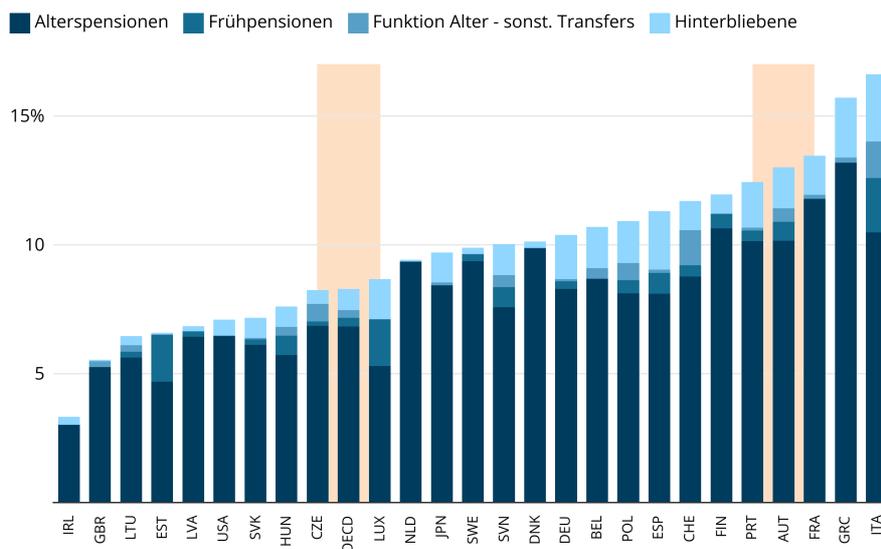
Pensionausgaben der (quasi-)mandatorischen betrieblichen Altersvorsorge in den Niederlanden und Schweden wurden in der Abbildung der Kategorie "verpflichtend privat" zugeordnet

Quelle: OECD SOCX Datenbank • Erstellt mit Datawrapper

In Abbildung 18 sind die Pensionsausgaben nach Art der Pension dargestellt. Nach der Klassifikation der OECD betragen in Österreich die Ausgaben für Alterspensionen (der gesetzlichen Pensionsversicherung sowie für BeamtInnen in Ruhe) 40,4 Mrd. Euro bzw. 10,2 Prozent des BIP, jene für Frühpensionen 2,9 Mrd. Euro oder 0,7 Prozent des BIP. Dazu kommen Ausgaben für Hinterbliebenenpensionen in der Höhe von 6,3 Mrd. Euro (1,6 Prozent des BIP) und sonstige Transfers (in Österreich ist das insbesondere das Pflegegeld) in der Höhe von 2,1 Mrd. Euro. Damit liegen die Ausgaben in Österreich in jedem der vier Bereiche deutlich über dem OECD-Schnitt. In allen OECD-Ländern machen Alterspensionen einen Großteil der Ausgaben aus, dazu kommen insbesondere Leistungen an Hinterbliebene sowie unter anderem in Italien, Luxemburg und Estland hohe Ausgaben für Frühpensionen.

<sup>18</sup> In der Abbildung werden Ausgaben der betrieblichen Altersvorsorge in den Niederlanden und in Schweden, die die OECD unter „freiwillig privat“ einordnet, analog zur Berechnung der Ersatzraten in Kapitel 2.3 als „(quasi-)verpflichtend privat“ inkludiert.

Abbildung 18: Ausgaben öffentlicher und verpflichtender privater Pensionssysteme nach Pensionsart im OECD-Vergleich, 2019, in Prozent des BIP



Pensionausgaben der (quasi-)mandatorischen betrieblichen Altersvorsorge in den Niederlanden und Schweden wurden in der Abbildung der Kategorie "verpflichtend privat" zugeordnet

Quelle: OECD SOCX Datenbank • Erstellt mit Datawrapper

ECO AUSTRIA  
INSTITUT FÜR  
WIRTSCHAFTSFORSCHUNG

Die demographische Entwicklung stellt die Finanzierung der Sozialsysteme vor große Herausforderungen. Vergangene Pensionsreformen haben die Nachhaltigkeit des öffentlichen Pensionssystems in Österreich spürbar gestärkt. Dies erfolgte insbesondere durch Leistungsdämpfungen, die Angleichung des gesetzlichen Frauenpensionsantrittsalters und Verschärfungen beim Zugang zu vorzeitigen Alterspensionen, die den andernfalls deutlichen Anstieg der Pensionsausgaben deutlich reduzieren.

Tabelle 4 stellt verschiedene Projektionen zu den Pensionsausgaben und anderen altersabhängigen öffentlichen Ausgaben dar. Dabei wird jeweils auf das Basis- bzw. Hauptszenario der Untersuchungen abgestellt, bei den Pensionsausgaben werden jene der gesetzlichen Pensionsversicherung und der Beamtenpensionen berücksichtigt. Zu beachten ist, dass die verschiedenen Studien unterschiedliche Komponenten in die Pensionsausgaben einfließen lassen, sodass diese schon im Ausgangsjahr voneinander abweichen.<sup>19</sup> In Abhängigkeit von den zugrundeliegenden Annahmen und Berechnungsmethoden zeigen sich unterschiedliche projizierte Ausgabenentwicklungen. In allen Publikationen wird bereits mittelfristig bis 2035 ein kräftiger Anstieg der Pensionsausgaben projiziert,

<sup>19</sup> Von den Analysen wurde nur der Ageing Report im Jahr 2024 aktualisiert. Daher sind die Ausgaben für 2022 in den nationalen Untersuchungen schon eine Prognose. Das Jahr 2022 wird dennoch hier als Ausgangsjahr gewählt, weil die Jahre 2020 und 2021 deutlich durch die Corona-Pandemie verzerrt sind. Bei den Zahlen des Fiskalrats (2021) wird das Jahr 2019 als Ausgangsjahr gewählt, weil die Werte für 2022 nicht explizit ausgewiesen werden.

weil die Babyboomer-Jahrgänge in Pension gehen. Der Anstieg der Pensionsausgaben zwischen dem Ausgangsjahr 2022 und 2035 beträgt nach den Gutachten der Alterssicherungskommission (2021a und 2021b) 1 Prozent des BIP, beim Fiskalrat (2021) 1,1 Prozent des BIP, im aktuellen Ageing Report der Europäischen Kommission (2024) 1,3 Prozent des BIP, im Schulden-Check 2021 von EcoAustria (Strohner et al. 2021) 1,4 Prozent des BIP und nach dem DELTA-Modell 2022 des WIFO (Schiman-Vukan, 2022) 1,7 Prozent des BIP. Zu beachten ist, dass mit dem Pensionsantritt der Babyboomer nicht nur höhere Pensionsausgaben, sondern auch ein Rückgang der BeitragszahlerInnen verbunden ist. In den meisten Projektionen zeigt sich nach 2035 eine gewisse Dämpfung der Ausgabenquote, die jedoch unterschiedlich stark ausgeprägt ist, sodass die Quote laut Ageing Report langfristig um 0,3 und laut den Berechnungen von WIFO und EcoAustria bzw. Fiskalrat um 1,3 bis 1,4 Prozent des BIP zunimmt. Es lässt sich also festhalten, dass die Institute bereits mittelfristig einen spürbaren Anstieg projizieren, der sich im weiteren Verlauf auf hohem Niveau stabilisiert.

Tabelle 4: Projektionen der altersabhängigen Ausgaben für Österreich, in Prozent des BIP

	2022	2035	2060	Anstieg 22-35	Anstieg 22-60
<b>Pensionsausgaben</b>					
EK: Ageing Report 2024	13,7	15,0	14,0	1,3	0,3
ASK: Langfristgutachten 2021	15,3	16,3	16,0	1,0	0,7
WIFO: DELTA 2022	13,8	15,5	15,1	1,7	1,3
Fiskalrat: FISK-OLG 2021 <sup>1</sup>	14,0	15,1	15,4	1,1	1,4
EcoAustria: Schulden-Check 2021	14,1	15,5	15,4	1,4	1,3
<b>Ausgaben Gesundheit und Pflege</b>					
EK: Ageing Report 2024	9,4	10,1	11,7	0,7	2,3
WIFO: DELTA 2022	8,4	9,6	11,6	1,2	3,2
Fiskalrat: FISK-OLG 2021 <sup>1</sup>	8,3	9,7	12,2	1,4	3,9
EcoAustria: Schulden-Check 2021	8,3	9,1	10,5	0,8	2,2
EK: AR 2024, Benefit Ratio Effect		-0,7	-2,7	-0,7	-2,7

Dargestellt sind jeweils Pensionsausgaben für gesetzl. PV und öffentliche Rechtsträger.

<sup>1</sup> 2019 (statt 2022) als "Ausgangsjahr" in der Tabelle

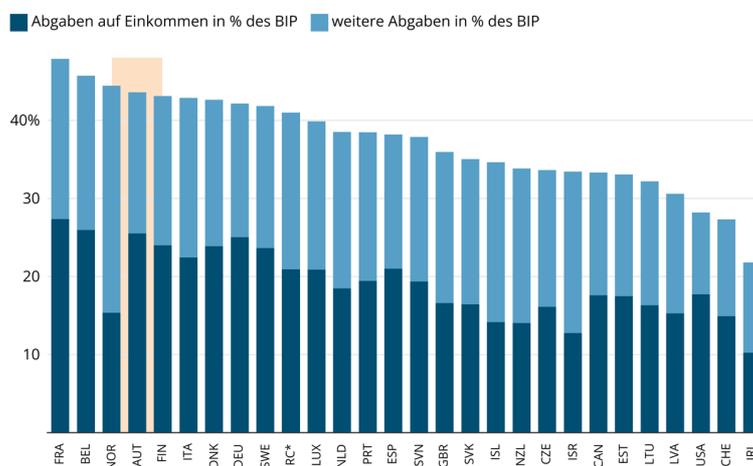
Quelle: Europäische Kommission (2024), Alterssicherungskommission (2021a und b), Schiman-Vukan (2022), Fiskalrat (2021), Strohner et al. (2021) • Erstellt mit Datawrapper

Die vergangenen Pensionsreformen erhöhen das effektive Antrittsalter und dämpfen die individuellen Pensionsleistungen und damit den Anstieg der Pensionsausgaben. Zur Illustration ist in Tabelle 4 auch der „Benefit Ratio Effect“ laut Ageing Report dargestellt. Die sogenannte Benefit Ratio ist als das Verhältnis der durchschnittlichen Pensionsleistung zum durchschnittlichen Erwerbseinkommen definiert. Nach den Berechnungen des Ageing Reports geht diese von 55,5 Prozent im Jahr 2022 auf 54,2 Prozent

(2035) bzw. 47 Prozent (2060) zurück.<sup>20</sup> Wenn die Benefit Ratio im Zeitverlauf konstant auf dem Niveau von 2022 bliebe, würden demnach die Pensionsausgaben in Österreich um 0,7 (2035) bzw. 3 Prozent des BIP (2060) höher ausfallen. Dieses Beispiel illustriert, dass der Anstieg ohne die vergangenen Reformen noch deutlich stärker wäre.

Zu betonen ist, dass die Herausforderungen durch die demographische Entwicklung nicht auf das Pensionssystem beschränkt sind. In Tabelle 4 sind zudem verschiedene Ausgabenprojektionen für das öffentliche Gesundheits- und Pflegesystem in Österreich dargestellt. Demnach beträgt der Anstieg in diesen beiden Bereichen gemeinsam bis 2035 je nach Publikation 0,7 bis 1,4 Prozent des BIP bzw. bis 2060 2,2 bis 3,9 Prozent des BIP, die zusätzlich zu den höheren Pensionsausgaben zu finanzieren sind.

Abbildung 19: Öffentliche Abgaben (Abgaben auf Einkommen und weitere Abgaben) in Prozent des BIP im OECD-Vergleich, 2022



Abgaben insgesamt: Steuern und SV-Beiträge (inkl. freiwilliger und imputierter) nach Abzug veranlagter Beträge, deren Einziehung unwahrscheinlich ist.

Abgaben auf Einkommen: 1110 auf Einkommen und Gewinne v. Individuen, 2100 DN-SV, 2200 DG-SV, 3000 auf Lohnsumme und imput. Beiträge. \*GRC 2021

Quelle: OECD Revenue Statistics • Erstellt mit Datawrapper

ECO AUSTRIA  
INSTITUT FÜR  
WIRTSCHAFTSFORSCHUNG

Die Ausgaben des öffentlichen Pensionssystems müssen umgekehrt durch öffentliche Einnahmen finanziert werden, oftmals durch Sozial- bzw. Pensionsversicherungsbeiträge oder aus dem allgemeinen Budget. In der makroökonomischen Betrachtung weist Österreich im Jahr 2022 mit einer Abgabenquote von 43,6 Prozent des BIP (nach VGR-Definition) den vierthöchsten Wert in der OECD auf, lediglich Frankreich, Belgien und Norwegen liegen noch höher (siehe Abbildung 19).<sup>21</sup> Insbesondere

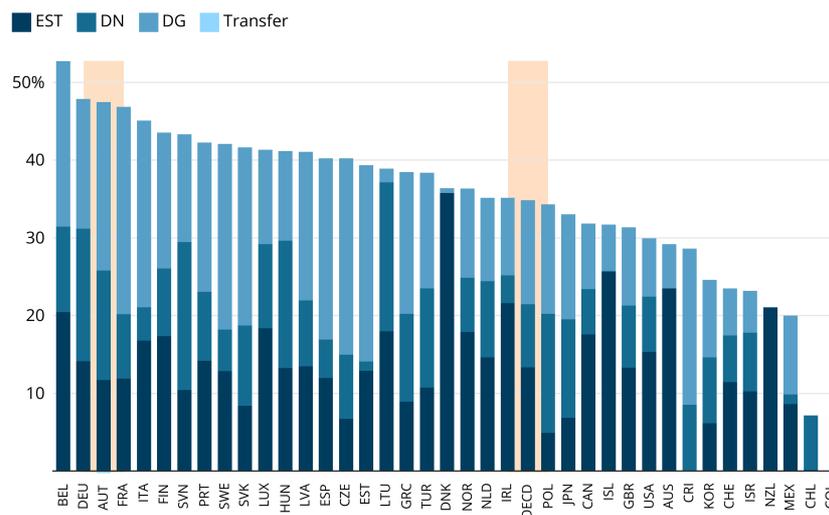
<sup>20</sup> Die Benefit Ratio ist vor allem deshalb geringer als die in Abbildung 11 bzw. Abbildung 12 dargestellten Ersatzraten, weil in diesen „theoretischen“ Ersatzraten volle Erwerbsverläufe unterstellt sind, während bei der Benefit Ratio auch Personen mit unterbrochenen Erwerbskarrieren einfließen. Zudem spielt die Indexierung von Bestandspensionen eine Rolle.

<sup>21</sup> Hier sind Länder, in denen in der Revenue Statistics der OECD keine Überleitung in die VGR vorliegt, nicht dargestellt. Diese Länder weisen allesamt ein unterdurchschnittlich hohes Abgabenniveau auf.

Sozialversicherungsbeiträge und Lohnsummenabgaben fallen in Österreich überdurchschnittlich hoch aus. Wenn man näherungsweise einen Indikator für jene öffentlichen Einnahmen bildet, die als Abgaben auf (Erwerbs-)Einkommen interpretiert werden können, weist Österreich mit 25,5 Prozent des BIP sogar den dritthöchsten Wert hinter Frankreich und Belgien auf.

Dies spiegelt sich auch auf individueller Ebene im sogenannten Steuerkeil („tax wedge“) wider, der sich aus der Einkommensteuer, Sozialversicherungsbeiträgen und Lohnsummenabgaben abzüglich monetärer Transfers zusammensetzt und den Anteil an den Arbeitskosten der Unternehmen ausdrückt, der an die öffentliche Hand fließt. Abbildung 20 zeigt einen OECD-Vergleich für einen Einpersonenhaushalt mit durchschnittlichem Einkommen. Mit 47,2 Prozent der Arbeitskosten weist Österreich den dritthöchsten Wert auf. Lediglich in Belgien ist der Wert noch deutlich höher, der OECD-Schnitt beträgt 34,8 Prozent. Insbesondere die Belastung durch Dienstnehmerbeiträge (14 Prozent der Arbeitskosten) und Lohnnebenkosten (21,7 Prozent) ist in Österreich wesentlich höher als in den meisten anderen Ländern. Auch für Einpersonenhaushalte mit anderen Einkommenshöhen<sup>22</sup> liegt Österreich im absoluten Spitzenfeld. Für Paare mit Kindern ist der Steuerkeil aufgrund von Familienleistungen zwar spürbar niedriger, im internationalen Vergleich aber dennoch überdurchschnittlich.

Abbildung 20: Steuerkeil für DurchschnittsverdienerIn im OECD-Vergleich, in Prozent der Arbeitskosten, 2023



Single ohne Kinder mit 100% des Durchschnittseinkommens.  
Einkommensteuer plus DN- und DG-Abgaben minus monetäre Transfers in Prozent der Arbeitskosten.

Quelle: OECD Taxing Wages 2024 • Erstellt mit Datawrapper

<sup>22</sup> Die Steuerbelastung fällt in der Regel aufgrund der Progression für höhere Einkommen höher aus.

