

# Alterssicherungssysteme und Pensionsreformen in Europa

**Thomas Url**

---

Wissenschaftliche Assistenz: Ursula Glauningner

August 2024

Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung



# Alterssicherungssysteme und Pensionsreformen in Europa

Thomas Url

August 2024

---

**Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung**  
**Im Auftrag der Aktion Generationengerechtigkeit**

Begutachtung: Christine Mayrhuber

Wissenschaftliche Assistenz: Ursula Glauningner

Die Pensionsreformen um die Jahrhundertwende machten das österreichische Pensionssystem nachhaltiger. Angesichts knapper öffentlicher Mittel stellt sich für den Gesetzgeber dennoch die Frage nach weiteren potenziellen Reformoptionen für das Pensionssystem. Dieser Beitrag gibt einen Überblick zu den Alterssicherungssystemen in Europa und den zuletzt umgesetzten Reformen. Die Mehrheit der Länder hob in den letzten Jahren das Pensionsantrittsalter an, es wurde aber auch die Höhe der Neupensionen gesenkt und vereinzelt die Beiträge erhöht. In Skandinavien wurde der Bezug von Hinterbliebenenpensionen beschränkt. In mehreren Ländern wurden auch indirekte Anreize für den Verbleib im Erwerbsleben gesetzt oder automatische Anpassungsformeln eingeführt. Empirische Untersuchungen über die Erfolgsfaktoren zur Umsetzung von Pensionsreformen zeigen, dass eine schlechte Konjunkturlage und hoher internationaler Druck deren Umsetzung fördern.

# INHALTSVERZEICHNIS

|           |                                                                           |           |
|-----------|---------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>1.</b> | <b>Einleitung</b>                                                         | <b>1</b>  |
| <b>2.</b> | <b>Struktur der Alterssicherungssysteme in Europa</b>                     | <b>4</b>  |
| 2.1       | Pensionsantrittsalter                                                     | 7         |
| 2.2       | Einkommensersatzraten für ein standardisiertes Lebenseinkommensprofil     | 10        |
| 2.3       | Beitragssätze für die Alterssicherung                                     | 13        |
| 2.4       | Ausgabenvolumen für die Alterssicherung                                   | 14        |
| <b>3.</b> | <b>Internationaler Vergleich der Pensionsreformen seit 2019</b>           | <b>18</b> |
| 3.1       | Automatische Stabilisatoren im Pensionssystem                             | 20        |
| <b>4.</b> | <b>Aktuelle Pensionsreformen in Europa</b>                                | <b>23</b> |
| 4.1       | Reformen mit Erhöhung des Pensionsantrittsalters                          | 23        |
| 4.2       | Reformen mit Anpassung der Pensionsleistungen und Beitragssätze           | 26        |
| <b>5.</b> | <b>Zusätzlicher Aufwand aus der Rücknahme von Pensionsreformen</b>        | <b>30</b> |
| 5.1       | Kosten der diskretionären Eingriffe in das österreichische Pensionssystem | 30        |
| <b>6.</b> | <b>Voraussetzungen für erfolgreiche Pensionsreformen</b>                  | <b>32</b> |
| <b>7.</b> | <b>Zusammenfassung und Schlussfolgerungen</b>                             | <b>35</b> |
| <b>8.</b> | <b>Literaturhinweise</b>                                                  | <b>37</b> |

## 1. Einleitung

Das österreichische Pensionssystem ist durch einen hohen Anteil öffentlicher Leistungen am Pensionseinkommen gekennzeichnet. Im Durchschnitt stammen in Österreich rund 90% des Pensionseinkommens aus dem öffentlichen Pensionssystem, die restlichen 10% teilen sich betriebliche und private Rentenleistungen (Url, 2022). Da die öffentlichen Pensionsleistungen nach dem Umlageverfahren finanziert werden, ist die nachhaltige Gestaltung des Pensionssystems im Sinne einer dauerhaft gesicherten Finanzierung nicht nur für die aktuellen Pensionsbezieher, sondern auch für die derzeit noch Erwerbstätigen von besonderer Bedeutung.

Die Alterssicherungskommission hat in Österreich die Aufgabe, regelmäßig mittel- und langfristige Projektionen der Einnahmen und Ausgaben in der Pensionsversicherung und in der Altersversorgung der Beamten im öffentlichen Dienst zu erstellen (Alterssicherungskommission, 2021, 2023a, 2023b), auch die Europäische Kommission unterzieht im EU-Ageing Report alle altersbezogenen Staatsausgaben Österreichs einer regelmäßigen Untersuchung (European Commission, 2023). Die aktuellen mittelfristigen Projektionen der Alterssicherungskommission (2023a) für die Pensionsversicherung erwarten für die nächsten fünf Jahre einen sehr dynamischen Bedarf an zusätzlichen staatlichen Mitteln. Die gesamten Bundesmittel (Bundesbeitrag einschließlich Ausgleichszulagen) werden voraussichtlich von 12,7 Mrd. € (2022) auf 21,8 Mrd. € (2028) ansteigen und entwickeln sich damit stärker als das erwartete Wirtschaftswachstum. Die Folge ist ein Anstieg der gesamten Bundesmittel für die Pensionsversicherung im Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt von 2,8% auf 3,7% des BIP innerhalb des nächsten Jahrfünftes. Die Ausgabensteigerung ist auf den Pensionsantritt stark besetzter Geburtsjahrgänge (um 1960) und höhere durchschnittliche Pensionsleistungen zurückzuführen.

Der zusätzliche Aufwand in der Pensionsversicherung wird teilweise durch die geänderte Anstellungspolitik der öffentlichen Hand ausgeglichen. Durch die restriktivere Vergabe von Pragmatisierungen während der letzten Jahre werden die staatlichen Mittel für den Pensionsaufwand der Beamten (einschließlich der Versorgungsgenüsse) von 14,3 Mrd. € (2023) auf nur 17,5 Mrd. € (2028) ansteigen. Der staatliche Pensionsbeitrag für Beamtenpensionen wird damit gleich dynamisch wie das Bruttoinlandsprodukt zunehmen, sodass der Anteil am BIP auf 3,0% bleibt. Da die Beitragszahlungen wegen der sinkenden Zahl von Beamten unterdurchschnittlich zulegen, steigt der Zuschussbedarf in diesem Bereich um etwa 0,1% des BIP.

Die aktuelle langfristige Projektion der Alterssicherungskommission (2021) erwartete für das Jahr 2021 Bundesmittel im Ausmaß von 2,9% des BIP als Zuschuss zur Pensionsversicherung (realisiert wurden 2,8%). Für die weitere Zukunft wurden Bundesmittel im Ausmaß von bis zu 5,5% des BIP im Jahr 2050 erwartet; danach wird sich der erwartete Bundeszuschuss wieder zurückbilden. Der Anstieg um 2,6 Prozentpunkte in der Langfristprognose würde knapp einer Verdoppelung der Bundesmittel für die Pensionsversicherung entsprechen. Die European Commission (2024) schätzte zuletzt den zusätzlichen öffentlichen Finanzierungsbedarf des gesamten Pensionssystems einschließlich der Beamten zwischen 2022 und 2070 optimistischer ein. Die Differenz zwischen Beitragseinnahmen und Pensionsausgaben im Jahr 2022 wird auf 3,6% des BIP eingeschätzt, und bis 2030 erwartet die Europäische Kommission eine Zunahme auf 4,8% des BIP. Demnach sollte der staatliche Zuschuss bis 2030 um 1,2% des BIP zulegen. Danach entspannt

sich der Finanzierungsbedarf in der öffentlichen Altersvorsorge (inkl. Beamte) wieder (2070: 3,8% des BIP).

Für Österreich wird sowohl von nationalen als auch internationalen Institutionen ein steigender Zuschussbedarf für die Alterssicherung aus dem öffentlichen Haushalt erwartet. Aus aktueller Sicht kann der Zuschussbedarf durch kleinere Eingriffe in das Pensionssystem auf ein nachhaltiges Niveau gedämpft werden. Wenn der öffentliche Zuschussbedarf stabilisiert werden soll, stehen nur zwei alternative Finanzierungsquellen zur Verfügung: einerseits die Anhebung der Pensionsversicherungsbeiträge und andererseits die Senkung der Pensionsleistungen. Da der Steuerkeil zwischen Brutto- und Nettoeinkommen in Österreich bereits sehr hoch ist, wurden in den Pensionsreformen der Vergangenheit eher Maßnahmen auf der Leistungsseite in Erwägung gezogen bzw. umgesetzt.

In dieser Hinsicht kann eine Übersicht der Reformtätigkeiten in den mit Österreich gut vergleichbaren Ländern einen Anhaltspunkt für die zukünftigen Entwicklungsmöglichkeiten der heimischen Alterssicherungspolitik geben. Der Umgang anderer Länder mit dem erwarteten Bevölkerungsrückgang und der längeren Lebenserwartung zeigt für Österreich ein Bündel an Reformbeispielen und kann die heimische Diskussion beleben.