## 2.5 Regelbasierte Anpassungsmechanismen<sup>23</sup>

Vor dem Hintergrund der Herausforderungen, die sich den Pensionssystemen insbesondere angesichts der demographischen Entwicklung stellen, wurden vielerorts Maßnahmen ergriffen, um die fiskalische Nachhaltigkeit des Systems zu stärken. Derartige Schritte können diskretionär durch rechtliche Änderungen gesetzt werden. Alternativ können Änderungen automatisch erfolgen, indem mittels Regelbasierter Anpassungsmechanismen (RAM) über vordefinierte Regelungen Parameter im Pensionssystem oder Pensionsleistungen auf Basis der Entwicklung von Indikatoren geändert werden. Die dafür verwendeten Indikatoren können demographischer (z.B. die Entwicklung der Lebenserwartung in einem bestimmten Alter), ökonomischer (z.B. das Wachstum von Durchschnittslöhnen oder der Lohnsumme) oder finanzieller Natur sein (z. B. der Finanzierungssaldo der Pensionsversicherung oder die Entwicklung von Rücklagen) oder auch eine Kombination verschiedener Faktoren sein. Der Mechanismus kann sich insbesondere auf die Höhe der Pensionsleistungen, die Beitragssätze und/oder das gesetzliche Pensionsantrittsalter auswirken. „Automatisch“ bedeutet in diesem Zusammenhang, dass Anpassungen nach einer vorab festgelegten Regelung vorgenommen werden, wenn sich der relevante Indikator ändert oder eine kritische Schwelle überschreitet, ohne dass dafür diskretionäre politische Eingriffe notwendig sind.

Eine OECD-Übersicht über regelbasierte Anpassungsmechanismen zur Dämpfung der Herausforderungen durch die Bevölkerungsentwicklung in den verpflichtenden Pensionssystemen ist in Tabelle 5 dargestellt.<sup>24</sup> Dabei werden verschiedene Arten von Mechanismen berücksichtigt:

In kapitalgedeckten beitragsorientierten Systemen (*funded defined contribution - FDC*) entnehmen die Versicherten das vorher aufgebaute Vermögen, wenn sie den Ruhestand antreten. Bei Auszahlung des Vermögens in Form von Annuitäten werden die erwarteten Sterberaten berücksichtigt: je länger die Restlebenserwartung, desto niedriger fallen die Annuitäten aus. Dementsprechend führt eine sich ändernde Lebenserwartung automatisch zu Anpassungen der Pensionshöhe.

Beitragskonten auf Umlagebasis (*notional defined contribution – NDC*) replizieren viele Merkmale einer kapitalgedeckten beitragsorientierten Pensionsversicherung, werden aber nach dem Umlageverfahren finanziert. Auf fiktiven Konten werden die Beiträge eingezahlt und mit einer fiktiven Ertragsrate verzinst.

---

<sup>23</sup> Diese Darstellung zu regelbasierten Anpassungsmechanismen basiert auf dem Kapitel „Automatic adjustment mechanisms in pension systems“ im Pensions at a Glance 2021 der OECD (2021), mit einer Aktualisierung der Mechanismen auf Basis des Pensions at a Glance 2023 sowie eines Austauschs mit den Autoren dieses Kapitels.

<sup>24</sup> Da sich das OECD-Kapitel auf RAM zur Abfederung der Auswirkungen des demographischen Wandels konzentriert, wird die Lohn- oder Preisindexierung von Bestandspensionen, die ebenfalls oftmals automatisch erfolgt, an dieser Stelle nicht berücksichtigt.

Beim Pensionsantritt wird der Wert des Kontos wiederum in eine Rente umgewandelt, die die Sterberaten ähnlich wie bei einem FDC-System berücksichtigt. Das System passt sich also automatisch und regelbasiert an Änderungen an: nicht nur die Lebenserwartung wird berücksichtigt, auch die Ertragsrate basiert oftmals auf dem Wachstum der Lohn- bzw. der Beitragssumme.

Mit einer *Kopplung des gesetzlichen Antrittsalters an die Lebenserwartung* kann vermieden werden, dass sich eine steigende Lebenserwartung negativ auf die Nachhaltigkeit des Pensionssystems oder die Angemessenheit der Pensionseinkommen auswirkt. Auch eine *Kopplung von Pensionsleistungen an demographische oder ökonomische Indikatoren* (etwa die Lebenserwartung, die Zahl der Beitragsleistenden, das BIP oder die Lohnsumme) kann Auswirkungen auf Pensionsausgaben reduzieren. Ein Mechanismus, der zum Beispiel die Leistungen an Veränderungen der Lebenserwartung in den verschiedenen Kohorten anpasst, verbessert zum einen die finanzielle Tragfähigkeit und kann zum anderen auch zur Generationengerechtigkeit beitragen, indem er die unterschiedliche Dauer des Leistungsbezugs berücksichtigt.

*Ausgleichsmechanismen* sind RAM, die nicht nur die finanzielle Nachhaltigkeit verbessern, sondern auch Einnahmen und Ausgaben des Pensionssystems ausgleichen sollen. Sie können so konzipiert sein, dass sie ein langfristiges finanzielles Gleichgewicht sicherstellen oder dass kurz- bis mittelfristige Ungleichgewichte vermieden werden. Dafür können Anpassungen sowohl bei den Pensionsleistungen als auch bei der Beitragshöhe sorgen, die durch aktuelle oder prognostizierte Ungleichgewichte im System ausgelöst werden.

Die demographische Alterung resultiert aus verschiedenen demographischen Trends, insbesondere einer höheren Lebenserwartung und geringerer Fertilität. Es kann daher sinnvoll sein, mehrere RAM gleichzeitig anzuwenden. Gleicht man den Anstieg der Lebenserwartung zumindest teilweise durch eine Anhebung des gesetzlichen Antrittsalters aus, dann schützt dies sowohl die Angemessenheit der Pensionsleistung als auch die finanzielle Tragfähigkeit des Systems. Gehen beispielsweise zusätzlich die erwerbsfähige Bevölkerung und damit die Beiträge ins System zurück, wäre aber gegebenenfalls eine weitere Anpassung erforderlich, um die Nachhaltigkeit des Systems zu stärken.

RAM sollten und können so gestaltet werden, dass sie die Gegebenheiten eines Landes berücksichtigen. Ob bzw. in welchem Ausmaß bzw. in welcher Kombination Beitragssätze, Pensionsleistungen oder das Antrittsalter angepasst werden, hängt unter anderem von deren Ausgangshöhe, der demographischen Entwicklung und den Präferenzen der Bevölkerung ab und ist daher idealerweise das Ergebnis einer demokratischen Debatte und Entscheidung. RAM können aber auch angepasst, ersetzt oder abgeschafft werden, wenn sie nicht (mehr) gut den Umständen entsprechen. Auch nach Einführung von RAM

behalten die politischen Entscheidungsträger grundsätzlich die Kontrolle über das System und können diskretionär eingreifen, wenn die ausgelösten Anpassungen problematisch sind.

Andererseits sollten RAM mittel- und langfristig in Kraft sein. Daher ist es wesentlich, dass sie nicht nur als Nachhaltigkeitsmechanismus aufgesetzt sind, sondern selbst auch politisch nachhaltig bzw. dauerhaft bleiben. Dies kann etwa durch eine breite politische Unterstützung für ihre Einführung und durch die Gestaltung von Mechanismen erreicht werden, die harte Anpassungen vermeiden. Die OECD (2021) argumentiert etwa, dass aus diesem Grund eine nominale Kürzung der Pensionsleistungen bei der automatischen Anpassung von Bestandspensionen vermieden werden sollte.

Ein Überblick über RAM in den OECD-Ländern ist in Tabelle 5 dargestellt. Nur in 13 der insgesamt 38 OECD-Mitgliedstaaten, also in rund einem Drittel, finden sich demnach keinerlei RAM. Dazu zählen neben Österreich etwa Frankreich und Spanien. In 13 OECD-Ländern gibt es (quasi-)verpflichtende kapitalgedeckte beitragsorientierte Systeme, sechs Länder haben fiktive beitragsorientierte Systeme (NDC). In neun OECD-Ländern werden die Voraussetzungen für den Pensionsantritt an die Lebenserwartung angepasst. Diese Kopplung des Antrittsalters an die Lebenserwartung kann im Mechanismus definiert werden und erfolgt in den OECD-Ländern zumeist entweder 1-zu-1 oder zu zwei Drittel, sodass in etwa das Verhältnis von Erwerbstätigkeit zu Pensionsbezug unverändert bleibt. Weitere sechs OECD-Länder passen die Pensionsleistungen an eine Veränderung von demographischen und/oder ökonomischen Indikatoren an. Schließlich haben sechs Länder einen Ausgleichsmechanismus.

Die AutorInnen der OECD (2021) argumentieren, dass konsequent angewandte RAM dazu beitragen, Unsicherheiten zu reduzieren und das Vertrauen der Bevölkerung in das Pensionssystem zu erhalten bzw. wiederherzustellen, indem sie einerseits für langfristige finanzielle Nachhaltigkeit sorgen und/oder andererseits die Angemessenheit der Pensionsleistungen gewährleisten. Außerdem reduzieren sie die Wahrscheinlichkeit einer Zielverfehlung oder auch Zielüberreichung, weil sie an einen sich stetig ändernden Indikator gebunden sind. Vergleicht man RAM mit der Alternative diskretionärer Änderungen, so können RAM so gestaltet werden, dass sie weniger erratisch, transparenter und gerechter über die Generationen hinweg sind.<sup>25</sup>

---

<sup>25</sup> Zu betonen ist, dass RAM nicht mit einem Szenario einer unveränderten Politik verglichen werden dürfen, weil diese nicht dauerhaft glaubwürdig umgesetzt werden kann, sondern dass Vor- und Nachteile im Vergleich zu einer nachhaltigen politischen Alternative bewertet werden sollten.

Tabelle 5: Regelbasierte Anpassungsmechanismen (RAM) in verpflichtenden Pensionssystemen zur Dämpfung der Herausforderungen durch die Bevölkerungsentwicklung im OECD-Vergleich

	Funded Defined Contribution (FDC)	Notional Defined Contribution (NDC)	Kopplung Antrittsalter an Lebenserwartung	Kopplung Pensionen an demogr. oder ökon. Indikatoren	Ausgleichsmechanismus
AUS	A				
AUT					
BEL					
CAN					B
CHL	A				
COL	A				
CRI	A				
CZE					
DNK	A		S		
EST	A		A	A	
FIN			A	A	A
FRA					
DEU					A
GRC <sup>a</sup>		A	A	A	
HUN					
ISL	A				
IRL					
ISR					
ITA		A	A		
JPN				A	
KOR					
LVA	A	A			
LTU <sup>b</sup>				A	
LUX					S
MEX	A				
NLD <sup>c</sup>	A		A		
NZL					
NOR	A	A			
POL		A			
PRT			A	A	
SVK			A		
SVN					
ESP					
SWE	A	A	A		A
CHE					
TUR					
GBR	A				
USA					A

A: voll-automatische Anpassung, S: semi-automatisch, B: Backstop Mechanismus (automatische Anpassung, wenn keine politische Einigung auf eine Anpassung erzielt wird).

<sup>a</sup> NDC gilt in GRC für das Zusatzpensionssystem, das etwa 12% der Gesamtausgaben ausmacht. <sup>b</sup> In LT stärkere Pensionserhöhung unter bestimmten Bedingungen, wenn 25% der Älteren eine Einkommensgrenze unterschreiten oder wenn die Durchschnittspension weniger als 50% des Durchschnittsverdienst. <sup>c</sup> In NL wurde 2023 eine Reform der Betriebspensionen verabschiedet, die eine Umstellung von FDB-Pensionen (mit einem Ausgleichsmechanismus) zu FDC-Pensionen vorsieht.

Quelle: Aktualisierung von Pensions at a Glance 2021 (Tab 2.1) auf Basis von Pensions at a Glance 2023. • Erstellt mit Datawrapper

Diese Darstellung verdeutlicht, dass – anders als in Österreich - rund zwei Drittel der OECD-Länder mindestens eine Form eines RAM umgesetzt haben, um den Herausforderungen der demographischen Entwicklung zu begegnen. Nachdem vergangene Pensionsreformen in Österreich zu Leistungsdämpfungen geführt haben bzw. noch führen werden, das gesetzliche Antrittsalter aber

(abgesehen von der Angleichung des Frauenpensionsantrittsalters) nicht angepasst wurde, würde sich eine Kopplung des Antrittsalters an die Lebenserwartung anbieten. Um die Ausgabenquote für Pensionen zu stabilisieren, wäre ein Anstieg um weniger als zwei Drittel des prognostizierten Anstiegs der Lebenserwartung notwendig, die Quote würde aber weiterhin einer der höchsten in Europa sein.

## 2.6 Bewertung von Pensionssystemen in Indizes

Ein umfassender bzw. zusammenfassender internationaler Vergleich komplexer Systeme, die viele verschiedene Ziele verfolgen, ist oftmals schwierig. Für derartige Vergleiche hat sich die Verwendung von Indizes als hilfreich erwiesen.

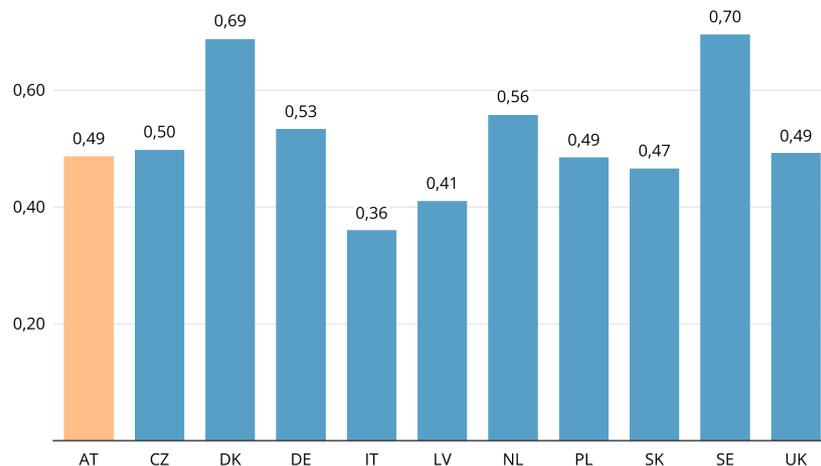
Köppl-Turyna et al. (2024) analysieren in einer EcoAustria-Studie die Pensionssysteme in elf europäischen Ländern. Dabei werden zunächst die Merkmale und Herausforderungen der Systeme in den einzelnen Ländern dargestellt. In einem zweiten Schritt werden wesentliche Merkmale im Overall Pension Index (OPI), in dem mehr als 30 Indikatoren in den folgenden sechs Subindizes betrachtet werden, aggregiert. Ein Wert von 1 (bzw. 0) steht jeweils für den besten bzw. schlechtesten Wert:

1. Adequacy (Angemessenheit): wird bewertet über die gegenwärtige und zukünftige Höhe der Pensionen sowie das Armutsrisiko und die Konsumausgaben älterer Menschen
2. Sustainability (Nachhaltigkeit): bewertet die zukünftigen fiskalischen Herausforderungen anhand der öffentlichen Pensionsausgaben sowie der Abdeckung durch kapitalgedeckte Systeme
3. Affordability (Leistbarkeit): analysiert die Beitragshöhen in umlagefinanzierten und kapitalgedeckten Systemen sowie steuerliche Anreize für kapitalgedeckte Vorsorge
4. Equitability (Gerechtigkeit): wird über die Einkommensverteilung Älterer sowie die Einkommensverteilung Älterer relativ zur jüngeren Bevölkerung bewertet
5. Robustness (Robustheit): wird über die Stabilität kapitalgedeckter und öffentlicher Systeme in Krisenzeiten beurteilt
6. Market Capitalisation (Marktkapitalisierung): analysiert das Vermögen in Pensionsfonds, den Anteil der im Inland investierten Mittel und die Innovationsperformance.

In Abbildung 21 sind die Ergebnisse des OPI für elf Länder dargestellt. Nachdem jedes der betrachteten Länder bzw. Pensionssysteme Stärken und Schwächen aufweist, variiert der Index zwischen 0,36 (in Italien) und 0,69 (in Dänemark) bzw. 0,7 (in Schweden). Österreich liegt mit einem Wert von 0,49 im breiten Mittelfeld der betrachteten Länder. Im Länderbericht wird dabei für Österreich insbesondere auf

folgende Aspekte verwiesen: die hohen und wachsenden öffentlichen Kosten, die insbesondere für Frauen aus dem öffentlichen Budget querfinanziert werden; die vergangenen Reformen, die die fiskalische Nachhaltigkeit verbessert haben, dies jedoch auf Kosten der Pensionsleistungen; das geringe Volumen der kapitalgedeckten Vorsorge, die in der Vergangenheit auch aufgrund der Kapitalgarantie geringe Erträge erwirtschaftet hat.

Abbildung 21: Overall Pension Index (OPI) für elf europäische Länder



Quelle: EcoAustria (2024) • Erstellt mit Datawrapper

ECO AUSTRIA  
INSTITUT FÜR  
WIRTSCHAFTSFORSCHUNG

Im Global Pension Index von Mercer (2023) findet sich Österreich im unteren Mittelfeld der betrachteten 47 Länder. Neben soliden Ergebnissen in den beiden Kategorien Adequacy und Integrity (in die Regelungen einfließen, die das „Vertrauen der BürgerInnen“ ins Pensionssystem beeinflussen), liegt Österreich in der Kategorie Nachhaltigkeit am letzten Platz. Dies liegt insbesondere an der geringen Ausprägung kapitalgedeckter Pensionsvorsorge in Österreich, die durch andere Indikatoren in der Kategorie (z.B. demographische Indikatoren, Erwerbsbeteiligung Älterer, Wirtschaftswachstum, öffentliche Verschuldung, Pensionsausgabenquote) nicht ausgeglichen wird.