Die Ausgangsbedingungen für eine Pensionsreform sind in den entwickelten Ländern ausgesprochen unterschiedlich, weil sie verschiedene Elemente aus dem Umlageverfahren mit kapitalgedeckten Verfahren kombinieren, und weil das Gesamtvolumen an Pensionsleistungen über die Länder variiert. Ein internationaler Vergleich des Volumens an Gesamtausgaben für Pensionen zeigt die unterschiedliche politische Bewertung öffentlicher Alterssicherungsleistungen durch Politik und Gesellschaft. Die Kombination einzelner Elemente fällt in Österreich stark zugunsten der öffentlichen Pension mit einem Umlageverfahren aus. Andere Länder setzen stärker auf ein Modell mit steuerfinanzierter Grundpension und einer verpflichtenden kapitalgedeckten Zusatzpension, die ebenfalls aus Arbeitgeber- und Arbeitnehmerbeiträgen finanziert wird (z. B. Dänemark). Ein internationaler Vergleich der Pensionssysteme eröffnet für Österreich keine direkte Reformoption, weil die Umorientierung von einem Umlage- zu einem kapitalgedeckten Pensionssystem lange Übergangszeiträume und zusätzliche Kosten verursacht. Dennoch kann dieser Vergleich aufdecken, ob andere Länder ihre unterschiedlichen Alterssicherungssysteme bereits vereinheitlicht haben, oder sich ebenso wie Österreich auf einem Übergangspfad befinden.

Für mögliche Reformoptionen ist die Höhe öffentlicher Pensionsleistungen ein grundlegender Startpunkt der Überlegungen. Die OECD berechnet für ein standardisiertes Lebenseinkommensprofil eine international vergleichbare Pensionshöhe für das am stärksten verbreitete Alterssicherungssystem vor und nach Steuern (vgl. Kaniovski & Url, 2022). Diese WIFO-Studie wird einen aktuellen internationalen Vergleich dieser Kennzahlen analysieren. Das Leistungsvolumen des Alterssicherungssystems hängt auch von der Bezugsdauer einer Pension ab. Österreich hat ein deutlich unter dem gesetzlichen Pensionsalter liegendes faktisches Antrittsalter zur Pension. Dadurch besteht in Österreich auch ein großer Spielraum zur Verkürzung der Bezugsdauer. Ein internationaler Vergleich des Pensionsantrittsalters kann Aufschlüsse über das Potential einer Anhebung des faktischen und des gesetzlichen Pensionsantrittsalters geben. Viele Länder haben auch die Lebenserwartung dynamisch in ihr

Alterssicherungssystem integriert und vermindern die durchschnittliche Pensionsleistung oder die Pensionsanpassung, wenn die demographische Entwicklung zusätzliche Aufwendungen erwarten lässt.

Pensionsreformen mit dem Ziel einer nachhaltigen Finanzierbarkeit der Leistungen sind oft politisch umstritten und schwer durchsetzbar. Die zähen Verhandlungen vor der Pensionsreform 2003 und der Generalstreik am 3.6.2003 geben auch für Österreich ein Zeugnis für das Ausmaß an Auseinandersetzungen zwischen Interessensvertretungen und einer Regierung mit einem Reformvorhaben. Mittlerweile gibt es einige empirische Untersuchungen über die Voraussetzungen für eine erfolgreiche Umsetzung von Reformvorhaben, die auf internationalen Vergleichen beruhen. Sie geben Aufschluss darüber, unter welchen Bedingungen Pensionsreformen erfolgreich umgesetzt werden können.

Der nächste Abschnitt vergleicht die Struktur und die wichtigsten Parameter der Altersvorsorgesysteme in Europa. Darauf folgt in Abschnitt 3 eine grobe Einteilung in parametrische und systemische Reformen sowie eine Zusammenfassung der international eingesetzten automatischen Stabilisatoren. Im 4. Abschnitt werden die innerhalb der EU zwischen 2019 und 2023 umgesetzten Reformschritte dargestellt, wobei eine Unterscheidung zwischen Maßnahmen zur Erhöhung des Pensionsantrittsalters und Reformen in Bezug auf Höhe der Pensionen bzw. Beitragssätze getroffen wird. Abschnitt 5 dokumentiert die möglichen Kosten einer Rücknahme bereits umgesetzter Maßnahmen, und der folgende Abschnitt beschreibt die Voraussetzungen für erfolgreiche Pensionsreformen. Die Zusammenfassung der Ergebnisse und Schlussfolgerungen bilden den Abschluss.

## 2. Struktur der Alterssicherungssysteme in Europa

Die Alterssicherungssysteme in Europa unterscheiden sich in deren sozialpolitischer Zielsetzung:

- die Vermeidung von Altersarmut und
- die Absicherung des Lebensstandards bis zu einem festgelegten Einkommensniveau.

Im ersten Fall soll die öffentliche Pensionsleistung eine Art Mindesteinkommen bieten und alle darüber hinausgehenden Einkommensziele im Alter müssen durch betriebliche oder private teilweise verpflichtende Vorsorgemaßnahmen gedeckt werden. Gegebenenfalls kann das Einkommensziel durch freiwillige betriebliche und private Vorsorgemaßnahmen ergänzt werden. Als Beispiel für die erste Gruppe wird oft Dänemark angeführt, während in Österreich umfassendere Einkommensziele mit den öffentlichen Pensionsleistungen verfolgt werden.

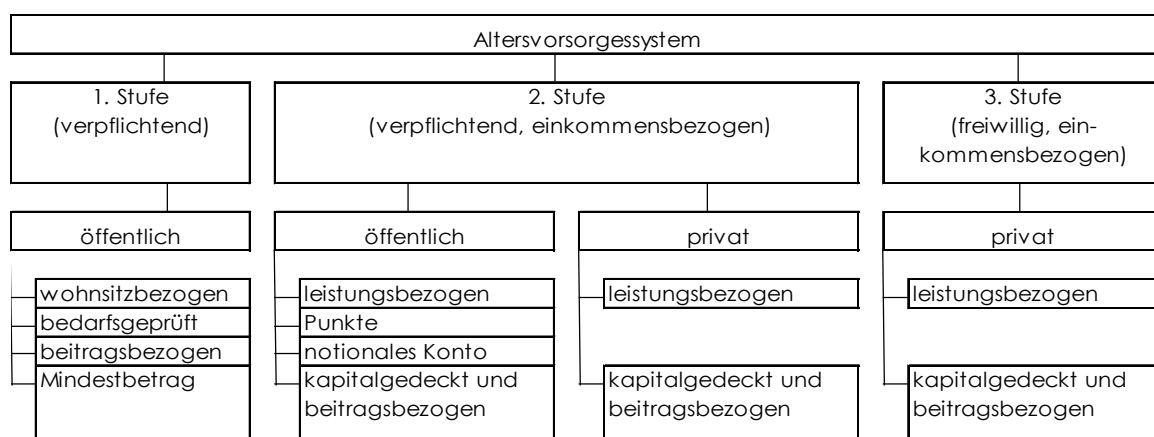
Die öffentliche Pension bietet in der Regel nicht nur eine reine Absicherung der Erwerbsunfähigkeit durch hohes Alter an, sondern deckt auch andere Risiken. Dazu zählt die Absicherung gegen Einkommensausfälle durch Invalidität, die mit einer Möglichkeit für den vorzeitigen Pensionsantritt verknüpft ist. In vielen Ländern wird das Hinterbliebenenrisiko ebenfalls innerhalb des öffentlichen Altersvorsorgesystems abgesichert.

Die OECD (2023) unterscheidet in Abbildung 1 entsprechend der beiden Grundtypen an Altersvorsorgesystemen drei Stufen an Pensionsleistungen. In der 1. Stufe werden Pensionsleistungen zusammengefasst, die vom vergangenen Einkommen der Pensionsberechtigten unabhängig sind. Dazu zählen Varianten der Mindestpension mit unterschiedlichen Anknüpfungspunkten. Die Mindestpension kann z. B. an den Wohnsitz im Inland gebunden sein, wobei in der Regel meist eine Mindestaufenthaltsdauer festgelegt ist. Der Bezug der Mindestpension kann auch an eine Beitragsleistung der Pensionsberechtigten geknüpft sein und dann im Pensionsystem einen Mindestbetrag auszahlen. Das ist z. B. in Österreich mit der Mindestbeitragszeit von 15 Jahren und dem Bezug einer Ausgleichszulage der Fall. Die Höhe der Mindestpension kann dann von der Aufenthaltsdauer oder von den Beitragsjahren abhängig gemacht werden, sie ist aber unabhängig vom Lebenseinkommenspfad. Als bedarfsgeprüfte Mindestpensionen werden Systeme mit einem Bedarfstest für den Bezug der Pensionsleistung bezeichnet. Der Test soll verhindern, dass Personen mit einem ausreichend hohen Vermögen oder Vermögenseinkommen in den Genuss der Mindestpension kommen.