### 3. BESCHREIBUNG DES ÖSTERREICHISCHEN PENSIONSSYSTEMS

In diesem Kapitel werden wesentliche Merkmale des österreichischen Pensionssystems diskutiert. Dabei wird insbesondere auf die verschiedenen Pensionsformen, das Zusammenspiel von Erwerbstätigkeit und Pensionsbezug und fiskalische Auswirkungen von diskretionären Beschlüssen in den letzten Jahren eingegangen.

#### 3.1 Pensionsformen in Österreich

Für die weitere Diskussion möglicher Ansatzpunkte im österreichischen Pensionssystem ist es zweckmäßig, die verschiedenen Pensionsformen in der gesetzlichen Pensionsversicherung kurz darzustellen. Grundsätzlich können zwei Formen unterschieden werden, nämlich Eigenpensionen, die aus einem eigenen Versicherungsverhältnis entstehen, und Hinterbliebenenpensionen, die aus dem Versicherungsverhältnis einer anderen Person abgeleitet werden.

Zu den Eigenpensionen gehören:

- die Alterspension,
- die vorzeitige Alterspension – Langzeitversicherungspension („Hacklerregelung“),
- die Korridorpension,
- die Schwerarbeitspension und
- die Invaliditäts- bzw. Berufsunfähigkeits- bzw. Erwerbsunfähigkeitspension.

Zu den Hinterbliebenenpensionen gehören wiederum:

- die Witwen/Witwerpension,
- die Waisenpension sowie
- die Pension für hinterbliebene eingetragene PartnerInnen.

Tabelle 6 gibt einen Überblick über die verschiedenen Möglichkeiten des Zugangs zu Eigenpensionen mit Stand Jänner 2024.<sup>26</sup> Für die einzelnen Pensionsarten müssen jeweils unterschiedliche Voraussetzungen erfüllt werden, wobei grundsätzlich gilt, dass erstens der Versicherungsfall eingetreten ist und zweitens die notwendigen Versicherungszeiten erfüllt sind. So erfordert der Zugang in die reguläre Alterspension, dass das jeweilige Regelpensionsalter und die Mindestversicherungszeit erreicht sind. Für die verschiedenen Formen einer vorzeitigen Alterspension, die aktuell und auch in Zukunft

---

<sup>26</sup> Hier sind jeweils die relevanten Jahrgänge dargestellt. Zum Beispiel eine Person mit Jahrgang 1954 kann andere Anspruchsvoraussetzungen beim Zugang zu einer Alterspension haben, Zugänge dieser Altersgruppe spielen aber nur mehr eine sehr untergeordnete Rolle.

gültig sind, also die Langzeitversicherungspension („Hacklerregelung“), die Korridorpension und die Schwerarbeitspension, sind jeweils unterschiedliche Anspruchsvoraussetzungen in Bezug auf das frühestmögliche Antrittsalter, die notwendigen Versicherungszeiten und gegebenenfalls vorangegangene Perioden von Schwerarbeit notwendig. Angesichts der derzeit geltenden Zugangsbestimmungen spielen die verschiedenen Formen einer vorzeitigen Alterspension für Frauen aktuell nur eine sehr untergeordnete Rolle, wie sich auch in den Zugängen in Tabelle 1 bzw. Abbildung 8 in Kapitel 2.2 zeigt.

Sozusagen eine Sonderform unter den Eigenpensionen ist die Invaliditäts- bzw. Berufsunfähigkeits- bzw. Erwerbsunfähigkeitspension, weil hier im Allgemeinen neben dem Erfüllen von Mindestversicherungszeiten auch das Vorliegen einer Invalidität bzw. Berufsunfähigkeit auf Basis einer ärztlichen Begutachtung Voraussetzung ist.<sup>27</sup> Eine systematische Umstellung dieser Pensionen gab es für ab dem 1. Jänner 1964 geborene Versicherte insofern, dass für diese eine befristete Gewährung der Pension nicht mehr in Betracht kommt. Ergibt die medizinische Untersuchung, dass Invalidität bzw. Berufsunfähigkeit vorübergehend mindestens sechs Monate andauert, wird abhängig von medizinischen oder beruflichen Maßnahmen der Rehabilitation ein Rehabilitationsgeld bzw. ein Umschulungsgeld gewährt.

Schließlich unterscheiden sich die Regelungen über Ab- bzw. Zuschläge bei einem Antritt vor bzw. nach dem Regelpensionsalter. Wird die *Alterspension* trotz Erfüllung der Wartezeit bzw. Mindestversicherungszeit erst nach dem Erreichen des Regelpensionsalters in Anspruch genommen, wird die zukünftige Pensionsleistung um 5,1 Prozent pro Jahr des Antritts nach dem Regelpensionsantrittsalter erhöht („Aufschubbonus“), wobei die maximale Bonifikation mit 15,3 Prozent bzw. drei Jahre begrenzt ist. Zudem erhöht sich die zukünftige Pension im Falle einer Erwerbstätigkeit, weil weitere Pensionsrechte bzw. Teilgutschriften am Pensionskonto erworben werden. Darüber hinaus wird in dieser Phase der Anteil des Dienstnehmers und des Dienstgebers am Pensionsversicherungsbeitrag jeweils um die Hälfte reduziert, wodurch sich der monatliche Nettobezug erhöht.<sup>28</sup> Im Falle einer *Langzeitversicherungspension* („Hacklerregelung“) gilt ein Abschlag in Höhe von 4,2 Prozent pro Jahr vor Erreichen des Regelpensionsalters (einzelne Monate werden mit 0,35 Prozent berücksichtigt).

---

<sup>27</sup> Für ArbeiterInnen wird nach dem ASVG der Begriff Invalidität, für Angestellte der Begriff Berufsunfähigkeit und für Selbständige der Begriff Erwerbsunfähigkeit verwendet.

<sup>28</sup> Kapitel 3.2 befasst sich mit dem Zusammentreffen eines Bezugs von Pensions- und Erwerbseinkommens.

Tabelle 6: Möglichkeiten des Zugangs zu Eigenpensionen in der gesetzl. Pensionsversicherung, Stand Jänner 2024

Pensionsleistung	Regelungen für Jahrgänge	Anspruchsvoraussetzungen	Abschlagsregelungen
Alterspension	1955 und jünger	Regelpensionsalter erreicht (M Vollendung des 65., bei F schrittweise Anhebung) <b>und</b> Mindestversicherungszeit erfüllt (mind. 180 Versicherungsmonate, davon mind. 84 Monate Erwerbstätigkeit)	Zuschlag von 5,1%/Jahr bei späterem Antritt
vorzeitige Altersp. - Langzeitversicherungspension ("Hackler")	M: 1954 und jünger F: 1959 und jünger	M: nach Vollendung des 62. <b>und</b> mind. 540 Beitragsmonate F: schrittweise Anhebung von 60. auf 62. Jg. <sup>1</sup> <b>und</b> mind. 540 Beitragsmonate	4,2%/Jahr
Korridorpension		nach Vollendung des 62. Jg. <b>und</b> mind. 480 Versicherungsmonate	5,1%/Jahr
Schwerarbeitspension		nach Vollendung des 60. Jg. <b>und</b> mind. 540 Versicherungsmonate <b>und</b> mind. 120 Schwerarbeitsmonate innerhalb der letzten 240 Kalendermonate	1,8%/Jahr
Invalideits-/ Berufsunfähigkeitspension	Jahrgang 1963 und älter	Invalideits- / Berufsunfähigkeit dauert voraussichtlich mind. 6 Monate <b>und</b> kein Anspruch auf berufliche Rehabilitation (Umschulung) bzw. diese nicht zweckmäßig/zumutbar <b>und</b> Mindestanzahl an Versicherungs- bzw. Beitragsmonaten <b>und</b> am Stichtag Voraussetzungen für Alterspension noch nicht erfüllt	4,2%/Jahr vor Regelpensionsalter (max. 13,8%)
	Jahrgang 1964 und jünger	Invalideits- / Berufsunfähigkeit voraussichtlich dauerhaft <b>und</b> andere Anspruchsvoraussetzungen analog zu Jg. 1963 (wenn Invalideits-/Berufsunfähigkeit voraussichtlich vorübergehend, dann Rehab-/Umschulungsgeld)	4,2%/Jahr vor Regelpensionsalter (max. 13,8%)
		<i>Mindestanzahl an Versicherungs- bzw. Beitragsmonaten bei Invalideits-/BU:</i> 180 Beitragsmonate der Pflichtversicherung oder freiwilligen Versicherung <b>oder</b> 300 Versicherungsmonate <b>oder auch</b> wenn Stichtag vor dem 50. Lebensjahr: mind. 60 VM innerhalb der letzten 120 KM <b>oder</b> wenn Stichtag nach dem 50. Lebensjahr: schrittweise Anhebung von VM und Rahmenzeit <b>oder</b> Zugang durch Härtefallregelung oder Tätigkeitsschutz	

<sup>1</sup> Anhebung deckt sich mit Anhebung des gesetzl. Eintrittsalters

Quelle: eigene Darstellung basierend auf Pensionsversicherungsanstalt (2024) • Erstellt mit Datawrapper

Wird eine *Korridorpension* in Anspruch genommen, beträgt der Abschlag 5,1 Prozent pro Jahr (0,425 Prozent pro Monat), im Falle einer *Schwerarbeitspension* 1,8 Prozent pro Jahr vor Erreichung des Regelpensionsalters. Da insbesondere bei frühzeitiger *Invalidität (Berufsunfähigkeit)* die erworbenen Pensionsrechte zumeist eine niedrige Pensionshöhe ergäben, sind sogenannte Zurechnungsmonate vorgesehen. Liegt der Stichtag der Invaliditätspension vor Vollendung des 60. Lebensjahres, ist die Anrechnung eines hypothetischen Einkommens für jene Monate vorgesehen, die zwischen dem Stichtag und der Vollendung des 60. Lebensjahres liegen. Die Pensionsleistung ist pro Jahr des Antrittes vor dem Regelpensionsalter um 4,2 Prozent zu vermindern, wobei der Abschlag mit 13,8 Prozent begrenzt ist.

Im Zusammenhang mit der Reduktion der Erwerbstätigkeit vor dem Regelpensionsalter ist zudem die Altersteilzeit relevant, in deren Rahmen die Normalarbeitszeit um 40 bis 60 Prozent reduziert werden kann. Ein Anspruch auf Altersteilzeitgeld kann bestehen, wenn eine Übereinkunft zwischen ArbeitnehmerIn und Dienstgeber über einen „Lohnausgleich“ in der Höhe von mindestens 50 Prozent des Unterschiedsbetrages (bei einer Arbeitszeitverringerung auf 50 Prozent also weiterhin 75 Prozent des bisherigen Einkommens) getroffen wird und die Sozialversicherungsbeiträge weiterhin in der bisherigen Höhe bezahlt werden, d.h. die ArbeitnehmerInnen verlieren keine Ansprüche gegenüber der Sozialversicherung. Grundsätzlich kann eine Altersteilzeitvereinbarung 5 Jahre vor dem Regelpensionsalter getroffen werden, wobei eine kontinuierliche Variante oder ein Blockzeitmodell in Anspruch genommen werden kann. Mit dem Altersteilzeitgeld wird Dienstgebern der überwiegende Teil des Mehraufwands (der durch den Lohnausgleich sowie die Entrichtung der Sozialversicherungsbeiträge auf Basis des bisherigen Einkommens entsteht) abgegolten, 90 Prozent bei kontinuierlicher Reduktion (bzw. 100 Prozent bei Erfüllen der Anspruchsvoraussetzungen für die Korridorpension) und ursprünglich 50 Prozent beim Blockzeitmodell. Bei der Blockzeitvereinbarung erfolgt ab 2024 eine stufenweise Reduktion der Ersatzquote von 50 auf 0 Prozent ab dem Jahr 2029.

Altersteilzeitgeld wurde im Jahresdurchschnitt 2022 für 36.038 Personen gewährt, davon 24.069 Frauen und 11.969 Männer. Die Ausgaben der Arbeitslosenversicherung für Altersteilzeitgeld betragen gemäß Gebarungsergebnis in diesem Jahr 520 Millionen Euro.

### 3.2 Zusammenspiel von Erwerbstätigkeit und Pensionsleistungen

Im Allgemeinen ist ein Pensionsbezug nicht notwendigerweise mit einer Beendigung der Erwerbstätigkeit verbunden. Dies spiegelt sich auch in Beschäftigungsquoten in den europäischen Ländern nach Alter und Geschlecht wider, die in Tabelle 7 dargestellt sind. So sind in Österreich im Jahr 2023 nach dem Mikrozensus 11,1 Prozent der Bevölkerung im Alter zwischen 65 und 69 Jahren erwerbstätig. Bei Frauen beträgt der Anteil 9,1 Prozent, bei Männern 13,5 Prozent. Auch bei den 70- bis

74-jährigen sind 5,3 Prozent der Bevölkerung in Beschäftigung. Im europäischen Vergleich liegt Österreich damit deutlich unter dem EU-Schnitt von 15,2 Prozent der Bevölkerung der 65- bis 69-Jährigen. In einzelnen europäischen Ländern liegt der Anteil noch markant höher. Für Deutschland wird ein Wert von 20,5 Prozent, für die Schweiz von knapp 23 Prozent, für die Niederlande knapp 26 Prozent und für Schweden mehr als 28 Prozent ausgewiesen.

Tabelle 7: Beschäftigungsquoten der über 65-Jährigen in europäischen Ländern (2023)

	Insgesamt		Männer		Frauen	
	65 bis 69 Jahre	70 bis 74 Jahre	65 bis 69 Jahre	70 bis 74 Jahre	65 bis 69 Jahre	70 bis 74 Jahre
EU27	15,2%	5,5%	18,7%	7,9%	12,2%	3,6%
Euroraum	15,6%	5,5%	18,7%	7,9%	12,8%	3,6%
Belgien	7,3%	3,6%	9,3%	5,2%	5,3%	2,1%
Bulgarien	18,4%	4,6%	24,1%	6,9%	13,9%	3,0%
Tschechien	17,0%	6,9%	19,8%	8,4%	14,6%	5,8%
Dänemark	27,7%	10,0%	36,6%	15,5%	19,1%	5,0%
Deutschland	20,5%	9,2%	24,1%	12,1%	17,2%	6,6%
Estland	36,6%	18,8%	38,3%	21,6%	35,4%	17,0%
Irland	28,3%	13,0%	36,5%	19,3%	20,5%	7,0%
Griechenland	14,9%	2,2%	19,6%	2,9%	10,9%	1,6%
Spanien	10,0%	1,7%	11,0%	2,6%	9,1%	0,9%
Frankreich	10,6%	3,3%	11,7%	4,1%	9,6%	2,5%
Kroatien	7,9%	2,6%	10,1%	4,3%	6,0%	1,2%
Italien	14,7%	4,3%	19,0%	7,0%	10,8%	1,8%
Lettland	33,1%	13,1%	36,5%	15,2%	30,8%	11,9%
Litauen	30,3%	10,1%	33,3%	14,8%	28,2%	7,3%
Ungarn	13,5%	6,7%	18,1%	10,3%	10,1%	4,3%
Niederlande	25,7%	9,5%	33,2%	14,9%	18,3%	4,4%
<b>Österreich</b>	<b>11,1%</b>	<b>5,3%</b>	<b>13,5%</b>	<b>7,9%</b>	<b>9,1%</b>	<b>3,0%</b>
Polen	12,0%	4,9%	17,1%	7,3%	8,2%	3,2%
Portugal	22,3%	7,1%	26,3%	11,2%	19,0%	3,8%
Rumänien	4,8%	1,5%	7,4%	1,7%	2,8%	1,3%
Slowenien	9,9%	4,3%	12,5%	5,8%	7,5%	3,1%
Slowakei	11,3%	3,7%	13,8%	:	9,1%	:
Finnland	19,1%	8,6%	21,5%	11,5%	16,9%	5,9%
Schweden	28,2%	11,5%	32,7%	15,8%	23,8%	7,3%
Norwegen	33,5%	10,4%	43,1%	13,1%	24,0%	7,8%
Schweiz	22,8%	12,7%	27,3%	17,7%	18,9%	8,2%

Quelle: Eurostat. • Erstellt mit Datawrapper

Die Unterschiede in der Beschäftigungsquote sind auf mehrere Einflussgrößen zurückzuführen. Dazu gehören beispielsweise das Regelpensionsalter, Zugangsmöglichkeiten zur Pension oder die Generosität des Pensionssystems. Je höher die Pension ist, desto niedriger wird die Bereitschaft ausfallen erwerbstätig zu sein. Das Regelpensionsalter wiederum wird beispielsweise in Deutschland schrittweise auf 67 Jahre erhöht und liegt derzeit bei etwa 66 Jahren, in den Niederlanden lag es im Jahr 2023 bei

66 Jahren und 10 Monaten und ist nun an die restliche Lebenserwartung geknüpft. In Schweden gilt hingegen ein flexibles Pensionsantrittsalter (vergleichbar mit dem Pensionskorridor in Österreich) für beitragsabhängige Pensionsleistungen bzw. ein Pensionsalter von 65 Jahren für die Garantierente.

Das Ausmaß der Beschäftigung hängt auch davon ab, inwiefern ein Bezug von Erwerbseinkommen neben dem Bezug einer Pensionsleistung möglich ist. So können Regelungen vorsehen, dass neben dem Pensionsbezug kein Erwerbseinkommen vorliegen darf. Dies mag erhebliche Konsequenzen für die Erwerbstätigkeit im Alter haben. Zusätzlich ist auch noch die Frage relevant, wie das Einkommen steuerlich behandelt wird. Nachfolgend wird die Situation in Österreich kurz dargestellt und diskutiert.

Das österreichische gesetzliche öffentliche Pensionssystem sieht im Prinzip die Möglichkeit vor, neben dem Bezug einer Pensionsleistung auch Erwerbseinkommen zu erzielen. Die Möglichkeit bzw. die Konsequenzen für die Höhe der Pensionsleistung ist von der Art der Pension abhängig. Für die normale Alterspension (Alter von 65 Jahren für Männer bzw. 60 für Frauen) bestehen keine Restriktionen hinsichtlich einer Erwerbsbeteiligung. Demnach kann Erwerbseinkommen in beliebiger Höhe erzielt werden, ohne die eigene Pensionsleistung zu schmälern.

Bei anderen Pensionsarten bestehen jedoch Restriktionen, die einer Erwerbstätigkeit zumindest teilweise entgegenstehen. Bei einer vorzeitigen Alterspension bei langer Versicherungsdauer sieht das Gesetz erhebliche Restriktionen vor. So darf am Pensionsstichtag keine Pflichtversicherung in der Pensionsversicherung und kein Erwerbseinkommen über der Geringfügigkeitsgrenze (EUR 518,44 im Jahr 2024) vorliegen, aber auch nach dem Pensionsstichtag sind beide Beschränkungen weiterhin aufrecht. Seit 2024 fällt die Pension erstmalig weg, wenn der Überschreibungsbetrag<sup>29</sup> 40 Prozent der monatlichen Geringfügigkeitsgrenze übersteigt. Mit der Umwandlung der vorzeitigen Alterspension in eine normale Alterspension bei Erreichung des gesetzlichen Pensionsalters fallen diese Bestimmungen weg und Erwerbseinkommen kann ohne Konsequenzen für die Pensionsleistung erzielt werden. Dieselben Regelungen wie für die vorzeitige Alterspension gelten auch für die Korridor pension und die Schwerarbeitspension. Bei Erreichung des Regelpensionsalters wird die Pensionsleistung neu festgestellt und für Wegfallzeiten um 0,55 Prozent je weggefallenem Monat bei der Korridor pension bzw. 0,312 Prozent bei der Schwerarbeitspension erhöht.

Für den Bezug einer Erwerbsunfähigkeits-, Berufsunfähigkeits- oder Invaliditätspension ist grundsätzlich die Aufgabe der Erwerbstätigkeit notwendig. Für entsprechende Pensionen mit erstmaligem Bezug ab dem Jahr 2001 gibt es jedoch die Möglichkeit erwerbstätig zu sein, wobei Anrechnungsbestimmungen

---

<sup>29</sup> Differenz zwischen erzielttem Erwerbseinkommen und der Geringfügigkeitsgrenze.

vorgesehen sind und die Höhe der Pensionsleistung vom Gesamteinkommen (Pensionsleistung plus Erwerbseinkommen) abhängt. Vom monatlichen Einkommen sind folgende Beträge auf die Pensionsleistung anzurechnen:

- 30 Prozent des Einkommens über EUR 1.489,42 bis EUR 2.234,22,
- 40 Prozent des Einkommens über EUR 2.234,22 bis EUR 2.978,33 und
- 50 Prozent darüber.

Der Anrechnungsbetrag ist dabei mit der Höhe des Erwerbseinkommens bzw. 50 Prozent der Pensionsleistung gedeckelt. Dieselben Regelungen gelten auch über das Regelpensionsalter hinaus, solange keine Umwandlung in eine Alterspension vorgenommen wird. Bei einer Umwandlung in eine Alterspension kommt es zu einer Neuberechnung, die mit einer geringeren Pensionshöhe verbunden sein kann.

Erhält eine Person eine Witwer-/Witwenpension, dann ist ein Zuverdienst unbegrenzt möglich, wobei die Höhe der Witwer-/Witwenpension vom eigenen Einkommen abhängt. Die Höhe der Hinterbliebenenpension ergibt sich aus der Anwendung eines Prozentsatzes auf das Einkommen der verstorbenen Person. Der Prozentsatz basiert auf dem Verhältnis der Einkommen der hinterbliebenen und der verstorbenen Person und berechnet sich nach

$$70\% - 30\% \left( \frac{\text{Einkommen hinterbliebene Person}}{\text{Einkommen verstorbene Person}} \right),$$

wobei das jeweilige Einkommen auf den letzten 2 bzw. 4 Jahren gründet. Ist das Einkommen der hinterbliebenen Person niedriger als EUR 2.435,86 monatlich, dann wird der Prozentsatz auf 60 Prozent erhöht.<sup>30</sup> Liegt das Einkommen inklusive Hinterbliebenenpension über EUR 8.460, dann wird die Hinterbliebenenpension um den übersteigenden Betrag gekürzt. Für dazwischenliegendes Einkommen führt ein zusätzliches Erwerbseinkommen von einem Euro zu einer Reduktion der Hinterbliebenenpension um 30 Cent.<sup>31</sup>

Bei Erhalt einer Waisenpension gibt es vor Vollendung des 18. Lebensjahres keine Einschränkungen und Anrechnungen von Einkommen aus einer Erwerbstätigkeit. Ab der Vollendung des 18. Lebensjahres kann eine Waisenpension bezogen werden, wenn es zu keiner übermäßigen Einschränkung der Schul- oder

<sup>30</sup> Das eigene Einkommen und die Hinterbliebenenpension dürfen dabei den Betrag von EUR 2.435,86 nicht übersteigen.

<sup>31</sup> Nach Böheim und Topf (2021), die die Auswirkungen einer Reform in Österreich aus dem Jahr 2000 untersuchen, hat die Verfügbarkeit einer Witwerpension signifikante Auswirkungen auf die Beschäftigungsquote hinterbliebener Männer.

Berufsausbildung kommt. Als Maß für den Vergleich wird die wöchentliche Arbeitszeit und das Einkommen herangezogen.

Neben den direkten Konsequenzen eines Erwerbseinkommens auf den gleichzeitigen Pensionsbezug ist auch die abgabenrechtliche Seite relevant. Das Erwerbseinkommen unterliegt sowohl Sozialversicherungsabgaben als auch der Einkommensteuer. Die Sozialversicherungsbeiträge auf Dienstnehmerseite für unselbständiges Erwerbseinkommen betragen für PensionsbezieherInnen im Allgemeinen 15,12 Prozent. Im Vergleich zu jüngeren Erwerbstätigen entfallen für Personen mit zuerkannter Pension oder Personen ab 63 Jahren bzw. ab Erfüllung der Voraussetzungen für eine Alterspension die Arbeitslosenversicherungsbeiträge. Bis zur Geringfügigkeitsgrenze fallen keine Sozialversicherungsbeiträge an. Für die Jahre 2024 und 2025 wird für BezieherInnen einer normalen Alterspension für zusätzliches Erwerbseinkommen (ohne Sonderzahlungen) der Pensionsversicherungsbeitrag bis zum Doppelten der Geringfügigkeitsgrenze (EUR 1.036,88) vom Bund übernommen. Dies bedeutet eine Verringerung der Beiträge um maximal EUR 106,28 im Monat im Jahr 2024. Netto ist die Entlastung jedoch niedriger, da damit die Bemessungsgrundlage für die Lohn- und Einkommensteuer steigt.

Wesentlich für die Höhe des Nettoeinkommens ist die Einkommensteuer. Im österreichischen Abgabensystem werden Pensions- und Erwerbseinkommen, nach Abzug der Sozialversicherungsbeiträge als Werbungskosten, dem Steuertarif unterworfen. In Abhängigkeit von der Höhe des Pensionseinkommens unterliegt das Erwerbseinkommen einem bereits hohen Grenzsteuersatz in der Einkommensteuer, was zu einem entsprechend niedrigen Nettoeinkommen führt. Geht man nach den Ergebnissen von Fink et al. (2023), dann beläuft sich die Grenzbelastung<sup>32</sup> für das Erwerbseinkommen über der Geringfügigkeitsgrenze bei einer Bruttopension von EUR 2.500 bereits auf etwa 45 Prozent, trotz der steuerlichen Begünstigung des Jahressechstels. Bei einer Bruttopension von EUR 1.500 liegt die Grenzbelastung bis zu einem Erwerbseinkommen<sup>33</sup> von etwa EUR 1.500 rund um 40 Prozent und steigt danach ebenso auf etwa 45 Prozent an. Eine Bruttopension von EUR 2.500 entspricht nach dem Einkommensbericht von Statistik Austria in etwa einer durchschnittlichen Alterspension von Männern (EUR 2.225 im Jahr 2021), eine Pension von EUR 1.500 jener von Frauen (EUR 1.350 in 2021). Entsprechend des relativ stabilen Grenzsteuersatzes auch für niedrige Erwerbseinkommen, liegt auch die Durchschnittsbelastung mit 40 Prozent bereits bei einem Erwerbseinkommen von EUR 1.000 sehr hoch. Für sehr niedrige Einkommen (etwa EUR 100) aus Erwerbstätigkeit und höherem Pensionseinkommen kann die Durchschnittsbelastung auf das

---

<sup>32</sup> Inklusive Dienstnehmerbeiträge.

<sup>33</sup> Über der Geringfügigkeitsgrenze.

Erwerbseinkommen negativ sein, da der Verkehrsabsetzbetrag, der höher als der Pensionistenabsetzbetrag<sup>34</sup> ist, in Anspruch genommen werden kann. Bezieht eine Person lediglich Erwerbseinkommen, dann ergibt sich eine Durchschnittsbelastung von 40 Prozent bei einem monatlichen Bruttoeinkommen von etwa EUR 14.000.

Darüber hinaus ist zu berücksichtigen, dass auch Dienstgeberbeiträge auf das Erwerbseinkommen anfallen. Jedoch sind hier gegenüber Erwerbstätigen im Haupterwerbsalter wichtige Ausnahmen zu berücksichtigen. Nachdem PensionsbezieherInnen bei Erwerbstätigkeit nicht in der Arbeitslosenversicherung versichert sind, fallen dafür auch auf der Dienstgeberseite keine Beiträge an. Für Personen ab dem 60. Lebensjahr entfallen auch Unfallversicherungsbeiträge, Dienstgeberbeiträge zum Familienlastenausgleichsfonds und der Zuschlag zum Dienstgeberbeitrag. Ab dem 55. Lebensjahr entfällt auch die U-Bahn-Steuer in Wien und ab dem 63. Lebensjahr der Insolvenzentgeltsicherungsbeitrag. Hinsichtlich der Beiträge zur Mitarbeitervorsorgekasse besteht keine Beitragspflicht bei Inanspruchnahme einer Eigenpension. Dementsprechend verringern sich die Lohnnebenkosten für ältere ArbeitnehmerInnen teilweise merklich. Während für einen Erwerbstätigen im Haupterwerbsalter die Lohnnebenkosten (inklusive Beiträge zur Mitarbeitervorsorgekasse) bei etwa 29,5 Prozent des Jahresbruttoeinkommens<sup>35</sup> liegen, belaufen sie sich für eine Person mit Bezug einer Alterspension auf knapp 19,8 Prozent.

Insgesamt ist der Steuerkeil – die Differenz zwischen Lohnkosten der Unternehmen und dem Nettoeinkommen – sehr hoch. Unterstellt man, dass eine Person eine monatliche Bruttopension von EUR 1.500 erhält und nebenbei weitere EUR 1.000 monatlich verdient, dann belaufen sich die Arbeitskosten inklusive der Dienstgeberbeiträge auf EUR 1.198. Nach Fink et al. (2023) beträgt die Belastung auf Seite der ArbeitnehmerIn etwa 40 Prozent, was zu einem zusätzlichen Nettoerwerbseinkommen neben dem Pensionsbezug von EUR 600 führt. Damit entspricht das Nettoeinkommen auch bei diesem eigentlich niedrigen Erwerbseinkommen lediglich 50 Prozent der Arbeitskosten. Mit höherem Einkommen nimmt der Anteil des Steuerkeils entsprechend des Tarifverlaufs in der Einkommensteuer noch weiter zu.

---

<sup>34</sup> Dieser wird bis zu einem jährlichen Pensionseinkommen von EUR 29.482 auf Null eingeschliffen.

<sup>35</sup> Der Wohnbauförderungsbeitrag wird nicht auf das Jahressechstel erhoben und der Zuschlag zum Dienstgeberbeitrag differiert zwischen den Bundesländern.

### 3.3 Fiskalische Auswirkungen diskretionärer Beschlüsse

Im Prinzip ist das österreichische Pensionssystem so angelegt, dass keine diskretionären Maßnahmen notwendig sind, um etwa eine Aufrechterhaltung des Lebensstandards zu gewährleisten. Dies hat insbesondere damit zu tun, dass auch die Pensionsanpassung etwa im ASVG über den Anpassungsfaktor geregelt ist. Dennoch werden vom Gesetzgeber regelmäßig Änderungen beschlossen.

Die diskretionären Beschlüsse sind üblicherweise mit Leistungsausweitungen verbunden und somit ausgabenerhöhend gewesen. Der Budgetdienst (2024) untersucht in einer Anfragebeantwortung die fiskalischen Auswirkungen der strukturell wirksamen Maßnahmen im Pensionsbereich zwischen 2017 und 2023.<sup>36</sup> Abbildung 22 stellt die fiskalischen Kosten dieser Beschlüsse im Zeitverlauf dar. Dabei gilt, dass die fiskalischen Kosten einer Maßnahme (netto) in der Regel geringer als die Ausgabeneffekte sind, da öffentliche Mehreinnahmen aufgrund der höheren Pensionsleistungen den Effekt dämpfen.<sup>37</sup> Insgesamt steigen die fiskalischen Kosten der Maßnahmen von 0,7 Mrd. Euro im Jahr 2020 bzw. 1,2 Mrd. Euro im Jahr 2023 auf 1,8 Mrd. im Jahr 2025 an. Längerfristig belaufen sich diese Kosten dann auf rund 1,8 Mrd. Euro pro Jahr (die zukünftigen Kosten sind zu Preisen von 2024 gerechnet). Diese Kosten entsprechen einem Anteil am BIP von 0,18 Prozent (im Jahr 2020), 0,25 Prozent (2023) bzw. 0,34 Prozent (2025) und machen dem Budgetdienst zufolge auch langfristig 0,25 Prozent des BIP aus.

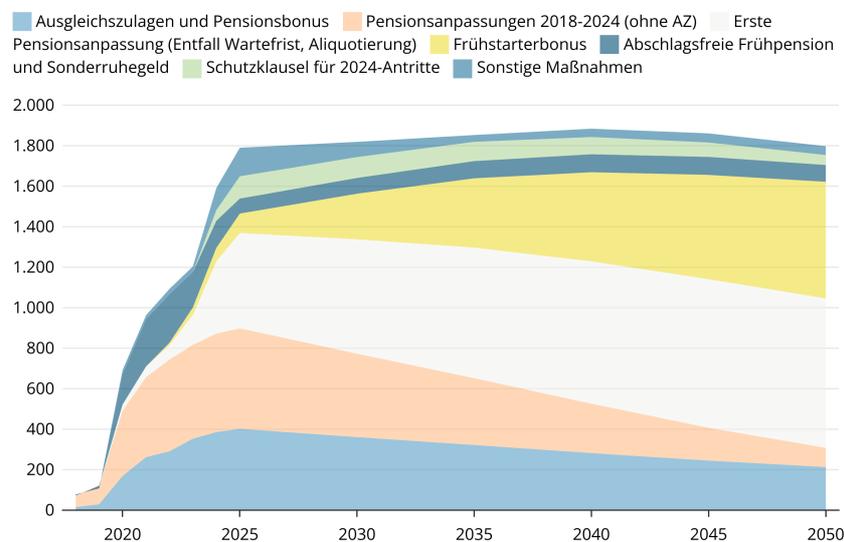
Bei den Reformen waren insbesondere vier Maßnahmenbereiche fiskalisch relevant. Zum einen fanden **Pensionsanpassungen** in den Jahren seit 2018 gestaffelt und oftmals stärker als eigentlich über den Anpassungsfaktor vorgesehen statt. Nach dem Budgetdienst betragen die fiskalischen Kosten davon im Jahr 2020 320 Mio. Euro und steigen auf knapp 500 Mio. Euro an, ehe sie dann langfristig aufgrund von Sterbefällen ausklingen. Auch die Richtsätze der **Ausgleichszulage**, die PensionistInnen in Abhängigkeit von Familien- und Einkommensverhältnissen ein Mindesteinkommen sichert, wurden 2018 bis 2023 stärker als der Anpassungsfaktor erhöht, sodass die Richtsätze zwischen 2017 und 2024 um insgesamt 36,9 Prozent (statt 26,5 Prozent) erhöht wurden. Zusätzlich gebührt Langzeitversicherten mit niedriger Pension seit 2020 ein Ausgleichszulagenbonus bzw. ein **Pensionsbonus**, wenn keine Ausgleichszulage bezogen wird. Der Budgetdienst beziffert die Auswirkungen dieser beiden Maßnahmen gemeinsam auf 170 Mio. Euro im Jahr 2020 bzw. rund 400 Mio. Euro mittelfristig, die dann teilweise ausklingen, weil in der Analyse von einer sinkenden Zahl an AusgleichszulagenbezieherInnen ausgegangen wird.