Die 2. Stufe umfasst einkommensabhängige öffentliche und private Altersvorsorgesysteme, in denen die Pensionshöhe entweder beitragsbezogen, leistungsbezogen oder mit Hilfe eines Punktesystems bestimmt wird. In den meisten Ländern sind die Verfahren aus der 1. und 2. Stufe verpflichtend. Innerhalb der OECD setzen 20 Länder eine leistungsbezogene Berechnungsformel für die Pensionshöhe ein; sie hängt von der Zahl der Beitragsjahre, den angesammelten Steigerungssätzen und dem individuellen Einkommen ab. Acht weitere Länder haben noch für eine Übergangszeit eine leistungsbezogene Pension für bestehende Pensionsbeziehende. In der Schweiz und den Niederlanden gibt es gegenwärtig noch verpflichtende betriebliche Pensionssysteme mit einer leistungsbezogenen Pension, allerdings wird in den Niederlanden ab 2028 das System auf eine beitragsbezogene Pension umgestellt. In fünf OECD-Ländern hängt die Pensionshöhe von den während der Erwerbskarriere angesammelten Punkten ab, die wiederum von der Einkommenshöhe abhängen. Zum Pensionsantritt wird die Summe der Punkte

mit einem Pensionspunktwert multipliziert und ergibt so die Pensionshöhe. Beitragsbezogene Altersvorsorgesysteme können entweder mit dem Umlage- oder mit dem Kapitaldeckungsverfahren arbeiten. In einem Umlageverfahren werden dazu notionale Pensionskonten für alle Anwartschafts- und Leistungsberechtigten geführt, in denen die Beiträge gesammelt und mit einer notionalen Ertragsrate aufgewertet werden. Weil es in diesen Pensionssystemen nie einen Deckungsstock und damit auch keinen Kapitalertrag gibt, werden sie als notional bezeichnet. Zum Pensionsantritt wird der Kontobetrag nach versicherungsmathematischen Grundsätzen verrentet. Dieses System wird von fünf OECD-Mitgliedern<sup>1)</sup> eingesetzt. Ein verpflichtendes kapitalgedecktes Altersvorsorgesystem sehen in der OECD sieben Länder (OECD, 2023) für ihre zukünftigen Pensionsbeziehenden vor. Die Aufwertung vergangener Beitragszahlungen erfolgt im kapitalgedeckten System jährlich mit der erwirtschafteten Rendite auf den veranlagten Deckungsstock. Unter den OECD-Ländern verwenden nur Irland, Neuseeland und Südafrika kein Element aus der 2. Stufe.

**Abbildung 1: Das 3-Stufen Modell der Altersvorsorge**



Q: OECD (2023).

Die 3. Stufe umfasst freiwillige betriebliche oder private Vorsorgeaktivitäten. Dazu würden in Österreich alle Formen der Betriebspension gehören, die mit einer freiwilligen Vereinbarung zwischen Arbeitgeber und Belegschaftsvertreter begründet sind. Sie können entweder leistungs- oder beitragsbezogen sein, wobei leistungsbezogene Systeme in der betrieblichen Altersvorsorge immer öfter in beitragsbezogene Systeme umgewandelt werden. Lebensversicherungen und langfristige Kapitalsparpläne mit einer Verrentung würden ebenfalls zur 3. Stufe mit freiwilligen beitragsbezogenen Pensionen zählen.

Österreich hat mit der Betrieblichen Vorsorgekasse ein weiteres Instrument für die ergänzende Vorsorge entworfen. Es ist auf der Einzahlungsseite mit einer verpflichtenden Teilnahme ausgestattet und vollständig kapitalgedeckt. Allerdings besteht auf der Leistungsseite keine

<sup>1)</sup> Griechenland (tlw.), Italien, Lettland, Polen, Schweden und Norwegen.

Verpflichtung zur Verrentung mit dem Pensionsantritt. Die meisten Leistungsberechtigten nehmen eine Kapitalabfindung in Anspruch und verzichten auf die Übertragung zur Verrentung in einer Pensionskasse oder einer Lebensversicherung.

Das österreichische Altersvorsorgesystem strebt einen weitgehenden Ersatz des durchschnittlichen Erwerbseinkommens durch die öffentliche Alterspension an, wenn eine ausreichend lange Erwerbskarriere vorliegt. Personen mit 45 Beitragsjahren erhalten durch den Kontoprozentsatz von 1,78% des Bruttoeinkommens bei einem Antritt zum Regelpensionsalter von 65 Jahren 80% ihres durchschnittlichen unter der Höchstbeitragsgrundlage liegenden Bruttoerwerbseinkommens. Für Einkommensbestandteile oberhalb der Höchstbeitragsgrundlage kann in Österreich eine freiwillige Altersvorsorge aus der 3. Stufe eingesetzt werden. Diese grobe Beschreibung des österreichischen Leistungsrechtes wird in Buslei et al. (2023) mit weiteren Details ergänzt.

In Österreich finden alle drei Stufen des OECD-Schemas eine Anwendung. Zur 1. Stufe zählt die Mindestpension mit der Ausgleichszulage, aus der 2. Stufe stammen Leistungen nach dem Alterspensionsgesetz und schließlich gibt es in Österreich freiwillige betriebliche und individuelle kapitalgedeckte Formen der Altersvorsorge aus der 3. Stufe. Die Verteilung zwischen den 3 Stufen in Österreich ist in Übersicht 1 dargestellt, indem zwischen öffentlichen, betrieblichen und Pensionsleistungen aus Lebensversicherungen unterschieden wird. Das jährliche Leistungsvolumen von 70 Mrd. € wird zu 90% in der öffentlichen Altersvorsorge abgewickelt. Sowohl auf der Beitragsseite als auch auf der Leistungsseite werden rund 64 Mrd. € umgelegt. Von diesem Betrag sind rund 3,5 Mrd. € den Leistungen für Ausgleichszulagenbeziehende zurechenbar. Davon stammten 2022 rund 1,1 Mrd. € aus Bundeszuschüssen, der Rest beruht auf den Pensionsansprüchen der Versicherten. Die betriebliche Altersvorsorge durch Direktzusagen, Pensionskassen und betriebliche Lebensversicherungen umfasst etwa 2% bis 4% des Beitrags bzw. Leistungsvolumens. Da Direktzusagen in Österreich eine lange Tradition haben, sind die Leistungen höher als die Beitragszahlungen. In der Lebensversicherung wird der Rest verwaltet, wobei zwischen Kapitalabfindungen und Rentenleistungen nicht unterschieden werden kann.

#### Übersicht 1: Die Verteilung der Beiträge und Leistungen auf die öffentliche, betriebliche und private Altersvorsorge in Österreich, 2022

|                                                              | Beiträge zur Altersvorsorge       |              |              |
|--------------------------------------------------------------|-----------------------------------|--------------|--------------|
|                                                              | Mrd. €                            | Anteile in % | In % des BIP |
| Gesamteinnahmen im öffentlichen Pensionssystem <sup>1)</sup> | 63,8                              | 91,7         | 14,3         |
| Betriebliche Altersvorsorge <sup>2)</sup>                    | 1,7                               | 2,4          | 0,4          |
| Private Lebensversicherung <sup>3)</sup>                     | 4,1                               | 5,9          | 0,9          |
| Insgesamt                                                    | 69,5                              | 100,0        | 15,6         |
|                                                              | Leistungen aus der Altersvorsorge |              |              |
|                                                              | Mrd. €                            | Anteile in % | In % des BIP |
| Öffentlicher Pensionsaufwand <sup>1)</sup>                   | 63,4                              | 90,3         | 14,2         |
| Betriebliche Altersvorsorge <sup>2)</sup>                    | 2,7                               | 3,9          | 0,6          |
| Private Lebensversicherung <sup>3)</sup>                     | 4,0                               | 5,8          | 0,9          |
| Insgesamt                                                    | 70,1                              | 100,0        | 15,7         |

Q: FMA, Sozialministerium, ST.AT, VVO, WIFO, WKO. – 1) Vorläufige Daten. – 2) Einschließlich betriebliche Lebensversicherung ohne Abfertigungsrückdeckungsversicherung und ohne Betriebliche Vorsorgekassen. – 3) Einzelversicherung.

## 2.1 Pensionsantrittsalter

Das gesetzliche Pensionsalter wird in den meisten Ländern mit Möglichkeiten für einen früheren oder späteren Pensionsantritt erweitert. Deshalb spricht die OECD jetzt vom „normalen“ oder Regelpensionsantrittsalter, das jenes Alter bezeichnet, zu dem der Pensionsantritt ohne einen Ab- oder Zuschlag möglich ist.

Das vorzeitige Pensionsantrittsalter gibt den frühestmöglichen Zeitpunkt an, zu dem die Alterspension angetreten werden kann. In den meisten Ländern liegt das vorzeitige Pensionsantrittsalter zwischen zwei und fünf Jahren unter dem Regelpensionsalter. Der frühere Pensionsantritt reduziert die Pensionshöhe direkt durch die kürzere Beitragszeit und in vielen Ländern indirekt durch einen Abschlagsatz von der Pensionshöhe. Übersicht 2 zeigt für die EU 27 und Norwegen das vorzeitige Pensionsantrittsalter, das Regelpensionsalter und das Bestehen von Ab- und Zuschlagsätzen für einen Pensionsantritt vor oder nach dem Regelpensionsalter.