<sup>36</sup> Im Zuge der Energie- und Teuerungskrise 2022 und 2023 wurden auch im Pensionsbereich Einmalmaßnahmen gesetzt, um die Teuerung abzufedern. Diese Maßnahmen werden in der Analyse nicht berücksichtigt, weil sie nicht strukturell wirksam sind.

<sup>37</sup> Dabei ist insbesondere die Einkommensteuer auf Pensionsbezüge zu nennen.

Die **Wartefrist** in der gesetzlichen Pensionsversicherung bis zur ersten Pensionsanpassung wurde in der Vergangenheit mehrfach geändert. Zwischen 2010 und 2018 betrug die Wartefrist 1 Jahr (d.h. es kam im ersten Jahr zu keiner Anpassung), 2019 und 2020 sowie 2023 und 2024 gab es keine Wartefrist (d.h. es kam zu einer vollen Pensionserhöhung) und in den anderen Jahren fand eine **Aliquotierung** in Abhängigkeit vom Monat des Pensionsstichtags statt. Weil sich diese Pensionsanpassung auch auf alle zukünftigen Pensionsleistungen auswirkt, sind die fiskalischen Effekte durchaus relevant.<sup>38</sup> Der Budgetdienst beziffert die Kosten relativ zu einer Beibehaltung der Wartefrist auf 360 Mio. Euro im Jahr 2024, die sich langfristig auf gut 700 Mio. Euro ausweiten.

Abbildung 22: Fiskalische Kosten der Pensionsbeschlüsse zwischen 2017 und 2023, in Mio. Euro



Fiskalische Kosten: Ausgabeneffekte und Gegenrechnung von Mehreinnahmen durch höhere Pensionsleistungen.

Mittelfristige Kosten (bis inkl. 2025) zu laufenden Preisen, langfristige Kosten zu Preisen von 2024.

Quelle: Budgetdienst (2024) • Erstellt mit Datawrapper

ECO AUSTRIA  
INSTITUT FÜR  
WIRTSCHAFTSFORSCHUNG

Schließlich wurde 2022 im Zuge der Abschaffung einer abschlagsfreien vorzeitigen Alterspension ein **Frühstarterbonus** eingeführt. Demnach erhalten Personen, die ab 2022 in Pension gehen, unter bestimmten Voraussetzungen für jeden Beitragsmonat aufgrund einer Erwerbstätigkeit vor Vollendung des 20. Lebensjahres eine um 1,07 Euro monatlich höhere Pension. Die fiskalischen Kosten dieser Maßnahme sind laut Budgetdienst mit 70 Mio. Euro im Jahr 2024 moderat, bauen sich aber schrittweise auf langfristig knapp 600 Mio. Euro jährlich auf.

<sup>38</sup> 2023 und 2024 sind die Auswirkungen aufgrund der hohen Inflation besonders stark.

Prinzipiell gilt, dass Maßnahmen, die sich auf Bestandspensionen beziehen (etwa Pensionsanpassungen über dem Anpassungsfaktor), oftmals bereits kurzfristig starke fiskalische Wirkungen haben, die sich dann mittel- und längerfristig aufgrund von Sterbefällen wieder abschwächen. Umgekehrt sind die Kosten von Maßnahmen, die nur Neuzugänge betreffen, kurzfristig oftmals eher gering und bauen sich schrittweise mittel- und langfristig auf.

## 4. EMPIRISCHE ERGEBNISSE ZU DEN ARBEITSMARKTFOLGEN VON PENSIONSSYSTEMEN

Das Pensionssystem hat erhebliche Auswirkungen auf die Erwerbstätigkeit in einer Ökonomie. Dies ist alleine schon durch das Ziel der Absicherung des Lebensstandards im Alter gegeben, weil die Altersvorsorge ein Ausscheiden aus dem Erwerbsleben ermöglicht. Öffentliche Pensionssysteme verfolgen zumeist aber auch noch andere Ziele, wie die Gewährung eines Mindesteinkommensniveaus oder die Absicherung weiterer Risiken, wie den Tod eines Ehepartners.

Die Entscheidung über das tatsächliche Pensionsantrittsalter ist neben der Ausgestaltung des Pensionssystems von einer erheblichen Anzahl von Faktoren abhängig. Dazu gehören aus theoretischer Sicht beispielsweise die Lebenserwartung, die Lohnhöhe, der Zinssatz auf Ersparnisse, die Risikoaversion einer Person, die Präferenz für Freizeit oder weitere persönliche Faktoren, wie der Gesundheitszustand (siehe beispielsweise Mao et al., 2014). Auf Basis der Modellierung der Pensionsantrittsentscheidung führt in dieser Analyse eine höhere Präferenz für Freizeit zu einem Aufschub des Pensionsantritts. Individuen konsumieren demnach mehr Freizeit während der aktiven Phase (geringere Stundenanzahl an Erwerbstätigkeit) und schieben den Pensionsantritt auf, da sie während der aktiven Phase geringere Ersparnisse gebildet haben. Selbiges gilt, wenn ein Anstieg der Lebenserwartung gleichzeitig mit einer Ausweitung der gesunden Lebensjahre verbunden ist. Auch in diesem Fall wird im Haupterwerbssalter mehr Freizeit konsumiert, der Pensionsantritt hingegen aufgeschoben (siehe Giarini, 2012). Stärker mit dem Alter steigende Lohnprofile können nach Mao et al. ebenso zu einem späteren Pensionsantritt führen, da das Einkommen vor dem Pensionsantritt im Vergleich mit jüngeren Jahren höher ist, womit Freizeit stärker im Haupterwerbssalter in Anspruch genommen wird.

Der Zinssatz für die Verzinsung privater Ersparnisse spielt ebenso eine Rolle für die Pensionsantrittsentscheidung. Ist der Zinssatz hoch, dann impliziert dies bei Ersparnisbildung ein höheres Vermögen und damit einen früheren Pensionsantritt. Eine höhere Risikoaversion hat zur Folge, dass Personen ungewollt hohe Hinterlassenschaften vermeiden möchten und beginnen Ersparnisse früher abzubauen. Damit ist wiederum ein Vorziehen des Ausscheidens aus dem Erwerbsleben verbunden.

Aus der klassischen theoretischen Literatur lässt sich schließen, dass auch die Existenz und die Ausgestaltung eines öffentlichen Pensionssystems Auswirkungen auf die Entscheidungen von Personen haben. Zu diesen gehören insbesondere Arbeitsmarkt- und Sparentscheidungen der privaten Haushalte. Höhere öffentliche Leistungen im Alter erfordern eine geringere private Vorsorge für das Risiko des Alters. Dementsprechend sind öffentliche Pensionsleistungen mit einer geringeren Sparneigung

verbunden. Dabei ist zu berücksichtigen, dass Sozialversicherungsbeiträge für das Pensionssystem die Ersparnisbildung zumindest teilweise übernehmen. In Bezug auf den Arbeitsmarkt beeinflusst das öffentliche Pensionssystem insbesondere den Zeitpunkt des Ausscheidens aus dem Erwerbsleben, wobei die Ausgestaltung des Pensionssystems einen großen Einfluss auf das Ausmaß des Effekts hat. Da der Fokus der Analyse in dieser Studie auf dem Arbeitsmarkt liegt, wird auf die Sparneigung nachfolgend nur kurz eingegangen.

## 4.1 Das Pensionssystem und die Ersparnisbildung

Nach den Ergebnissen der empirischen Literatur hat das öffentliche Pensionssystem erhebliche Auswirkungen auf die private Ersparnisbildung. In einer ersten Arbeit zu diesem Thema kommt Feldstein (1974) für die USA zu dem Ergebnis, dass ein Dollar an öffentlichem Pensionsvermögen<sup>39</sup> die privaten Ersparnisse um 40 Cent reduziert. Gale (1998) argumentiert, dass die ersten Schätzungen nach unten verzerrt sind und findet eine Verdrängung privater Ersparnisse von knapp 100 Prozent für Haushalte, deren Haushaltsvorstand zwischen 40 und 64 Jahre alt ist.

Neueren Untersuchungen nach dürfte die Verdrängung niedriger ausfallen als von Gale ermittelt. Attanasio und Brugiavini (2003) nähern sich dem Thema anhand von Pensionsreformen in Großbritannien und Italien und finden eine Verdrängung von 53 und 67 Prozent. In Alessie et al. (2013) liegt der Effekt über alle Haushalte bei knapp 50 bis 60 Prozent des Nettovermögens, bei Finanzvermögen liegt die Verdrängung um etwa 30 Prozentpunkte höher. Da bei der Schätzung Verzerrungen wegen Messfehlern und unbeobachteter Heterogenität auftreten können, wird eine untere Grenze ermittelt, die für die gesamten Haushalte zwischen 20 und 30 Prozent liegt. Hurd et al. (2012) vergleichen Pensions- und Finanzvermögen von Personen zwischen 65 und 75 Jahren zwischen unterschiedlich generös ausgeprägten Pensionssystemen einzelner Länder im Rahmen einer Querschnittsuntersuchung mit dem Ergebnis einer Verdrängung privaten Finanzvermögens von 22 Prozent des Pensionsvermögens. Dabei wird nach Ausbildung und Familienstand kontrolliert.

Nach den Ergebnissen einzelner Untersuchungen sind die Auswirkungen auf unterschiedliche Haushalte heterogen. Folgt man Attanasio und Brugiavini (2003), dann ist der Verdrängungseffekt für jüngere Haushalte niedriger als für ältere Haushalte. Engelhardt und Kumar (2011) kommen zu dem Ergebnis, dass es zu einem markanten Crowding-Out insbesondere im oberen Quartil der Vermögensverteilung kommt.

---

<sup>39</sup> Darunter versteht man den Gegenwartswert der Ansprüche gegenüber dem öffentlichen Pensionsträger.

Die Ergebnisse der einzelnen Untersuchungen schwanken erheblich, was auf unterschiedliche Formen von privatem Vermögen (Finanz- versus Nettovermögen), unterschiedliches Alter, aggregierte oder Individualdaten etc. zurückzuführen sein kann. Es zeigt sich aber insgesamt, dass das öffentliche Pensionssystem zu geringerer privater Sparneigung führt. Es ist ein teilweiser Ersatz für die private Vorsorge für das Risiko des Alters.

## 4.2 Potenzielle Einflüsse des Pensionssystems auf Arbeitsmarktentscheidungen

Neben den Auswirkungen des öffentlichen Pensionssystem auf die Ersparnisbildung der privaten Haushalte sind insbesondere die Auswirkungen auf die Partizipation am Arbeitsmarkt relevant. Wird das öffentliche Pensionssystem als perfektes Substitut für private Ersparnisbildung gesehen, dann sind unter restriktiven Annahmen keine direkten Auswirkungen auf die Arbeitsmarktpartizipation Älterer zu erwarten. Die hierfür notwendigen Annahmen sind in der Realität nicht hinreichend erfüllt. Insofern ein öffentliches Pensionssystem dazu führt, dass private Ersparnisse nicht im selben Ausmaß zurückgeführt werden, wie öffentliches Pensionsvermögen akkumuliert wird, ist ein negativer Zusammenhang zwischen öffentlichem Pensionssystem und Pensionsantrittsalter bzw. dem Ausscheiden aus dem Arbeitsmarkt zu erwarten.

Vor dem Hintergrund der Arbeitskräfteknappheit, des deutlichen Anstiegs der offenen Stellen in den letzten 10 Jahren trotz der erheblichen Zuwanderung von Personen aus der EU im Rahmen der Niederlassungsfreiheit und der weiteren Verknappung des Arbeitsangebots durch den Wechsel der Babyboomer-Generation in die Pension innerhalb der nächsten Jahre wird der Einfluss des Pensionssystems auf den Arbeitsmarkt immer relevanter.

In Bezug auf das öffentliche Pensionssystem und die Folgen für das Arbeitsangebot werden aus theoretischer Sicht zumeist zwei Effekte diskutiert. Die Beiträge zum öffentlichen Pensionssystem führen zum Aufbau eines Pensionsvermögens, das Einfluss auf das Pensionsantrittsverhalten haben kann<sup>40</sup>. Dies wird als Vermögenseffekt bezeichnet. So führt ein höheres Pensionsvermögen dazu, dass Personen den Konsum ausweiten möchten. Darunter fällt neben dem privaten Konsum auch der „Konsum von Freizeit“, sodass ein früherer Pensionsantritt angestrebt wird. Giesecke und Jäger (2021) untersuchen beispielsweise die Einführung der Alterspension in Großbritannien im Jahr 1908 für Personen ab einem

---

<sup>40</sup> Die Beiträge zum öffentlichen Pensionssystem können auch die Arbeitsangebotsentscheidungen im Haupterwerbssalter beeinflussen und zu negativen Folgen für die Arbeitsnachfrage führen.

Alter von 70 Jahren. Die Ergebnisse zeigen, dass die Einführung der Pension die Erwerbsbeteiligung der Älteren abrupt um 6 bis 7,3 Prozentpunkte reduzierte.

Der zweite wesentliche Effekt ist der sogenannte accrual-effect. Dabei geht es darum, wie die Ausgestaltung des öffentlichen Pensionssystems die Entscheidung, ein Jahr länger zu arbeiten oder in Pension zu gehen, beeinflusst. In einem versicherungsmathematisch fairen System ist das Pensionsvermögen davon unabhängig, wann eine Person in Pension geht (siehe Queisser und Whitehouse, 2006). Ein früherer bzw. späterer Pensionsantritt reduziert (erhöht) in diesem System die laufenden Pensionsleistungen, sodass insgesamt die erwarteten und abdiskontierten Auszahlungen unverändert bleiben. Üblicherweise wird dies über Ab- bzw. Zuschläge auf die Pensionshöhe bei früherem (späterem) Pensionsantritt erreicht. In Österreich ist dies im Rahmen des Pensionskorridors gegeben, ein Antritt vor dem gesetzlichen Pensionsantrittsalter reduziert (erhöht) die Pensionshöhe um 5,1 Prozent pro Jahr. Bei einer vorzeitigen Alterspension und Schwerarbeitspension sind die Abschläge niedriger.

Die Beurteilung, ob die festgelegten Abschläge versicherungsmathematisch fair sind, ist von der verbleibenden Restlebenserwartung zum Zeitpunkt des Pensionsantritts und dem Diskontsatz abhängig. Für den Diskontsatz wird zumeist der „risikolose“ Zinssatz (Verzinsung von Bundesanleihen) herangezogen, da das Konzept von versicherungsmathematisch fair aus der Sicht der öffentlichen Pensionsversicherung erfolgt. Die Restlebenserwartung ist die zweite wesentliche Einflussgröße auf die Höhe fairer Abschläge. Diese sind umso niedriger, je höher die verbleibende Lebenserwartung ist, da die Kompensation für eine längere Auszahlungsdauer auf mehr verbleibende Jahre verteilt werden kann. Daraus folgt aber auch, dass Ab- und Zuschläge mit dem Alter des Pensionsantritts zunehmen sollten. Dies ist in Österreich aufgrund des fixen Abschlags nicht gegeben. Dennoch kann man davon ausgehen, dass der Wert bei der Korridor pension in Österreich für die öffentliche Pensionsversicherung nahe an einen versicherungsmathematisch fairen Abschlag herankommt.

### 4.3 Empirische Ergebnisse zu Arbeitsmarkteffekten

Das öffentliche Pensionssystem ist zumeist ein komplexes System von Regelungen. Dementsprechend stehen empirische Untersuchungen vor einer großen Herausforderung, Auswirkungen wesentlicher Komponenten zu identifizieren. Ein Querschnittsvergleich über verschiedene Länder ist schwierig und findet sich nur selten in der Literatur. Um diese Problematik in den Griff zu bekommen, wird häufig versucht, die Auswirkungen bestimmter Reformen oder Regelungen auf die Folgen für den Pensionsantritt bzw. die Erwerbstätigkeit zu ermitteln.

Erste Untersuchungen haben sich dem Vermögenseffekt des öffentlichen Pensionssystems gewidmet. Grundlage sind Individualdaten, wobei die Stichprobe häufig auf weiße Männer eingeschränkt wurde. Boskin und Hurd (1978) untersuchen die Auswirkung der Veränderung der Budgetbeschränkung eines Haushalts, die sich aus der Möglichkeit der Inanspruchnahme von Leistungen des öffentlichen Pensionssystems ergibt. Es werden Haushalte in den USA herangezogen, bei denen der Haushaltsvorstand im Jahr 1971 zwischen 62 und 65 Jahren alt ist und im Jahr 1969 gearbeitet hat. Von der Stichprobe waren 12 Prozent in Pension und 9 Prozent bezogen eine Pensionsleistung, arbeiteten daneben aber noch. Nach den empirischen Schätzungen erhöht ein schlechter Gesundheitszustand die Wahrscheinlichkeit vollständig in Pension zu sein um knapp 10 Prozentpunkte, was beinahe einer Verdopplung der Wahrscheinlichkeit entspricht. Hinsichtlich des Pensionssystems kommen die Autoren zu dem Ergebnis, dass eine um USD 1.000 pro Jahr (im Jahr 1971) höhere Pensionsleistung die Wahrscheinlichkeit in Pension zu sein um 11,5 Prozentpunkte erhöht. Die Wahrscheinlichkeit dafür, eine Pensionsleistung und daneben noch Erwerbseinkommen zu beziehen, reduziert sich um 2,2 Prozentpunkte. Nach diesen Ergebnissen hat die Höhe der Pensionsleistung einen großen Einfluss und der Vermögenseffekt auf die Arbeitsmarktentscheidung ist erheblich.