**Übersicht 2: Erwartetes gesetzliches und (vorzeitiges) Pensionsantrittsalter nach dem Geschlecht, 2022-2070 und Anreize zum längeren Verbleib im Erwerbsleben**

|                            | Männer      |             |             |             | Frauen      |             |             |             | Anreize   |           |
|----------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-----------|-----------|
|                            | 2022        | 2030        | 2050        | 2070        | 2022        | 2030        | 2050        | 2070        | Ab-schlag | Zu-schlag |
| Belgien                    | 65 (63)     | 67 (63)     | 67 (63)     | 67 (63)     | 65 (63)     | 67 (63)     | 67 (63)     | 67 (63)     |           | ja        |
| Bulgarien                  | 64,4 (63,4) | 65 (64)     | 65 (64)     | 65 (64)     | 61,8 (60,8) | 63,3 (62,3) | 65 (64)     | 65 (64)     | ja        | ja        |
| Tschechien                 | 63,9 (60)   | 65 (62)     | 65 (62)     | 65 (62)     | 62,2 (59,2) | 64,7 (61,7) | 65 (62)     | 65 (62)     | ja        | ja        |
| Dänemark <sup>1)</sup>     | 67 (63,5)   | 68 (65)     | 71,5 (68,5) | 74 (71)     | 67 (63,5)   | 68 (65)     | 71,5 (68,5) | 74 (71)     |           |           |
| Deutschland                | 65,9 (63)   | 66,9 (63)   | 67 (63)     | 67 (63)     | 65,9 (63)   | 66,9 (63)   | 67 (63)     | 67 (63)     | ja        | ja        |
| Estland <sup>1)</sup>      | 64,2 (59,2) | 65,5 (60,5) | 67,7 (62,7) | 69,8 (64,8) | 64,2 (59,2) | 65,5 (60,5) | 67,7 (62,7) | 69,8 (64,8) | ja        | ja        |
| Irland                     | 66 (66)     | 66 (66)     | 66 (66)     | 66 (66)     | 66 (66)     | 66 (66)     | 66 (66)     | 66 (66)     |           |           |
| Griechenland <sup>1)</sup> | 67 (62)     | 68,5 (63,5) | 70,5 (65,5) | 72,5 (67,5) | 67 (62)     | 68,6 (63,6) | 70,5 (65,5) | 72,5 (67,5) | ja        |           |
| Spanien                    | 66,2 (64,2) | 67 (65)     | 67 (65)     | 67 (65)     | 66,2 (64,2) | 67 (65)     | 67 (65)     | 67 (65)     | ja        | ja        |
| Frankreich                 | 67 (62)     | 67 (63,6)   | 67 (64)     | 67 (64)     | 67 (62)     | 67 (63,6)   | 67 (64)     | 67 (64)     | ja        | ja        |
| Kroatien                   | 65 (60)     | 65 (60)     | 65 (60)     | 65 (60)     | 63 (58)     | 65 (60)     | 65 (60)     | 65 (60)     | ja        | ja        |
| Italien <sup>1)</sup>      | 67 (64)     | 67,3 (64,3) | 69,2 (66,2) | 70,8 (67,8) | 67 (64)     | 67,3 (64,3) | 69,2 (66,2) | 70,8 (67,8) |           |           |
| Zypern <sup>1)</sup>       | 65 (65)     | 65,6 (65,6) | 67,6 (67,6) | 69,4 (69,4) | 65 (65)     | 65,6 (65,6) | 67,6 (67,6) | 69,4 (69,4) | ja        | ja        |
| Lettland                   | 64,3 (62,3) | 65 (63)     | 65 (63)     | 65 (63)     | 64,3 (62,3) | 65 (63)     | 65 (63)     | 65 (63)     |           |           |
| Litauen                    | 64,3 (59,3) | 65 (60)     | 65 (60)     | 65 (60)     | 63,7 (58,7) | 65 (60)     | 65 (60)     | 65 (60)     | ja        | ja        |
| Luxemburg                  | 65 (57)     | 65 (57)     | 65 (57)     | 65 (57)     | 65 (57)     | 65 (57)     | 65 (57)     | 65 (57)     |           |           |
| Ungarn                     | 65 (65)     | 65 (65)     | 65 (65)     | 65 (65)     | 65 (65)     | 65 (65)     | 65 (65)     | 65 (65)     |           | ja        |
| Malta                      | 63 (61)     | 65 (61)     | 65 (61)     | 65 (61)     | 63 (61)     | 65 (61)     | 65 (61)     | 65 (61)     |           | ja        |
| Niederlande <sup>1)</sup>  | 66,6 (66,6) | 67,3 (67,3) | 68,5 (68,5) | 69,8 (69,8) | 66,6 (66,6) | 67,3 (67,3) | 68,5 (68,5) | 69,8 (69,8) |           |           |
| Österreich                 | 65 (60)     | 65 (60)     | 65 (60)     | 65 (60)     | 60 (55)     | 63,5 (60)   | 65 (60)     | 65 (60)     | ja        | ja        |
| Polen                      | 65 (65)     | 65 (65)     | 65 (65)     | 65 (65)     | 60 (60)     | 60 (60)     | 60 (60)     | 60 (60)     |           |           |
| Portugal <sup>1)</sup>     | 66,6 (60)   | 66,9 (60)   | 68,1 (60)   | 69,2 (60)   | 66,6 (60)   | 66,9 (60)   | 68,1 (60)   | 69,2 (60)   | ja        | ja        |
| Rumänien                   | 65 (60)     | 65 (60)     | 65 (60)     | 65 (60)     | 61,8 (56,8) | 63 (58)     | 65 (60)     | 65 (60)     | ja        |           |
| Slowenien                  | 65 (60)     | 65 (60)     | 65 (60)     | 65 (60)     | 65 (60)     | 65 (60)     | 65 (60)     | 65 (60)     | ja        | ja        |
| Slowakei <sup>1)</sup>     | 62,8 (60,8) | 64 (62)     | 66,1 (64,1) | 68,3 (66,3) | 62 (60)     | 63,2 (61,2) | 65,4 (63,4) | 67,7 (65,7) | ja        | ja        |
| Finnland <sup>1)</sup>     | 64,5 (61)   | 65,4 (62,4) | 66,9 (63,9) | 68,3 (65,3) | 64,5 (61)   | 65,4 (62,4) | 66,9 (63,9) | 68,3 (65,3) | ja        | ja        |
| Schweden <sup>1)</sup>     | 65 (62)     | 67 (64)     | 68 (65)     | 70 (67)     | 65 (62)     | 67 (64)     | 68 (65)     | 70 (67)     |           |           |
| Norwegen                   | 67 (62)     | 67 (62)     | 67 (62)     | 67 (62)     | 67 (62)     | 67 (62)     | 67 (62)     | 67 (62)     |           |           |

Q: Europäische Kommission (2023). – 1) Länder mit einer Erhöhung des gesetzlichen Pensionsantrittsalters entsprechend der steigenden Lebenserwartung. Das erwartete gesetzliche Pensionsantrittsalter wurde mit den aktuellen demographischen Prognosen berechnet.

In einigen Ländern ist der frühzeitige Pensionsantritt an Bedingungen gebunden. In Österreich ist z. B. ein Pensionsantritt mit 60 Jahren für Männer nur möglich, wenn 45 Versicherungsjahre vorliegen, und innerhalb der letzten 20 Kalenderjahre vor dem Pensionsstichtag mindestens zehn Jahre mit Schwerarbeit vorhanden sind. Für Frauen gibt es während des Übergangs zum höheren Regelpensionsalter von 65 Jahren besondere Bedingungen. Der Antritt der Korridor-pension mit Beendigung des 62. Lebensjahres ist in Österreich für Männer nur möglich, wenn mindestens 40 Versicherungsjahre erworben wurden. Zusätzlich entfällt die Pensionsleistung, wenn eine sozialversicherungspflichtige Erwerbstätigkeit aufgenommen wird. In Deutschland gilt mit 35 Versicherungsjahren ebenfalls eine Untergrenze für die vorzeitige Alterspension, in Griechenland und Luxemburg sind es 40 Jahre. Belgien, Estland und Italien machen den vorzeitigen Pensionsantritt von der Entfernung zum Regelpensionsalter abhängig. Je größer der Unterschied zwischen dem angestrebten und dem Regelpensionsalter ist, desto mehr Versicherungsjahre müssen Antragsteller:innen aufweisen. Andererseits gibt es auch Länder, in denen allgemein ein Abschlag für den früheren Pensionsantritt gilt, der aber für Personen mit ausreichend langen Versicherungszeiträumen entfällt.

Dänemark, Estland, Griechenland, Italien, Zypern, die Niederlande, Portugal, die Slowakei, Finnland und Schweden verknüpfen das Regelpensionsalter mit der Restlebenserwartung im Alter von 65 Jahren. Bei einer höheren Restlebenserwartung steigt auch das Regelpensionsalter. Dieser Anstieg wird in Übersicht 2 durch steigende Werte für das Regelpensionsalter im Zeitverlauf angezeigt. In den Berechnungen der European Commission (2024) wird für den Anstieg des Regelpensionsalters die demographische Prognose von Eurostat herangezogen.

Mit Ausnahme von Dänemark, Irland, Italien, Lettland, Luxemburg, den Niederlanden, Polen, Schweden und Norwegen wenden alle Länder in Übersicht 2 entweder einen Abschlag für den Antritt der Pension vor dem Regelpensionsalter oder (zusätzlich) einen Zuschlag zur Pension für einen Antritt nach Erreichen des Regelpensionsalters an. In Irland, den Niederlanden und Polen gibt es keine Möglichkeit für eine vorzeitige Alterspension, daher wird bei einem vorzeitigen Pensionsantritt auch kein Abschlag als Anreiz benötigt. In den verbleibenden Ländern ist die 2. Stufe mit verpflichtenden öffentlichen oder privaten Altersvorsorgeformen entweder vollständig kapitalgedeckt oder besteht aus einer Kombination eines notionalen Pensionskontos mit einem kapitalgedeckten Verfahren. In beiden Fällen erfolgt bei einem frühzeitigen Pensionsantritt automatisch ein versicherungsmathematisch äquivalenter Abschlag von der Pensionshöhe. Nur in Luxemburg wird weiterhin an einer abschlagfreien vorzeitigen Alterspension in einem leistungsbezogenen System der 2. Stufe festgehalten.

Das Ausmaß des Abschlagssatzes variiert zwischen den Ländern ebenfalls. In Ländern mit einem notionalen Pensionskonto erfolgen die Abschläge mit der Berechnung der Rentenleistung. In Luxemburg gibt es trotz der leistungsbezogenen Pension keine Abschläge für den vorzeitigen Pensionsantritt. Unter den Ländern mit einem Abschlagsatz haben Deutschland und Slowenien mit 3,6% den niedrigsten Wert und die Schweiz mit 6,8% pro Jahr den höchsten Satz. Österreich liegt mit 5,1% pro Jahr unter dem Mittelwert (5,3%) und unter dem Median (5,6%) der Länder mit einem Abschlagssatz.

Das Regelpensionsalter für Männer schwankt derzeit (2022) zwischen einem Minimum von 62,8 Jahren in der Slowakei und dem Maximum von 67 Jahren (Dänemark, Griechenland,

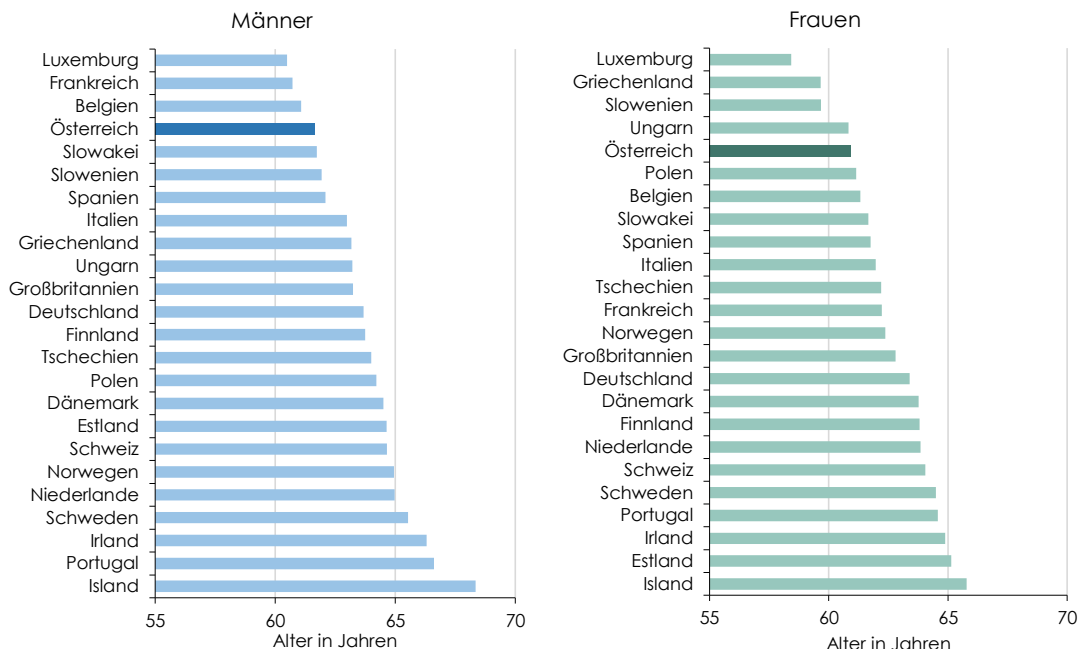
Frankreich, Italien und Norwegen; vgl. Übersicht 2). Das vorzeitige Pensionsantrittsalter für Männer variiert derzeit zwischen dem Minimum von 57 Jahren in Luxemburg und dem Maximum von 66,6 Jahren in den Niederlanden. Für Frauen gelten aktuell durchwegs niedrigere Werte. Das Regelpensionsalter für Frauen ist mit 60 Jahren derzeit in Österreich und Polen am niedrigsten; auch das vorzeitige Pensionsantrittsalter ist in Österreich mit 55 Jahren am niedrigsten.

In vielen Ländern wird es zwischen 2022 und 2070 zu einer Anhebung des Pensionsalters kommen. Übersicht 2 enthält auch für die Länder mit einer automatischen Anpassungsformel den erwarteten Anstieg. In einigen weiteren Ländern verschiebt sich das Antrittsalter durch bereits jetzt umgesetzte Übergangsfristen im Pensionsrecht. Polen hält bis 2070 für Frauen das Regelpensionsalter von 60 Jahren fest und wird damit das Minimum in Übersicht 2 behalten. Dänemark wird auch 2070 mit 74 Jahren das höchste Pensionsantrittsalter für Frauen unter den Vergleichsländern in Übersicht 2 aufweisen. In Bezug auf das vorzeitige Pensionsantrittsalter gibt es mehr Dynamik. Im Jahr 2070 wird für Frauen weiterhin in Luxemburg das niedrigste Mindestalter mit 57 Jahren bestehen. Das maximale vorzeitige Pensionsantrittsalter wird 2070 in Dänemark mit 71 Jahren erreicht werden.

Von den Ländern im EU-Ageing Report wird in Irland, Kroatien, Luxemburg, Ungarn, Österreich, Polen, Rumänien, Slowenien und Norwegen weder eine Anpassung des Regelpensionsalters noch eine Erhöhung des vorzeitigen Pensionsantrittsalters erfolgen. Im Gegensatz dazu planen Dänemark, Estland, Griechenland, die Slowakei und Schweden eine Anhebung des Pensionsantrittsalters für alle Gruppen von mindestens fünf Jahren. Italien, Zypern, die Niederlande und Finnland planen Anhebungen um rund vier Jahre. In Österreich erfolgt die Anhebung des Pensionsantrittsalters im Zuge der Angleichung von Frauen an Männer.

Das effektive faktische Austrittsalter aus dem Erwerbsleben schwankt unter den Vergleichsländern stark. Diese Kennzahl wird von der OECD (2023) für Erwerbstätige ab dem 40. Lebensjahr unter Berücksichtigung der Alterszusammensetzung der Bevölkerung berechnet. Die Grundlage für die Berechnung ist die Veränderung der Erwerbsquote zwischen 5-jährigen synthetischen Kohorten. Die Werte einzelner Kohorten werden dann mit dem OECD-Anteil der jeweiligen Altersgruppe gewichtet und zusammengezählt. Diese Kennzahl ist für internationale Vergleiche gut geeignet, die absoluten Werte für einzelne Länder sind jedoch mit Vorsicht zu betrachten. In Abbildung 2 ist das effektive Austrittsalter aus dem Erwerbsleben für Frauen und Männer für das Jahr 2022 getrennt aufgetragen. Den höchsten Wert erzielt für beide Geschlechter Island (68,3 Jahre für Männer und 65,8 Jahre für Frauen), wo auch das Regelpensionsalter mit 67 Jahren vergleichsweise hoch ist. Das niedrigste Austrittsalter wird in Luxemburg (60,5 Jahre für Männer und 58,4 Jahre für Frauen) erreicht; dort ist auch das Regelpensionsalter mit 62 Jahren unter den Vergleichsländern besonders niedrig. Insgesamt ist das Austrittsalter für Männer und Frauen hoch korreliert (0,97), d. h. wenn in einem Land Frauen früh aus dem Erwerbsleben ausscheiden, gilt das auch für die Männer. Österreich hat für Frauen das fünftniedrigste Austrittsalter (60,9 Jahre) und für Männer hat Österreich den viertniedrigsten Wert unter den Vergleichsländern (61,6 Jahre).

**Abbildung 2: Internationaler Vergleich des effektiven durchschnittlichen Austrittsalters aus dem Erwerbsleben nach Geschlecht, 2022**



Q: OECD (2023).

## 2.2 Einkommensersatzraten für ein standardisiertes Lebenseinkommensprofil

Das Pensionseinkommen ersetzt das nach dem Pensionsantritt fehlende Erwerbseinkommen. Der Gesetzgeber geht davon aus, dass mit Erreichen des Regelpensionsalters die Fähigkeit zur Beibehaltung der Erwerbstätigkeit abnimmt und daher eine staatliche Pensionsleistung notwendig ist, damit Personen einen möglichst glatten Konsumstrom im Lebensverlauf erreichen können. Das Bedürfnis nach einem glatten Konsumstrom wird im gängigsten theoretischen Modell durch Nutzenfunktionen mit Risikoaversion erzielt. Die Risikoaversion bewirkt, dass nutzenoptimierende Personen ungern entweder ein hohes oder ein niedriges Konsumniveau erleben, sondern den Durchschnittswert gegenüber den beiden Extremlösungen bevorzugen. Daraus folgt auch im Zeitverlauf der Bedarf nach einem wenig schwankenden Konsumniveau. Im Lebensverlauf ist daher während des Haupterwerbsalters eine hohe Spartätigkeit zu erwarten, und nach Erreichen des Pensionsalters sollte der angesammelte Kapitalbestand zur Finanzierung des laufenden Konsums aufgelöst werden.