In einer weiteren Arbeit untersuchen Hurd und Boskin (1984) die Folgen der öffentlichen Pensionsleistungen in den USA für den Zeitraum 1969 bis 1972, wobei sie sich insbesondere die Tatsache zunutze machen, dass die Pensionsleistungen in dieser Periode real massiv zugelegt haben. Die Reform ist des Weiteren für die betrachteten Altersgruppen überraschend gekommen, sodass dies für die Haushalte einen tatsächlichen Vermögenseffekt darstellt und nicht über eine niedrigere Sparneigung in den Jahren zuvor zumindest teilweise kompensiert wurde. Nach den Ergebnissen führt ein Anstieg des Pensionsvermögens<sup>41</sup> um USD 10.000 zu einer Reduktion der Partizipation Älterer um 7,8 Prozentpunkte. Ein weiteres Ergebnis ist, dass Personen im höchsten Vermögensquartil häufiger früher in Pension gehen und dass Liquiditätseffekte eine Rolle spielen können. Demnach verlassen Personen mit geringem Vermögen den Arbeitsmarkt seltener vor dem möglichen Antrittsalter einer Frühpension, jedoch häufiger zum Zeitpunkt des Erreichens des entsprechenden Alters. Nach dem Ergebnis erklärt der Anstieg der öffentlichen Pensionen den markanten Rückgang der Partizipationsrate zwischen 1968 und 1973.

Das Ausmaß der Arbeitsmarkteffekte in den beiden Studien wird von anderen Untersuchungen angezweifelt. Burtless (1986) betrachtet denselben Zeitraum und schätzt ein Modell über das Pensionsantrittsverhalten auf Basis individueller Haushaltsdaten. Nach diesem Ergebnis hat der Anstieg

---

<sup>41</sup> Im Gegensatz zu Boskin und Hurd (1978) wird auf das Pensionsvermögen und nicht den Pensionsbezug abgestellt.

der Pensionsleistungen zu Beginn der 1970er Jahre in den USA nur einen geringen Einfluss auf das Pensionsantrittsalter ausgeübt. Die Gründe für den Rückgang der Beschäftigung älterer männlicher Arbeitnehmer in diesem Zeitraum bleiben in der Untersuchung jedoch offen. Krueger und Pischke (1992) betrachten ebenso die Arbeitsmarkteffekte der öffentlichen Pensionsleistungen in den 1970er und 1980er Jahren in den USA. Sie stellen dabei aber auf eine Reform des Jahres 1977 ab, die zu einer unerwarteten Reduktion der Pensionsleistungen für Jahrgänge, die nach 1916 geboren wurden, führte. Die Autoren argumentieren, dass in den bisherigen Untersuchungen nur Erhöhungen von Leistungen untersucht wurden, sodass eine zufällige negative Korrelation nicht ausgeschlossen werden kann. In der empirischen Schätzung wird zwischen der Periode bis 1973 und 1976 bis 1988 unterschieden. Für die erste Periode zeigen sich vergleichbare Ergebnisse wie bei Hurd und Boskin (1984). Der reale Anstieg der Pensionsleistungen um knapp 30 Prozent reduzierte die Partizipationsrate um etwa 9 Prozentpunkte.<sup>42</sup> Für die zweite Periode liefert die Schätzung jedoch einen wesentlich geringeren Einfluss der Höhe der Pensionsleistung auf die Arbeitsmarktpartizipation Älterer.<sup>43</sup> Gelber, Isen und Song (2016) betrachten dieselbe Reform, verwenden aber eine längere Zeitreihe. Sie bestätigen die niedrigen Effekte von Krueger und Pischke (1992), zeigen aber, dass bei Betrachtung der Personen über das Alter von 68 Jahren hinaus der Effekt insgesamt doch deutlich ist. Die Reduktion der Pensionsleistung war den Autoren nach mit einer deutlichen Ausweitung der Erwerbstätigkeit in der Pension verbunden. Darüber hinaus wird in der Untersuchung auf die Gruppe unselbständiger Personen abgestellt und nicht nur auf die Gruppe weißer Männer. Den Schätzergebnissen nach wäre von der erheblichen Reduktion des Arbeitsangebots älterer Personen zwischen 1950 und 1985 zumindest die Hälfte auf den Anstieg der öffentlichen Pensionsleistungen zurückzuführen.

In einem Folgepapier (Gelber et al., 2017) haben dieselben Autoren speziell die Auswirkungen auf ältere weibliche Personen untersucht und kommen zu ähnlich starken Effekten. Eine Erhöhung des abdiskontierten öffentlichen Pensionsvermögens um USD 10.000 reduziert die Partizipation über das Alter von 61 bis 95 Jahren um 1,24 Prozentpunkte. Brown (2013) untersucht die Auswirkungen einer Reform des Pensionssystems für LehrerInnen in Kalifornien, die lediglich die Pensionshöhe änderte, andere Parameter aber unverändert ließ. Sie kommt zum Ergebnis, dass generösere Pensionsleistungen zu einem früheren Pensionsantrittsalter führen.

Die obig zitierten Studien betrachten Auswirkungen des öffentlichen Pensionssystems in den USA. Dabei mag es eine Rolle spielen, dass private Altersvorsorge in den USA wesentlich ist. Insbesondere werden

---

<sup>42</sup> Dies entspricht beinahe der gesamten Reduktion in diesen Jahren von 53,4 Prozent auf 41,5 Prozent.

<sup>43</sup> Der Koeffizient ist lediglich ein Sechstel so hoch und nicht signifikant.

Zeiträume betrachtet, in denen DB-Pensionssysteme für die Altersvorsorge vorherrschten<sup>44</sup> und die aufgrund der Ausgestaltung ebenfalls Auswirkungen auf das Pensionsantrittsalter haben. Becker et al. (2022) ermitteln die Folgen der Einführung der Mütterrente im Jahr 2014 in Deutschland auf die Erwerbsbeteiligung von Frauen. Ziel der Reform war es, die Pensionsansprüche von Frauen für Kinder, die vor dem Jahr 1992 geboren wurden, zu stärken. Als Folge der Reform hat sich die durchschnittliche Anzahl an Pensionspunkten<sup>45</sup> von betroffenen Frauen um 7,6 Prozent erhöht, wobei der Anstieg von der Kinderzahl abhängt. Bei vier oder mehr Kindern beläuft sich der Zuwachs auf 21 Prozent. In der Analyse wird auf Frauen zwischen 50 und 63 Jahren in der Periode 2010 bis 2018 abgestellt, wobei lediglich die Kohorten 1960 bis 1964 herangezogen werden. Nach den ökonometrischen Ergebnissen hat die Mütterrente deren Beschäftigungsquote im Schnitt um rund 1,1 Prozentpunkte reduziert oder 2 Prozent bei einer Quote von 53 Prozent vor der Reform. Der Beschäftigungseffekt steigt, wie auch der Zuwachs beim Pensionsanspruch, mit der Anzahl der Kinder und beträgt bei zwei oder mehr Kindern 3,8 Prozent. Für Frauen jünger als 55 Jahre ist noch kein Beschäftigungseffekt feststellbar. Die Auswirkungen auf das Arbeitsangebot nehmen mit dem Alter zu und sind am kräftigsten im Alter von 63 Jahren, verbunden mit der Möglichkeit der Inanspruchnahme einer Frühpension. Auch die Invaliditätsrente wurde verstärkt in Anspruch genommen.

Danzer (2013) hat eine Reform in der Ukraine im Jahr 2004 untersucht, bei der die Mindestpension auf das doppelte Niveau angehoben wurde. Nach den Ergebnissen hat sich die Wahrscheinlichkeit zum gesetzlichen Pensionsantrittsalter in Pension zu gehen um etwa 35 Prozentpunkte für Männer und knapp 30 Prozentpunkte für Frauen erhöht und das Antrittsalter reduziert. Manoli et al. (2015) erstellen ein strukturelles Modell für Pensionsantrittsentscheidungen in Österreich auf Basis von fünf Pensionsreformen zwischen 1984 und 2003. Empirische Grundlage sind administrative Daten über 250.000 Beschäftigte im privaten Bereich. Nach den Modellsimulationen führt ein Anstieg des öffentlichen Pensionsvermögens um 1 Prozent zu einem Anstieg der Rate des Übergangs in die Pension (hazard rate) im Schnitt über die Altersgruppen um 0,44 Prozent.

Die empirische Literatur zum Vermögens- bzw. Einkommenseffekt des öffentlichen Pensionssystems kommt in breiten Teilen zu dem Ergebnis, dass höhere Pensionsleistungen zumeist mit einem früheren Pensionsantritt einhergehen. Die Effekte sind zum Teil sehr stark und erklären häufig einen erheblichen

---

<sup>44</sup> Während sich bei Defined-Contribution-Systemen (DC) die Pensionsleistung aus der Höhe der eingezahlten Beiträge und den Anlageergebnissen ergibt, wird in Defined-Benefit-Systemen (DB) die Pensionsleistung üblicherweise auf Basis des Einkommens bestimmt. Das finanzielle Risiko der Veranlagung trägt dementsprechend bei einem DC-System der Versicherte (schlechte/gute Anlageergebnisse reduzieren bzw. erhöhen die Pensionsleistung) und bei einem DB-System der Versicherungsanbieter (Pensionshöhe ist unabhängig vom Veranlagungserfolg).

<sup>45</sup> Die Höhe der Pension in Deutschland bestimmt sich vereinfacht aus dem Produkt der Anzahl der Pensionspunkte mit dem Wert eines Pensionspunkts.

Teil der Veränderung der Partizipation älterer Erwerbstätiger im Zeitverlauf. Hinsichtlich des intensiven Arbeitsangebots, also der Zahl der gearbeiteten Stunden je erwerbstätiger Person, ist zumeist kaum ein bzw. nur ein kleiner Effekt festgestellt worden. Lediglich Danzer findet für geringqualifizierte Frauen in der Ukraine eine deutliche Reduktion der Arbeitsstunden infolge der Anhebung der Mindestpension. Hinsichtlich der Untersuchungsmethoden ist auf eine Einschränkung hinzuweisen. Die meisten Studien fokussieren auf eine spezifische Reform und die zeitnahe Auswirkung. Dies mag zu einer Überschätzung des Einkommenseffekts auf mittlere und längere Frist führen. Im Zeitverlauf werden private Haushalte über die Ersparnisbildung auf Reformen reagieren. Geht man nach den Untersuchungen hinsichtlich der Verdrängung privater Ersparnisse durch Pensionsvermögen, dann ist davon auszugehen, dass der Arbeitsmarkteffekt nicht vollständig verschwindet, aber doch niedriger sein wird.

Neben dem Einkommenseffekt wird in der Literatur die Bedeutung des accrual-effect hervorgehoben. Dabei geht es darum, wie sich Pensionsansprüche verändern, wenn die Pension früher oder später bezogen wird. In einem versicherungsmathematisch fairen System entsprechen die abdiskontierten zusätzlichen Pensionsbezüge in der Zukunft als Folge eines aufgeschobenen Pensionsantritts der Höhe der Pensionsbezüge, wenn der Pensionsantritt nicht aufgeschoben wird. In einem solchen System ist es aus der Sicht der Pensionsversicherung unerheblich, wann eine versicherte Person in Pension geht.

Selbst im Falle versicherungsmathematisch fairer Abschläge gilt diese Äquivalenz aus Sicht der versicherten Person aus mehreren Gründen nicht, sodass selbst in einem solchen System Anreize für früheren oder späteren Pensionsantritt bestehen können. Erstens gilt die Äquivalenz für die Bruttopension. Im Falle eines progressiven Tarifverlaufs in der Einkommensteuer ist der abdiskontierte Zuwachs an Nettopension niedriger als der Verlust an Pensionszahlungen heute, sodass weiterhin ein Anreiz für einen früheren Pensionsantritt besteht.<sup>46</sup> Zweitens sind für die Pensionsantrittsentscheidung nicht nur die finanziellen Anreize, sondern der dadurch erzeugte „Nutzen“ bzw. „Disnutzen“ relevant. Bei hohem Disnutzen aus Arbeit, beispielsweise wegen gesundheitlicher Probleme, kann auch in einem fairen System eine starke Präferenz für frühzeitigen Pensionsantritt vorliegen. Des Weiteren ist für die handelnde Person der Nutzen aus dem privaten Konsum, der sich aus dem höheren Gesamteinkommen aus Erwerbs- und Pensionseinkommen ergibt, relevant. Bei entsprechend hoher Pensionsleistung kann der zusätzliche Nutzen gering sein und damit ebenfalls der Anreiz frühzeitig in Pension zu gehen erhalten bleiben. Drittens spielen Erwartungen eine entscheidende Rolle. Schätzt eine Person den Nutzen

---

<sup>46</sup> So ist nach Christl und Kucsera (2019) der anreizneutrale Abschlag aus individueller Sicht aufgrund der progressiven Einkommensteuer höher als der versicherungsmathematisch faire Abschlag.

des Konsums in der Zukunft aufgrund der Möglichkeit des Ablebens niedrig ein, dann ist ebenso davon auszugehen, dass auch in einem fairen System der Anreiz bestehen bleibt rasch in Pension zu wechseln.

Die empirische Literatur zum accrual-effect zeigt, dass Personen stark auf die entsprechenden finanziellen Anreize reagieren. Bereits frühe Untersuchungen haben diesen Effekt teilweise untersucht. Dies auch deswegen, da das öffentliche Pensionssystem in den USA starke Anreize geboten hat mit 65, dem gesetzlichen Pensionsantrittsalter, in Pension zu gehen. So argumentieren Hurd und Boskin (1984), dass die Abschläge für einen Antritt vor dem gesetzlichen Alter versicherungsmathematisch fair waren, während für einen Antritt nach 65 Jahren nur geringe Zuschläge gewährt wurden. Krueger und Pischke finden beispielsweise einen positiven Effekt des Ertrags aus dem Verschieben des Pensionsantritts auf die Arbeitsmarktpartizipation. Auch Coile und Gruber (2007) bestätigen den accrual-effect. Nach deren Ergebnissen führt eine Erhöhung des Pensionsvermögens im Ausmaß einer Standardabweichung infolge eines Aufschubs der Pension zu einer Reduktion der Wahrscheinlichkeit des Antritts (Hazard rate) mit einem bestimmten Alter im Schnitt um 1 Prozentpunkt bzw. 14 Prozent.

Evidenz für Österreich findet sich in Manoli et al. (2015) und Manoli und Weber (2016). Manoli et al. finden für Österreich einen sehr kräftigen accrual-effect. Während das Pensionsvermögen (Erhöhung um 1 Prozent) die Wahrscheinlichkeit des Übergangs in die Pension im Schnitt für die einzelnen Alter um 0,44 Prozentpunkte erhöht, gilt für den accrual-effect (Erhöhung des Pensionsvermögens im nächsten Jahr um 1 Prozent) ein Wert von 2,9 Prozentpunkten. Nach diesen Ergebnissen ist letzterer deutlich stärker. Die Untersuchung von Manoli und Weber basiert auf Abfertigungsregelungen für Beschäftigte, die in Pension wechselten.<sup>47</sup> Die Höhe der Abfertigung betrug für eine 3-jährige Betriebszugehörigkeit 2 Monatsgehälter und ist mit der Dauer der Zugehörigkeit in mehreren Schritten gestiegen. Für 25 Jahre belief sich die Abfertigung auf 12 Monatsentgelte. Der Wechsel in den Ruhestand war die einzige Möglichkeit den Anspruch bei Kündigung durch den Arbeitnehmer zu behalten. In dem Papier wird gezeigt, dass das Erreichen der Schwellenwerte für höhere Abfertigungsansprüche mit einem sprunghaften Anstieg des Wechsels in die Pension verbunden war. Dabei zeigt sich, dass ein Aufschub der Pension zumeist weniger als ein Jahr betrug. Kaum jemand ist nach den Autoren bereit, die Pension um mehr als 15 Monate für eine Abfertigung von mehr als 25 Prozent eines Jahresgehalts aufzuschieben. Die Effekte sind für jene am stärksten, bei denen Verzögerungen von 6 bis 9 Monaten notwendig waren, um die nächste Stufe hinsichtlich der Ansprüche zu erreichen. Nach Liebman et al. (2009) führt eine Erhöhung des effektiven Einkommens nach Steuern (unter Berücksichtigung der Auswirkungen auf die

---

<sup>47</sup> Mit der Einführung der Abfertigung Neu läuft diese Regelung aus.

Pensionsleistungen) um 10 Prozent zu einer Reduktion der Übergangsrates in den Ruhestand um 2 Prozentpunkte bzw. von 15 Prozent des Ausgangswertes.

Engels et al. (2017) widmen sich in der Analyse der Pensionsreform des Jahres 1992 in Deutschland. In dieser Reform wurden für Frauen älter als 60 Jahre schrittweise über einen Zeitraum von 6 Jahren Abschläge bei früherem Pensionsantritt eingeführt. Die Analyse konnte darauf zurückgreifen, dass für Frauen, die nur einen Monat voneinander getrennt geboren wurden, die Abschläge unterschiedlich hoch waren. Nach den ökonometrischen Ergebnissen führen Abschläge in Höhe von 1 Prozentpunkt zu einer Verringerung der durchschnittlichen Rate des Pensionsantritts um 1,9 Prozentpunkte, einem Anstieg der Beschäftigungsquote älterer Frauen um 1 Prozentpunkt und einem Anstieg der Arbeitslosenquote von Frauen in diesem Alter um 0,9 Prozentpunkte. Demnach waren die Auswirkungen beinahe gleichmäßig auf Beschäftigung und Arbeitslosigkeit verteilt. Die Autoren zeigen aber auch, dass der Anstieg der Arbeitslosigkeit bei über 60-jährigen Frauen fast vollständig auf eine Verschiebung zurückzuführen ist. Demnach ging die Arbeitslosigkeit bei Frauen unter 60 Jahren deutlich zurück. Diese Ergebnisse sind konsistent mit der Evidenz, dass Arbeitslosigkeit häufig als Übergangsmöglichkeit in die Pension genutzt wird.

Die betrachteten Studien untersuchen zumeist die Auswirkungen einer Reform auf den Pensionsantritt und damit häufig den augenblicklichen Effekt einer Reform. Gruber und Wise (1998) haben in einem länderübergreifenden Projekt versucht, eine Querschnittsanalyse über einzelne Länder vorzunehmen. Dazu wurden Modelle bezüglich der Pensionsantrittsentscheidung für wichtige europäische und außereuropäische Länder entwickelt und geschätzt. Deren Ergebnisse weisen auf einen sehr deutlichen Zusammenhang zwischen dem effektiven Steuersatz eines Verbleibs in Beschäftigung<sup>48</sup> im Alter und dem Anteil der nichtaktiven Bevölkerung zwischen 55 und 65 Jahren hin.

Eine weitere wichtige Stellschraube des öffentlichen Pensionssystems ist das gesetzliche Regel- bzw. Frühpensionsantrittsalter. Wie in Abbildung 9 in Kapitel 2.2 für Österreich dargestellt, ist die Verteilung der Personen, die öffentliche Pensionsleistungen erstmalig in Anspruch nehmen, in besonderem Maße auf die verschiedenen gesetzlich festgelegten Zugangsalter konzentriert. Nach Costa (1998) gab es in der Periode 1900 bis 1920 in den USA keine besondere Häufung beim Pensionsantrittsalter von 65 Jahren. Im Jahr 1940, fünf Jahre nach Einführung des öffentlichen Pensionssystems, zeigt sich ein deutlicher Anstieg des Anteils der Personen, die mit 65 Jahren in Pension wechselten. In der Literatur werden diese Häufungspunkte mit finanziellen Anreizen begründet, wie Liquiditätsbeschränkungen und

---

<sup>48</sup> Der effektive Steuersatz fasst den accrual-effect zusammen. Dazu gehören beispielsweise der Verlust an Pensionsleistung bei Verbleib am Arbeitsmarkt, aber auch die Auswirkungen von Ab- und Zuschlägen für die zukünftige Pension.

besonderen Regelungen, die zur Folge haben, dass bestimmte Antrittsjahre besonders attraktiv sind. Daneben wird aber auch argumentiert, dass das gesetzliche Alter sozusagen einen offiziellen Empfehlungscharakter hat oder dass öffentliche Informationen das gesetzliche Alter als Referenzpunkt verwenden (siehe Behaghel und Blau, 2012).

Stock und Wise (1990) entwickeln ein Modell zur Pensionsantrittsentscheidung und schätzen wesentliche Parameter des Modells auf Basis von DB-Pensionsplänen in einem großen Unternehmen in den USA. Wie öffentliche Pensionssysteme enthalten DB-Pensionspläne oftmals Regelungen, die Anreize zu einem frühen Pensionsantritt setzen. Auf Basis der geschätzten Parameter erfolgt eine Simulation einer Erhöhung des Frühpensionsalters von 55 auf 60 Jahre. Vor der Reform verließen beinahe 65 Prozent der Beschäftigten das Unternehmen vor einem Alter von 60 Jahren. Bei Erhöhung des Antrittsalters auf 60 Jahre sind es nach der Simulation mit 42 Prozent um mehr als 20 Prozentpunkte weniger. Zwischen 55 und 59 Jahren sind es 13,6 Prozent anstatt 45,5 Prozent. Behaghel und Blau (2012) zeigen, dass sich nach einer schrittweisen Erhöhung des gesetzlichen Antrittsalters in den USA von 65 auf 66 Jahre über einen Zeitraum von 6 Jahren auch der Häufungspunkt beim Antrittsalter bei 65 Jahren für die einzelnen Alterskohorten teilweise verschoben hat. Auch Manoli et al. (2015) kommen zu dem Ergebnis, dass sich bei einer simulierten Erhöhung des Frühpensionsalters in Österreich die Häufungspunkte verschieben.

Staubli und Zweimüller (2013) untersuchen die Folgen der Erhöhung des Frühpensionsalters in Österreich durch die Reformen der Jahre 2001 und 2003, aufgrund derer das Antrittsalter bei Männern bis 2010 von 60 auf 62 Jahre und bei Frauen von 55 auf 58,25 Jahre erhöht wurde. Es wurden auch noch andere gesetzliche Anpassungen vorgenommen, um die in dem Papier zu kontrollieren versucht wurde. Infolge der Reformen hat der Anteil der 60- bis 61-jährigen Männer, die Pensionsbezüge erhielten, um rund 25 Prozentpunkte abgenommen. Es ist festzuhalten, dass bereits vor der Reform rund die Hälfte der Personen in dieser Altersgruppe aufgrund der Inanspruchnahme einer Invaliditätspension von der Maßnahme nicht betroffen war und rund 10 Prozent über das Frühpensionsalter hinaus gearbeitet hatten. Die Beschäftigungsquote von Männern in dieser Altersgruppe hat dabei um rund 10 bis 12 Prozentpunkte zugelegt, aber es zeigt sich auch ein deutlicher Anstieg der Arbeitslosigkeit (10,5 bis 12,5 Prozentpunkte). Rund 45 Prozent derer, die den Pensionsantritt aufschieben verlängern die Erwerbstätigkeit. Für Frauen geht der Anteil der Personen mit Pensionsbezug um etwa 25 bis 35 Prozentpunkte zurück, wobei die Beschäftigungsquote um 11 bis 19 Prozentpunkte und die Arbeitslosenquote um rund 11,5 Prozentpunkte zugelegt hat. Bei der Inanspruchnahme von Invaliditätspensionen zeigt sich nur ein geringer Effekt.

Gruber und Wise (2002) simulieren eine Erhöhung des Regelantrittsalters um drei Jahre und analysieren die Folgen für Männer. Die durchschnittliche Reduktion der Personen ohne Erwerbsbeteiligung in der

am stärksten betroffenen 5-Jahres-Alterskohorte beträgt im Schnitt über alle betrachteten Länder<sup>49</sup> je nach gewähltem Modell zwischen 28 und 47 Prozentpunkte. Für Deutschland und Schweden finden die Autoren den stärksten Effekt, mit einer Verringerung des Anteils der nicht am Arbeitsmarkt partizipierenden männlichen Personen um knapp 80 bzw. 70 Prozent. Für die 56 bis 65-jährigen Personen würde in Deutschland der Anteil von rund 40 Prozent auf etwa 10 Prozent zurückgehen.

Die Untersuchungen deuten auf erhebliche Effekte einer Erhöhung des gesetzlichen Eintrittsalters hin. Die tatsächlichen Auswirkungen hängen aber davon ab, welche Ausweichmöglichkeiten innerhalb des Pensionssystems, wie beispielsweise Invaliditätspension, oder in andere Säulen des Sozialsystems, wie etwa Arbeitslosigkeit, bestehen.

Zuletzt gibt es in der Literatur Untersuchungen zu den Folgen von Regelungen, die die Erwerbstätigkeit bei Pensionsbezug behindern. Friedberg (2000) geht der Frage nach, wie sich Regelungen hinsichtlich eines Erwerbseinkommens bei gleichzeitigem Pensionsbezug auf die Erwerbstätigkeit auswirken. In den USA wurde im Jahr 1998 der Pensionsbezug für Personen unter 65 Jahren für jeden Dollar an Erwerbseinkommen über der Schwelle von USD 9.120 um einen halben Dollar reduziert. Dies entspricht einer Steuer von 50 Prozent. Für Personen über 65 Jahren betrug diese Steuer immer noch 33 Prozent. Diese Regelungen zur Beschränkung des Einkommens („Earnings Test“) wurden zwischen 1978 und 1990 mehrmals reformiert und werden in der Analyse zur Untersuchung der Auswirkungen solcher Beschränkungen auf die Erwerbstätigkeit herangezogen. Nach den ökonometrischen Ergebnissen würde eine Aufhebung des Einkommenstests die Anzahl der gearbeiteten Stunden von Personen die einen Pensionsbezug aufweisen um 5,3 Prozent erhöhen. Der Effekt ist für Personen mit geringerem Einkommen relevanter, da für höhere Einkommen der Einkommenseffekt immer bedeutender wird, sodass der Anreiz die Arbeitszeit auszuweiten deutlich zurückgeht. Gelber et al. (2020) untersuchen dieselbe Regelung und ermitteln für Personen unter 65 Jahren mit einem Abschlag von 50 Prozent, dass eine Abschaffung des Earnings Test die Anzahl der gearbeiteten Stunden von jenen, die beschäftigt sind, um 23,4 Prozent erhöht. Sie zeigen auch, dass bei deutlich geringerer Reduktion des impliziten Steuersatzes kaum Auswirkungen zu erwarten sind, da die Veränderung des Beschäftigungsmaßes mit Anpassungskosten verbunden ist.

---

<sup>49</sup> Dies sind Italien, die Niederlande, Belgien, Frankreich, Kanada, Deutschland, Dänemark, Schweden, Japan, Großbritannien, Spanien und die USA.

## 4.4 Zusammenschau der empirischen Ergebnisse

Nach den Ergebnissen der empirischen Untersuchungen hat die Ausgestaltung des öffentlichen Pensionssystems teilweise deutliche Auswirkungen auf die Erwerbsbeteiligung älterer Personen. Aus den Analysen lassen sich vor allem qualitative Erkenntnisse ziehen, hinsichtlich der quantitativen Folgen sind Einschränkungen gegeben. Erstens beziehen sich die Ergebnisse auf spezifische Reformen in der Vergangenheit in unterschiedlichen Ländern. Deren Auswirkungen auf die Erwerbsbeteiligung hängen nicht nur von der betrachteten Reform ab, sondern auch von der Ausgestaltung des Sozialsystems im Allgemeinen. Von besonderer Bedeutung ist, inwiefern Ausweichmöglichkeiten innerhalb des Pensionssystems bzw. in andere Sozialsysteme wie die Arbeitslosenversicherung existieren. Zweitens ist zu berücksichtigen, dass es sich bei den Ergebnissen aufgrund des Untersuchungsdesigns nur um kurzfristige Effekte handelt. Auf mittlere und insbesondere längere Frist können private Haushalte auf Reformen durch Anpassung der Ersparnisse reagieren, was die empirisch ermittelten Ergebnisse dämpfen kann. Drittens mag das Zusammenspiel zwischen öffentlicher und privater Pensionsvorsorge relevant sein. Insbesondere für Untersuchungen über die USA ist davon auszugehen, dass private Pensionsvorsorgesysteme die Auswirkungen von Reformen im öffentlichen System beeinflussen, da lediglich ein Teil des Pensionsbezugs vom öffentlichen Pensionssystem gedeckt wird.

Dennoch zeigt die wissenschaftliche Literatur, dass die Generosität des Pensionssystems gemessen an der Höhe der Pensionsleistung, die Anreize, die mit einem Aufschub des Pensionsantritts verbunden sind, und gesetzlich festgelegte Pensionsantrittsalter für Regel- und Frühpension die Erwerbstätigkeit erheblich beeinflussen. Die Untersuchungen zeigen, dass beim gesetzlichen Antrittsalter, sei es Früh- oder Regelpension, Häufungspunkte bezüglich des Ausscheidens aus dem Erwerbsleben auftreten. Eine Anhebung des Antrittsalters verschiebt diese Häufungspunkte und führt damit zu einem deutlichen Effekt auf die Erwerbsbeteiligung. Hinsichtlich der anderen beiden Effekte, Vermögens- und accrual-Effekt, ist aus den Ergebnissen nicht klar erkennbar, welcher Effekt stärker wirkt. Da in Bezug auf die Pensionshöhe aber davon auszugehen ist, dass der mittel- und längerfristige Effekt aufgrund von Reaktionen bei der Bildung von privaten Ersparnissen niedriger ausfällt, ist ein Augenmerk auf die Anreize zum Aufschub des Pensionsantritts zu richten. Einige Studien kommen zu dem Ergebnis, dass hiervon erhebliche Effekte ausgehen (siehe beispielsweise Gruber und Wise, 1998 oder Manoli et al., 2015 für Österreich).

Nach den Untersuchungen zeigt sich, dass die Erwerbsbeteiligung kräftig von den öffentlichen Pensionsleistungen und dem Zugang zum Pensionssystem abhängt. Dementsprechend kann mit Reformen im öffentlichen Pensionssystem dem frühen Ausscheiden aus dem Erwerbsleben

entgegengewirkt werden. Zuletzt ist auch zu erwähnen, dass die Erwerbsbeteiligung bei gleichzeitigem Bezug von Pensionsleistungen signifikant von der effektiven Belastung der Einkommen abhängt. Die Reduktion der Pensionsversicherungsbeiträge in Österreich für 2024 und 2025 wird dabei moderate Auswirkungen haben. Die Problematik besteht größtenteils darin, dass aufgrund des Pensionsbezugs die Belastung durch die Lohn- und Einkommensteuer sehr hoch ist und damit nur ein geringer Anreiz besteht, zusätzlich zum Pensionsbezug ein Erwerbseinkommen zu erzielen.

## 5. HANDLUNGSEMPFEHLUNGEN

Im Zuge der demographischen Entwicklung wird der Anteil der älteren Bevölkerung an der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter in den Industriestaaten kräftig zunehmen. Dies stellt das Sozial- und insbesondere das öffentliche Pensionssystem vor beträchtliche Herausforderungen, wenn einerseits hohe Leistungen und andererseits die fiskalische Nachhaltigkeit des Systems sichergestellt werden sollen. Österreich weist im internationalen Vergleich hohe Pensionsleistungen sowie ein geringes effektives Pensionsantrittsalter auf. Dies hat zur Folge, dass die öffentlichen Pensionsausgaben trotz einer relativ jungen Altersstruktur im internationalen Vergleich hoch sind.

Die vergangenen Pensionsreformen haben das österreichische Pensionssystem zwar schon ein Stück weit demographiefester gemacht. Verschiedene Analysen zeigen aber, dass die Pensionsausgaben in Zukunft dennoch spürbar zunehmen werden. Die geburtenstarken Babyboomer-Jahrgänge treten jetzt und in den nächsten Jahren ihre Pension an, sodass einerseits die Ausgaben schon mittelfristig in den nächsten zehn Jahren deutlich ansteigen werden und andererseits die Zahl der BeitragszahlerInnen gedämpft wird. Die Finanzierung der im internationalen Vergleich hohen Pensionsausgaben schränkt den Spielraum für andere wesentliche öffentliche Aufgaben ein. Zu diesen zählen u.a. Maßnahmen zur Bekämpfung des bzw. zur Anpassung an den Klimawandel, zur Weiterentwicklung des Bildungssystems oder zur Aufrechterhaltung der Wettbewerbsfähigkeit des österreichischen Wirtschaftsstandorts.

Dies spricht dafür, Maßnahmen zu setzen, die die starke Dynamik der Ausgaben etwas dämpfen und insbesondere Maßnahmen zu unterlassen, die die Dynamik noch weiter verstärken. Das gilt unter anderem für:

- Pensionsanpassungen erfolgten in den letzten 20 Jahren nur selten wie vorgesehen mit dem Anpassungsfaktor. Die oftmals umgesetzten gestaffelten Anpassungen sind erstens aufgrund anderer Einkommen im Haushalt und zwischenstaatlicher Teilpensionen sozial wenig treffsicher, schwächen zweitens das Äquivalenzprinzip in der Pensionsversicherung und waren drittens zumeist mit zusätzlichen Kostensteigerungen verbunden. So empfiehlt auch der Rechnungshof (2023), dass die Indexierung mit Anpassungsfaktor erfolgen soll.
- Zur Stärkung der sozialen Treffsicherheit wären gegebenenfalls die Ausgleichszulagenrichtsätze besser geeignet als eine gestaffelte Pensionsanpassung. Auch hier ist aber zu beachten, dass Mindestleistungen im Pensionssystem das Äquivalenzprinzip schwächen und zu Kostensteigerungen führen.