Für jedes Altersvorsorgesystem ergibt sich unter diesen Annahmen theoretisch ein anspruchsvolles Ziel, weil die ausgezahlte Pensionsleistung das Konsumniveau vollständig konstant halten soll. Eine optimale Aufteilung zwischen den drei Stufen des Altersvorsorgemodells, kapitalgedeckten oder umlagefinanzierten Systemen sowie staatlichen, betrieblichen oder privaten Vorsorgeformen kann aus dem Bedarf nach einem glatten Konsumstrom nicht abgeleitet werden. Diese Aufteilung folgt aus der historischen Entwicklung und den politischen Präferenzen der Bevölkerung. Übersicht 1 zeigt, dass in Österreich eine hohe politische Präferenz für ein

staatliches, leistungsorientiertes Umlageverfahren besteht. Rund 90% der Pensionsleistungen in Österreich stammen aus der öffentlichen 1. und 2. Stufe im Rahmen des Allgemeinen Pensionsgesetzes.

In der Realität sinkt nach dem Übertritt in den Ruhestand der individuelle Konsum oft deutlich unter das Niveau vor dem Pensionsantritt; gleichzeitig setzen Pensionistenhaushalte ihre Spartätigkeit im Ruhestand fort (Url & Wüger, 2005; Horioka & Ventura, 2022). Die empirischen Ergebnisse aus der Konsumforschung legen den Schluss nahe, dass die Annahmen der konventionellen Nutzentheorie mit risikoaverser Nutzenfunktion in der Praxis nicht gelten, bzw. dass Privathaushalte keinen vollständigen Ersatz des Arbeitseinkommens anstreben. Dieses Ergebnis wird auch durch Horioka und Ventura (2022) gestützt, die im Erbschaftsmotiv der Pensionsbeziehenden einen wichtigen Erklärungsgrund für das unerwartete Sparverhalten von Pensionshaushalten sehen. Dazu kommt auch die Zurückhaltung in der Nutzung moderner Finanzierungsinstrumente durch ältere Haushalte in Europa. Das Instrument der Reverse Mortgage würde es Eigentümer:innen z. B. ermöglichen, ihre Immobilie gegen eine nicht-rückzahlbare Hypothek zu verkaufen und nur das Wohnrecht zu behalten. Dadurch könnten sie den Wert der Immobilie schon während der Pensionsphase konsumieren, ohne ihren Wohnkomfort zu verlieren. Olafsson und Pagel (2024) weisen auch auf die Gesundheitsrisiken im höheren Alter hin, die Anlass für ein Vorsichtssparen im Hinblick auf erwartete Gesundheitsausgaben geben.

Die Altersvorsorgesysteme in Europa streben dementsprechend für Personen mit durchschnittlichem Erwerbseinkommen keinen vollständigen Ausgleich des Einkommensentfalls nach dem Pensionsantritt an. Dies kann anhand eines Vergleichs der Pensionshöhe mit dem Erwerbseinkommen veranschaulicht werden, der regelmäßig von der OECD erstellt wird. Die OECD berechnet hypothetische Pensionsleistungen für die öffentliche Pension in jedem Land und ergänzt diese um betriebliche und private Elemente, wenn diese Instrumente verpflichtend sind. Die Pensionsleistung wird dann mit dem durchschnittlichen Lebenseinkommen eines hypothetischen Modellfalles verglichen, der mit 22 Jahren die Erwerbstätigkeit beginnt und durchgehend bis zum Regelpensionsalter arbeitet. Es gibt also weder Karenzzeiten, noch Arbeitslosigkeitsepisoden oder Karrieresprünge während des Erwerbslebens. Zusätzlich berechnet die OECD einkommensabhängige Varianten mit einem niedrigen (50% des Durchschnitts) und einem hohen Einkommen (zweifache des Durchschnitts). Diese Berechnung erfolgt sowohl vor Steuern (Bruttoersatzrate) als auch nach Steuern (Nettoersatzrate).

Die Bruttoeinkommensersatzraten innerhalb des verpflichtenden Pensionssystem aus der 1. und 2. Stufe sind für ausgewählte Vergleichsländer in Europa in Übersicht 3 zusammengestellt. Die Übersicht enthält drei Spalten für die drei Einkommensvarianten und zeigt, dass mit dem hypothetischen Erwerbsverlauf und einem Durchschnittseinkommen die Einkommensersatzrate zwischen einem Viertel und rund 80% des Lebensdurchschnittseinkommens schwanken. Österreich liegt mit einer Bruttoeinkommensersatzrate von 74% an der sechsten Stelle der 24 Vergleichsländer. Die Abweichung gegenüber den üblicherweise für Österreich ausgewiesenen 80% entsteht durch den späten Eintritt des Modellfalls ins Erwerbsleben (22. Lebensjahr). Dadurch werden die für die Höchstpension notwendigen 45 Versicherungsjahre nicht erreicht. In der obersten Einkommensstufe fällt die Einkommensersatzrate in Österreich durch die Höchstbeitragsgrundlage auf 56% zurück. Mit einem Unterschied in der Einkommensersatzrate zwischen

höheren und niedrigen Einkommen von 18 Prozentpunkten liegt Österreich knapp unter dem Durchschnitt der Vergleichsländer (21 Prozentpunkte).

### Übersicht 3: Bruttoeinkommensersatzraten der Pensionsleistung im Vergleich zum durchschnittlichen Bruttoeinkommen, 2022

|                | Öffentlich<br>Ind. Einkommen als Vielfaches des Durchschnittseinkommens <sup>1)</sup> |      |      |
|----------------|---------------------------------------------------------------------------------------|------|------|
|                | 0,50                                                                                  | 1,00 | 2,00 |
| Belgien        | 67,7                                                                                  | 43,5 | 31,4 |
| Dänemark       | 116,6                                                                                 | 73,1 | 53,1 |
| Deutschland    | 47,8                                                                                  | 43,9 | 33,7 |
| Estland        | 48,6                                                                                  | 28,1 | 17,8 |
| Finnland       | 58,4                                                                                  | 58,4 | 58,4 |
| Frankreich     | 57,7                                                                                  | 57,6 | 49,4 |
| Griechenland   | 94,2                                                                                  | 80,8 | 74,1 |
| Großbritannien | 61,8                                                                                  | 41,9 | 28,3 |
| Irland         | 52,4                                                                                  | 26,2 | 13,1 |
| Island         | 65,6                                                                                  | 43,1 | 43,1 |
| Italien        | 76,1                                                                                  | 76,1 | 76,1 |
| Luxemburg      | 86,7                                                                                  | 74,8 | 68,8 |
| Niederlande    | 87,3                                                                                  | 74,7 | 68,4 |
| Norwegen       | 60,3                                                                                  | 44,5 | 28,2 |
| Österreich     | 74,1                                                                                  | 74,1 | 55,9 |
| Polen          | 30,3                                                                                  | 29,3 | 28,7 |
| Portugal       | 75,7                                                                                  | 73,9 | 71,3 |
| Schweden       | 62,3                                                                                  | 62,3 | 76,4 |
| Schweiz        | 52,2                                                                                  | 39,9 | 20,3 |
| Slowakei       | 65,9                                                                                  | 54,9 | 48,3 |
| Slowenien      | 62,1                                                                                  | 42,1 | 41,3 |
| Spanien        | 80,4                                                                                  | 80,4 | 49,6 |
| Tschechien     | 78,1                                                                                  | 47,4 | 32,1 |
| Ungarn         | 54,9                                                                                  | 52,4 | 51,2 |

Q: OECD (2023). – 1) Der Faktor gibt für verschiedene Teile der Einkommensverteilung das Verhältnis zum Durchschnittseinkommen an, z. B. 0,5 entspricht der Hälfte des Durchschnittseinkommens und 2 entspricht dem doppelten Durchschnittseinkommen. Die Einkommensersatzrate der Gesamtpension ergibt sich aus allen drei Stufen des Altersvorsorgesystems, wenn private Systeme verpflichtend sind oder von breiten Teilen der Erwerbsbevölkerung genutzt werden.

Griechenland und Spanien erreichen mit rund 80% die höchste Einkommensersatzrate für das Durchschnittseinkommen, danach folgen Italien und Luxemburg sowie die Niederlande. Zu den Ländern mit niedriger Bruttoeinkommensersatzrate zählen neben Irland und Großbritannien auch die Schweiz, Polen und Estland. In vielen Ländern weicht die Einkommensersatzrate zwischen dem Durchschnittseinkommen und den niedrigen Einkommen nicht oder nur wenig ab (Übersicht 3). Hohe Unterschiede gibt es hingegen in Dänemark, Tschechien, Irland und Belgien. In diesen vier Ländern nimmt die Bruttoeinkommensersatzrate für die hohe Einkommensgruppe weiter ab, allerdings sehen auch Großbritannien, Norwegen, die Schweiz, Spanien und Estland für die höchste Einkommensgruppe deutlich niedrigere Einkommensersatzraten für hohe Einkommen vor.

Durch Sozialversicherungsabgaben und Einkommensteuern sinkt das Nettopensionseinkommen unter den Bruttobetrag. Da die Einkommensteuer in den meisten Vergleichsländern progressiv gestaltet ist und ein Teil der Sozialversicherungsbeiträge im Ruhestand wegfallen, liegt die Netto- meistens über der Bruttoeinkommensersatzrate. In Österreich ist die Nettoeinkommensersatzrate mit 87,4% z. B. um 13,3 Prozentpunkte höher. Die höchsten Nettoeinkommensersatzraten für Bezieher:innen des Durchschnittseinkommens gibt es in Portugal und den Niederlanden; dort erreicht die Pensionsleistung nahezu das Niveau des Aktiveinkommens. Im Durchschnitt über alle Vergleichsländer sind nur zwei Drittel des Aktiveinkommens mit der Pensionsleistung erreichbar. Mit rund einem Drittel des Aktiveinkommens sind die Nettoeinkommensersatzraten in Irland und Estland am niedrigsten. Während in Polen auch Bezieher:innen niedriger Einkommen nur 38% des Aktiveinkommens erreichen, bieten alle anderen Vergleichsländer für diese Einkommensgruppe einen Nettoeinkommensersatz von mehr als 50% an.

### **2.3 Beitragssätze für die Alterssicherung**

Die Finanzierung der verpflichtenden Elemente der Altersvorsorgesysteme in Europa erfolgt in der Regel über die Erwerbseinkommen, auf die staatlich vorgegebene Beitragssätze gelegt werden. In den Ländern mit einem kapitalgedeckten System decken auch die Kapitalerträge aus der Veranlagung die Pensionsleistungen. In Dänemark ist die Grundpension aus den allgemeinen Steuereinnahmen finanziert, und die darüber hinausgehenden Pensionsleistungen stammen aus einem kapitalgedeckten System ohne öffentlichen Zuschuss. Daher gibt es dort auch keine Beitragsfinanzierung der Pensionsleistung. Mit Ausnahme Dänemarks schwanken die in Übersicht 4 zusammengefassten Beitragssätze zwischen 14,1% in Irland und 38,7% in Belgien. Im Durchschnitt über die Vergleichsländer beträgt der Beitragssatz 22%; Österreich liegt mit einem Beitragssatz von 22,8% leicht darüber. In acht der Vergleichsländer ist der Beitragssatz höher als in Österreich – wie der Fall Belgien zeigt sogar deutlich.

In nahezu allen Ländern gibt es eine Zusatzfinanzierung aus dem Staatshaushalt. Der öffentliche Transfer in das Altersvorsorgesystem deckt Sozialleistungen, die über das Pensionssystem ausbezahlt werden, subventioniert bestehende leistungsbezogene Pensionen, oder dient einfach als Ausfallhaftung in Perioden mit einer Unterdeckung der Pensionsleistung durch die Beitragseinnahmen. In Luxemburg, Polen, Portugal, Schweden und Norwegen gibt es Ausgleichs- oder Reservefonds für das Altersvorsorgesystem, die die Belastung des laufenden Budgets vermeiden bzw. gering halten. Wenn der Aufbau des Fonds vor dem erwarteten Auftreten eines Zuschussbedarfs geschieht, wird damit auch eine intergenerationale Verteilung der Lasten erreicht. Im Fall Norwegens besteht durch die umfangreichen Rohöleinnahmen eine natürliche Ressource zur Finanzierung von Defiziten im staatlichen Pensionssystem.

#### Übersicht 4: Vergleich der Beitragssätze zur Altersvorsorge innerhalb der verpflichtenden Teile von Stufe 1 und 2 in Europa, 2023

|                              | In % | Öffentliche Zusatzfinanzierung                                                                              |
|------------------------------|------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Belgien                      | 38,7 | Zusatzeinnahmen aus den allg. Steuererträgen                                                                |
| Dänemark <sup>1)</sup>       | 0,0  | Vollfinanzierung aus den allg. Steuererträgen                                                               |
| Deutschland                  | 18,6 | Zusatzeinnahmen aus den allg. Steuererträgen                                                                |
| Estland                      | 20,0 | Keine                                                                                                       |
| Finnland                     | 17,4 | Altersgestaffelte Beitragssätze, 1. Stufe und nationale Pensionsleistung voll aus Steuererträgen finanziert |
| Frankreich                   | 17,8 | Zuschlagssätze für hohe Einkommen, Zusatzeinnahmen aus den allg. Steuererträgen                             |
| Griechenland                 | 20,0 | Zuschlagssätze, Zusatzeinnahmen aus den allg. Steuererträgen                                                |
| Großbritannien <sup>2)</sup> | 33,8 | -                                                                                                           |
| Irland <sup>2)</sup>         | 14,1 | Zusatzeinnahmen aus den allg. Steuererträgen                                                                |
| Island                       | 21,9 | -                                                                                                           |
| Italien                      | 33,0 | Zusatzeinnahmen aus den allg. Steuererträgen                                                                |
| Luxemburg                    | 16,0 | Pufferfonds von 150% der Pensionsausgaben                                                                   |
| Niederlande                  | 17,9 | Zusatzeinnahmen aus den allg. Steuererträgen                                                                |
| Norwegen                     | 22,0 | Zusatzeinnahmen aus Staatspensionsfonds                                                                     |
| Österreich <sup>1)</sup>     | 22,8 | Zusatzeinnahmen aus den allg. Steuererträgen                                                                |
| Polen                        | 19,5 | Demographischer Reservefonds                                                                                |
| Portugal                     | 34,8 | Sozialsicherungsfonds                                                                                       |
| Schweden                     | 17,2 | Pufferfonds                                                                                                 |
| Schweiz                      | 21,2 | -                                                                                                           |
| Slowakei                     | 28,8 | Zusatzeinnahmen aus den allg. Steuererträgen                                                                |
| Slowenien                    | 24,4 | Zusatzeinnahmen aus den allg. Steuererträgen                                                                |
| Spanien                      | 28,9 | Pensionsreservefonds und allg. Steuererträge                                                                |
| Tschechien                   | 28,0 | Zusatzeinnahmen aus den allg. Steuererträgen                                                                |
| Ungarn                       | 19,3 | Keine                                                                                                       |

Q: OECD (2023), European Commission (2024). – 1) Aus dem allgemeinen Steueraufkommen finanziert. – 2) Mehrere Beitragssätze für Einzelsysteme. – 3) Derzeit bestehende Teilsysteme mit niedrigeren Beitragssätzen laufen aus.

## 2.4 Ausgabenvolumen für die Alterssicherung

Die Pensionsleistungen aus der öffentlichen Altersvorsorge erreichen einen großen Umfang, weil damit mehrere Risiken gedeckt werden. In den Berechnungen des EU-Ageing Reports werden die Alters- und die vorzeitigen Alterspensionen sowie die Mindest-, Hinterbliebenen- und Invaliditätspensionen zusammengezählt. Zur besseren Vergleichbarkeit unter den Ländern können die Ausgaben in Bezug zum Bruttoinlandsprodukt dargestellt werden. Diese Kennzahl ermöglicht auch einen Rückschluss über die Nutzung des öffentlichen Pensionssystem innerhalb der drei möglichen Stufen.

In Übersicht 5 sind die Pensionsausgaben der Vergleichsländer in Prozent des BIP (Pensionsquote) für das Ausgangsjahr der Projektion 2022 dargestellt. Für den weiteren Prognosehorizont gibt es für jedes Jahrzehnt ein Stichjahr. Die geringsten Ausgaben für öffentliche Pensionen werden in Irland getätigt, wo alle Pensionsarten als Fixbetrag mit oder ohne Bedarfsprüfung ausgezahlt werden. In Irland existiert auch keine Möglichkeit für den vorzeitigen Pensionsantritt. Im Gegensatz dazu wird in Italien am meisten für öffentliche Pensionen ausgegeben. Dort hängt – wie in den meisten Ländern – die Pensionshöhe vom Einkommen der Versicherten ab.

Im Durchschnitt über alle Länder werden rund 10,5% des Bruttoinlandsproduktes für Pensionen aufgewendet. Österreich liegt mit einem Wert von 13,7% hinter Italien, Griechenland und Frankreich an vierter Stelle unter den Vergleichsländern (Abbildung 3). Neben Irland wenden auch die Niederlande, Schweden, Dänemark und einige der osteuropäischen Mitgliedstaaten der EU geringe Mittel für öffentliche Pensionen auf.