- Die Analyse des Budgetdienst (2024) verdeutlicht, dass diskretionäre Maßnahmen im Pensionsbereich häufig mit hohen mittel- und längerfristigen Kosten verbunden sind, selbst wenn die Kosten in kurzer Frist mitunter gering ausfallen. Der Rechnungshof (2023) mahnt ein, dass gesetzliche Änderungen im Pensionsrecht nach einer längerfristigen Strategie und unter Berücksichtigung der langfristigen finanziellen Auswirkungen erfolgen sollen.<sup>50</sup> Kostensteigernde diskretionäre Maßnahmen sollten weitestgehend vermieden werden. Falls dennoch dringender Handlungsbedarf gesehen wird, sollten derartige Maßnahmen im Rahmen einer längerfristigen Strategie erfolgen, und gegebenenfalls wäre bei langfristig kostenwirksamen Maßnahmen schon bei Beschlussfassung für eine finanzielle Deckung zu sorgen.

Die steigende Lebenserwartung spricht dafür, das gesetzliche bzw. das tatsächliche Antrittsalter ebenfalls zu erhöhen und so darauf hinzuwirken, dass das Verhältnis von Erwerbs- zu Pensionsphase zulegt bzw. zumindest annähernd gleich belassen wird.

- Nachdem vergangene Pensionsreformen in Österreich zu Leistungsdämpfungen geführt haben bzw. noch führen werden, das gesetzliche Antrittsalter aber (abgesehen von der Angleichung des Frauenpensionsantrittsalters) nicht angepasst wird, bietet sich eine gewisse Kopplung des Antrittsalters an die Lebenserwartung im Rahmen eines Regelbasierten Anpassungsmechanismus an, wie dies schon in vielen OECD-Ländern umgesetzt ist. Um die Ausgabenquote für Pensionen zu stabilisieren, wäre ein Anstieg um weniger als zwei Drittel des prognostizierten Anstiegs der Lebenserwartung notwendig, die Quote würde aber weiterhin einer der höchsten in Europa sein.<sup>51</sup>

Für eine höheres tatsächliches Antrittsalter spricht zum einen, dass dies die Nachhaltigkeit des Pensionssystems stärken kann. Zum anderen kann diese Maßnahme geeignet sein, den Herausforderungen des Arbeitskräftebedarfs („Fachkräftemangel“) zu begegnen. Dies kann u.a. durch folgende Maßnahmen erreicht werden:

- Wie in der vorliegenden Studie gezeigt wird, korreliert der Pensionsantritt stark mit den frühestmöglichen Zugängen in die Alterspension bzw. in die verschiedenen Formen einer

---

<sup>50</sup> Als „Negativbeispiel“ nennt der Rechnungshof (2023) hier, dass die Wiedereinführung der Abschlagsfreiheit für vorzeitige Alterspensionen der Jahre 2020 und 2021 unter gewissen Voraussetzungen (und der spätere Ersatz durch den Frühstarterbonus) für zwei Jahrgänge eine dauerhaft um 15 Prozent höhere Pension ermöglicht als für Jahrgänge davor und danach.

<sup>51</sup> Berger et al. (2024) verwenden eine frühere Publikation (Berger et al., 2018), um die mittel- und langfristigen Ausgabeneffekte einer Anhebung des Antrittsalters abzuschätzen. Demnach reduziert eine Erhöhung des gesetzlichen Antrittsalters um 1 Jahr die öffentlichen Pensionsausgaben mittel- und längerfristig um 0,73 Prozent des BIP. Wenn in diesem Fall das tatsächliche Antrittsalter um knapp 0,6 Jahre (7 Monate) steigt, bleibt die monatliche Pensionsleistung unverändert. Bezogen auf das BIP des Jahres 2021 entspricht dieser Wert knapp 3 Mrd. Euro.

vorzeitigen Alterspension. Eine Anhebung des effektiven Antrittsalters kann daher gegebenenfalls auch darüber erfolgen, dass diese Zugangsalter bzw. die Anspruchsvoraussetzungen erhöht werden. In diesem Zusammenhang sollte evaluiert werden, inwieweit die Höhe der Abschläge bei Pensionszuerkennung vor dem Regelpensionsalter (bzw. der Zuschläge bei späterem Antritt) angemessen ist, wenn etwa das Zusammenspiel mit anderen Elementen des öffentlichen Systems oder die individuelle Sicht herangezogen wird.

- Um die Wirksamkeit eines höheren Antrittsalters zu erhöhen, sollte dieses durch arbeitsmarktpolitische Maßnahmen ergänzt werden, die es älteren Menschen erleichtern, länger auf dem Arbeitsmarkt zu bleiben. Diese sollen aber, wie auch die OECD (2019) argumentiert, nicht so gestaltet sein, dass sie erst recht zu einem vorzeitigen Ausscheiden aus dem Erwerbsleben führen. Die Förderung von Ausweichmöglichkeiten für ein vorzeitiges Ausscheiden beispielsweise über Altersteilzeitgeld sollte diskutiert werden. Zudem sollten Zugänge in vorzeitige Alterspensionen vorwiegend auf jene beschränkt werden, für die eine Weiterbeschäftigung mit Schwierigkeiten verbunden ist.
- Wie in der vorliegenden Studie dargelegt, ist die Zahl der Antritte in eine Invaliditätspension im Zeitverlauf spürbar zurückgegangen. Insbesondere bei den 60- und 61-jährigen Männern zeigt sich aber ein starker Anstieg der Zahl der Neuzuerkennungen von Invaliditätspensionen. Demnach wäre eine weitere Reduktion wünschenswert, wie etwa auch die OECD (2024) anregt, etwa durch eine stärkere Umsetzung präventiver Maßnahmen und einen Ausbau bzw. eine Evaluierung von Überprüfungsinstrumenten.
- Wie in der vorliegenden Studie gezeigt wird, reduziert u.a. die hohe Abgabenbelastung von Erwerbseinkommen im Falle eines gleichzeitigen Pensionsbezugs die Arbeitsanreize, weil schon der erste Euro Erwerbseinkommen einer hohen Grenzsteuerbelastung unterliegt. Hier kann eine Reduktion dieser hohen Belastung angedacht werden. In diesem Zusammenhang sollte diskutiert werden, ob Erwerbseinkommen von Personen, die bereits eine Pension beziehen bzw. die bereits das Regelpensionsalter erreicht haben, noch dem Pensionsversicherungsbeitrag unterliegen sollen. Möglich wäre etwa eine Opting-Out-Regelung, nach der diese Person keinen Pensionsversicherungsbeiträgen mehr unterliegt, aber dementsprechend auch keine weiteren Pensionsansprüche erwirbt. Bei einer allfälligen Abgabentlastung für PensionistInnen sollte mitbedacht werden, inwieweit diese Anreize zum Verbleib am Arbeitsmarkt schwächt.
- Der Rechnungshof (2023) empfiehlt, unter Berücksichtigung der Entwicklung der Lebenserwartung ein strategisches Ziel zum effektiven Antrittsalter zu definieren, dessen

Einhaltung regelmäßig zu prüfen und für dessen Zielerreichung gegebenenfalls zusätzliche Maßnahmen zu setzen.

Die öffentliche Hand versucht, die Nachhaltigkeit des Pensionssystems unter anderem über eine Dämpfung der öffentlichen Pensionsleistungen, zu stärken. Umgekehrt beeinträchtigt das die Aufrechterhaltung des Lebensstandards im Alter bzw. die Höhe der Pensionsleistungen. Dem kann und sollte über eine Ausweitung der betrieblichen und/oder privaten Pensionsvorsorge begegnet werden, die in Österreich unterdurchschnittlich ausgeprägt ist. Zudem kann das so generierte Angebot an Finanzvermögen die Investitionen und damit auch die Wirtschaftsleistung im Inland stärken (siehe etwa Köppl-Turyna et al., 2024).

- Eine stärkere verpflichtende betriebliche oder private Vorsorge ist angesichts der ohnehin schon hohen Abgabenbelastung des Faktors Arbeit nicht zu empfehlen. Es sollte aber diskutiert werden, inwieweit (steuerliche) Anreize für eine betriebliche oder private Vorsorge gestärkt werden können und sollen.
- Die Abfertigung neu bzw. Mitarbeitervorsorgekasse gilt für DienstnehmerInnen, deren Arbeitsverträge nach dem 1.1.2003 abgeschlossen wurden, und ist auch als Element der Pensionsvorsorge gedacht. Die Möglichkeit der Kapitalentnahme durch die BeitragszahlerInnen ist zu hinterfragen, weil sie u.a. dazu führt, dass die Kassen überwiegend konservativ investieren müssen, was potenziell die Renditen erheblich reduziert, da nur ein kleiner Teil des Kapitals in ertragsstärkere Anlageformen investiert werden kann.

## LITERATURVERZEICHNIS

Alessie, R., V. Angelini und P. van Santen (2013). Pension wealth and household savings in Europe: Evidence from SHARELIFE, *European Economic Review* 63, 308-328.

Alterssicherungskommission (2021a). Bericht über die langfristige Entwicklung der gesetzlichen Pensionsversicherung für den Zeitraum 2020 bis 2070, Wien.

Alterssicherungskommission (2021b). Gutachten der Kommission zur langfristigen Finanzierung der Alterssicherungssysteme über die langfristige Entwicklung und Finanzierbarkeit der Pensionen der Beamten und Beamtinnen des Bundes, der Länder und der Gemeinden für die Jahre 2020 bis 2070, Wien.

Attanasio, O. und A. Brugiavini (2003). Social security and households' saving, *The Quarterly Journal of Economics* 118(3), 1075-1119.

Becker, S., H. Buslei, J. Geyer und P. Haan (2022). The Effect of Pension Wealth on Employment, IZA Discussion Paper No. 15836.

Berger, J., N. Graf, W. Schwarzbauer und L. Strohner (2024). Die Effekte einer Lohnnebenkostensenkung für die Volkswirtschaft und die Wettbewerbsfähigkeit, EcoAustria Studie im Auftrag der Wirtschaftskammer Österreich.

Berger, J., N. Graf, H. Pitlik, L. Strohner und K. Weyerstraß (2020). Wachstum, Wohlstand, solide Finanzen und die Corona-Krise, Studie von EcoAustria, IHS und WIFO im Auftrag des Bundesministeriums für Finanzen.

Berger, J., L. Strohner und T. Thomas (2018). Reformszenarien für eine nachhaltige Finanzierung des österreichischen Pensionssystems, EcoAustria Policy Note 23.

Behaghel, L. und D. M. Blau (2012). Framing Social Security Reform: Behavioral Responses to Changes in the Full Retirement Age, *American Economic Journal: Economic Policy* 4(4), 41-67.

Böheim, R. und M. Topf (2021). Unearned Income and Labor Supply: Evidence from Survivor Pensions in Austria, *cesifo Working Paper No. 8851*.

Boskin, M. J. und M. D. Hurd (1978). The Effect of Social Security on Early Retirement, *Journal of Public Economics* 10, 361-377.

Brown, K. M. (2013). The link between pensions and retirement timing: Lessons from California teachers, *Journal of Public Economics* 98, 1-14.

Budgetdienst (2024). Fiskalische Wirkung der Pensionsbeschlüsse zwischen 2017 und 2023 - Anfragebeantwortung

Bundesministerium für Finanzen (2022). Langfristige Budgetprognose 2022, Wien.

Burtless, G. (1986). Social Security and Retirement, *Review of Economic Studies* 53, 781-805.

Christl, M. und D. Kucsera (2019). Actuarial Neutrality and Financial Incentives for Early Retirement in the Austrian Pension System, *Law, Economics and Social Issues Review* 10(1), 1-22.

Costa, D. (1998). *The Evolution of Retirement: An American Economic History, 1880-1990*, Chicago: University of Chicago Press.

Dachverband der Sozialversicherungsträger (2023). *Statistisches Handbuch der österreichischen Sozialversicherung 2023*.

Danzer, A. M. (2013). Benefit Generosity and the Income Effect on Labour Supply: Quasi-Experimental Evidence, *The Economic Journal* 123, 1059-1084.

Engelhardt, G. V. und A. Kumar (2011). Pensions and Household Wealth Accumulation, *Journal of Human Resources* 46(1), 203-236.

Engels, B., J. Geyer und P. Haan (2017). Pension incentives and early retirement, *Labour Economics* 47(3), 216-231.

Europäische Kommission (2024). 2024 Ageing Report, European Economy Institutional Paper 279.

Feldstein, M. (1974). Social security, induced retirement, and aggregate capital accumulation, *Journal of Political Economy* 82(5), 905-926.

Fink, M., C. Mayrhuber und S. Rocha-Akis (2024). Abgabenbelastung bei Kombination von Pensions- und Erwerbseinkommen, *WIFO-Monatsberichte* 8/2023, 539-551.

Fiskalrat (2021). Bericht über die fiskalische Nachhaltigkeit 2021.

Friedberg, L. (2000). The Labor Supply Effects of the Social Security Earnings Test, *The Review of Economics and Statistics* 82(1), 48-63.

Gale, W. (1998). The effects of pensions on household wealth: a reevaluation of theory and evidence, *Journal of Political Economy* 106(4), 706-723.

Gelber, A., A. Isen und J. Song (2016). The Effect of Pension Income on Elderly Earnings: Evidence from Social Security and Full Population Data, Working Paper, UC Berkeley, [Link](#).

Gelber, A., A. Isen und J. Song (2017). The Role of Social Security Benefits in the Initial Increase of Older Women's Employment Rate: Evidence from the Social Security Notch, in: Goldin, C. und L. F. Katz (eds.), *Women Working Longer: Increased Employment at Older Ages*, University of Chicago, 239-268.

Gelber, A. M., D. Jones und D. W. Sacks (2020). Estimating Adjustment Frictions Using Nonlinear Budget Sets: Method and Evidence from the Earnings Test, *American Economic Journal: Applied Economics* 12(1), 1-31.

Giarini, O. (2012). The four pillars project: 25 years on, *The Four Pillars Newsletter*, Research on Insurance, Retirement and Social Security No. 50.

Giesecke, M. und P. Jäger (2021). Pension incentives and labor supply: Evidence from the introduction of universal old-age assistance in the UK, *Journal of Public Economics* 203(3): 104516.

Gruber, J. und D. Wise (1998). Social Security and Retirement: An International Comparison, *The American Economic Review* 88(2), Papers and Proceedings of the Hundred and Tenth Annual Meeting of the American Economic Association, 158-163.

Gruber, J. und D. A. Wise (2002). Social Security Programs and Retirement around the World: Micro Estimation, NBER Working Paper 9407.

Hurd, M. D. und M. J. Boskin (1984). The Effect of Social Security on Retirement in the Early 1970s, *The Quarterly Journal of Economics* 99(4), 767-790.

Hurd, M., P. Michaud und S. Rohwedder (2012). The Displacement Effect of Public Pensions on the Accumulation of Financial Assets, *Fiscal Studies* 33(1), 107-128.

Köppl-Turyňa, M., N. Graf, J. Berger und L. Strohner (2024). Pension systems in Europe: challenges and best practices, *EcoAustria-Studie im Auftrag der Erste Stiftung und Vienna Insurance Group*, mimeo.

Krueger, A. B. und J. S. Pischke (1992). The Effect of Social Security on Labor Supply: A Cohort Analysis of the Notch Generation, *Journal of Labor Economics* 10(4), 412-437.

Liebman, J. B., E. F. P. Luttmer und D. G. Seif (2009). Labor supply responses to marginal Social Security benefits: Evidence from discontinuities, *Journal of Public Economics* 93, 1208-1223.

Manoli D., K. J. Mullen und M. Wagner (2015). Policy Variation, Labor Supply Elasticities, and a Structural Model of Retirement, *Economic Inquiry* 53(4), 1702-1717.

Manoli, D. und A. Weber (2016). Nonparametric Evidence on the Effects of Financial Incentives on Retirement Decisions, *American Economic Journal: Economic Policy* 8(4), 160-182.

Mao, H., K. M. Ostaszewski und Y. Wang (2014). Optimal retirement age, leisure and consumption, *Economic Modelling* 43, 458-464.

Mercer (2023). Mercer CFA Institute Global Pension Index 2023.

OECD (2024). OECD Economic Surveys Austria.

OECD (2023). Pensions at a Glance 2023: OECD and G20 Indicators, OECD Publishing, Paris.

OECD (2021). Pensions at a Glance 2021: OECD and G20 Indicators, OECD Publishing, Paris.

OECD (2019). Working Better with Age, Ageing and Employment Policies.

Pensionsversicherungsanstalt (2024). Pensionsansprüche im Überblick, Jänner 2024, 1. Auflage.

Queisser, M. und E. Whitehouse (2006). Neutral or Fair? Actuarial Concepts and Pension-System Design, OECD Social, Employment and Migration Working Papers No. 40.

Rechnungshof (2023). Nachhaltigkeit des Pensionssystems, Bericht des Rechnungshofes, Reihe BUND 2023/29.

Rechnungshof (2022). Allgemeiner Einkommensbericht 2022, Bericht des Rechnungshofes, Reihe EINKOMMEN 2022/1.

Staubli, S. und J. Zweimüller (2013). Does raising the early retirement age increase employment of older workers?, *Journal of Public Economics* 108, 17-32.

Stock, J. H. und D. A. Wise (1990). Pensions, the Option Value of Work, and Retirement, *Econometrica* 58(5), 1151-1180.

Schiman-Vukan, S. (2022). Langfristige Perspektiven der öffentlichen Finanzen in Österreich. WIFO Projektbericht im Auftrag des Bundesministeriums für Finanzen.

Strohner, L., J. Berger und N. Graf (2021). Konsolidierung der öffentlichen Finanzen nach der Corona-Krise (Berechnungsupdate), EcoAustria-Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Finanzen.