#### Übersicht 5: Erwartete Entwicklung der Bruttoausgaben im öffentlichen Pensionssystem, 2022 bis 2070

|              | 2022         | 2030 | 2040 | 2050 | 2060 | 2070 | Veränd.<br>2022-2070 |
|--------------|--------------|------|------|------|------|------|----------------------|
|              | In % des BIP |      |      |      |      |      |                      |
| Belgien      | 12,7         | 13,6 | 14,4 | 14,8 | 15,4 | 16,2 | 3,5                  |
| Dänemark     | 8,3          | 9,3  | 8,8  | 7,8  | 6,9  | 6,8  | -1,5                 |
| Deutschland  | 10,2         | 10,8 | 11,1 | 11,0 | 11,2 | 11,4 | 1,2                  |
| Estland      | 7,4          | 7,8  | 7,6  | 7,5  | 7,5  | 6,7  | -0,7                 |
| Finnland     | 12,8         | 13,3 | 12,6 | 12,4 | 13,3 | 14,1 | 1,3                  |
| Frankreich   | 14,4         | 14,3 | 14,1 | 13,7 | 13,5 | 13,6 | -0,8                 |
| Griechenland | 14,5         | 12,7 | 13,7 | 14,0 | 12,7 | 12,0 | -2,5                 |
| Irland       | 3,8          | 4,2  | 5,0  | 6,0  | 6,5  | 6,6  | 2,8                  |
| Italien      | 15,6         | 16,6 | 17,1 | 15,5 | 13,7 | 13,7 | -1,9                 |
| Luxemburg    | 9,2          | 9,7  | 11,2 | 12,5 | 15,0 | 17,5 | 8,3                  |
| Niederlande  | 6,5          | 7,3  | 8,0  | 7,9  | 8,0  | 8,5  | 2,0                  |
| Norwegen     | 10,8         | 12,1 | 12,1 | 12,0 | 12,2 | 12,5 | 1,7                  |
| Österreich   | 13,7         | 15,0 | 14,6 | 14,0 | 14,0 | 14,0 | 0,3                  |
| Polen        | 10,2         | 11,3 | 10,6 | 10,7 | 10,6 | 10,1 | -0,1                 |
| Portugal     | 12,2         | 13,5 | 14,7 | 14,6 | 11,8 | 10,4 | -1,8                 |
| Schweden     | 7,4          | 7,6  | 7,2  | 7,0  | 7,3  | 7,2  | -0,2                 |
| Slowakei     | 8,5          | 10,2 | 10,8 | 11,5 | 12,1 | 11,3 | 2,8                  |
| Slowenien    | 9,8          | 10,8 | 12,1 | 13,5 | 13,8 | 13,7 | 3,9                  |
| Spanien      | 13,1         | 14,3 | 16,2 | 17,3 | 16,9 | 16,7 | 3,6                  |
| Tschechien   | 8,7          | 8,0  | 9,1  | 10,6 | 11,0 | 10,4 | 1,7                  |
| Ungarn       | 7,7          | 7,7  | 9,0  | 10,7 | 11,5 | 12,0 | 4,3                  |

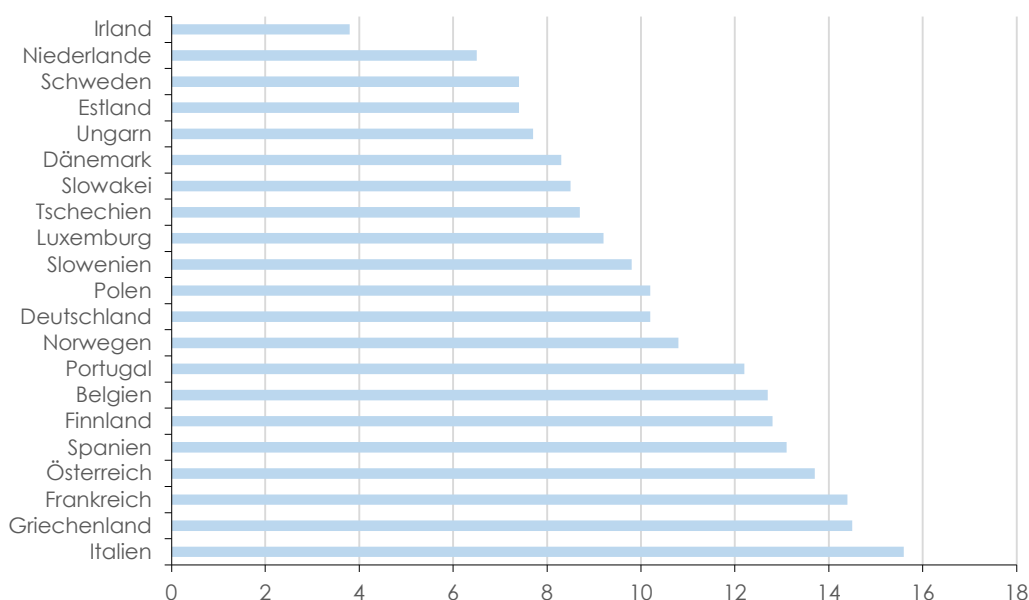
Q: European Commission (2024). – Alters-, Früh-, Mindest-, Hinterbliebenen- und Invaliditätspensionen nach APG und Pensionsansprüchen der Beamten.

Die letzte Spalte in Übersicht 5 zeigt, dass die öffentlichen Pensionsleistungen in fast allen Vergleichsländern bis 2070 ansteigen, allerdings erfolgt der Anstieg nicht immer stetig, sondern erreicht während der Projektionsperiode den Höhepunkt. Für einige Länder wie Griechenland, Italien, Portugal, Dänemark, Frankreich und Estland werden sinkende öffentliche Pensionsausgaben erwartet. Österreich zählt gemeinsam mit Polen und Schweden zur Ländergruppe mit einer – im Vergleich zum Ausgangsjahr – fast konstanten erwarteten Pensionsquote im Jahr 2070.

Der Verlauf der Pensionsquote über den Projektionshorizont hängt von der demographischen Entwicklung und der Dynamik der Erwerbstätigkeit ab. In Österreich wird der Ausgabenhöhepunkt z. B. rund um das Jahr 2030 erwartet. Dann werden die geburtenstarken Jahrgänge das Pensionsalter erreicht haben und gleichzeitig ist die Übergangsphase für die Angleichung des gesetzlichen Pensionsantrittsalters der Frauen an jenes der Männer abgeschlossen. Die Angleichung des Pensionsantrittsalters der Frauen geht mit einer deutlich steigenden Erwerbsquote

einher und gleichzeitig entfalten die Pensionsreformen vom Anfang des Jahrtausends ihre volle Wirkung auf die Pensionsausgaben. Zwischen 2030 und 2070 sinkt die Pensionsquote in Österreich um 1 Prozentpunkt.

**Abbildung 3: Pensionsausgaben in Europa, 2022**



Q: European Commission (2024) – Alters-, Früh-, Mindest-, Hinterbliebenen- und Invaliditätspensionen nach APG und Pensionsansprüchen der Beamten.

Übersicht 6 zeigt den Saldo aus Beitragszahlungen und Pensionsausgaben im öffentlichen Pensionssystem einschließlich der Pensionsansprüche der Beamten. Ein positiver Wert zeigt, dass die Beitragseinnahmen im öffentlichen Pensionssystem über den Pensionsausgaben liegen. In Europa war das im Jahr 2022 in Portugal, Finnland, Luxemburg, Norwegen und den Niederlanden der Fall, teilweise weil mit den Überschüssen ein Reservefonds aufgebaut wurde, der in der Zukunft erwartete Defizite abdecken soll. Bis 2070 wird nur mehr für Schweden, Finnland und die Niederlande ein Überschuss im öffentlichen Pensionssystem erwartet. Die Pensionssysteme in der EU erscheinen in den Berechnungen des EU-Ageing Reports 2024 überwiegend als langfristig stabil. Das ist einerseits ein Erfolg der schon länger praktizierten laufenden Beobachtung durch die Europäische Kommission. Sie schaffte ein Problembewusstsein und erhöhte den Reformdruck. Andererseits wurden in den meisten EU-Mitgliedstaaten Reformen durchgeführt, die den Zuschussbedarf des öffentlichen Pensionssystems stabilisierten.

**Übersicht 6: Erwarteter Finanzierungssaldo im öffentlichen Pensionssystem (Zuschussbedarf), 2022 bis 2070**

|                        | 2022 | 2030 | 2040 | 2050 | 2060 | 2070 | Veränd.<br>2022-2070 |
|------------------------|------|------|------|------|------|------|----------------------|
| In % des BIP           |      |      |      |      |      |      |                      |
| Belgien <sup>1)</sup>  | -    | -    | -    | -    | -    | -    | -                    |
| Dänemark <sup>1)</sup> | -    | -    | -    | -    | -    | -    | -                    |
| Deutschland            | -0,3 | -0,5 | -0,5 | -0,5 | -0,5 | -0,5 | -0,2                 |
| Estland                | -1,3 | -1,7 | -1,5 | -1,4 | -1,4 | -0,8 | 0,5                  |
| Finnland               | 0,7  | 1,2  | 1,6  | 2,2  | 1,7  | 0,8  | 0,1                  |
| Frankreich             | -3,3 | -3,4 | -3,1 | -2,7 | -2,5 | -2,5 | 0,8                  |
| Griechenland           | -2,0 | -0,6 | -1,3 | -1,8 | -1,4 | -1,6 | 0,4                  |
| Irland                 | -0,2 | -0,5 | -1,0 | -1,0 | -1,0 | -1,1 | -0,9                 |
| Italien                | -4,7 | -5,5 | -5,8 | -4,2 | -2,3 | -2,4 | 2,3                  |
| Luxemburg              | 0,6  | -0,6 | -1,9 | -3,1 | -5,6 | -8,0 | -8,6                 |
| Niederlande            | 0,3  | 0,5  | 0,5  | 0,4  | 0,2  | 0,2  | -0,1                 |
| Norwegen               | 0,6  | -0,8 | -0,8 | -0,7 | -0,9 | -1,2 | -1,8                 |
| Österreich             | -3,6 | -4,8 | -4,5 | -3,8 | -3,8 | -3,8 | -0,2                 |
| Polen                  | -2,2 | -3,0 | -2,1 | -2,3 | -2,2 | -1,6 | 0,6                  |
| Portugal               | 1,9  | 0,5  | -0,5 | -0,4 | 0,2  | -0,1 | -2,0                 |
| Schweden               | -0,7 | 0,1  | 0,7  | 1,0  | 0,8  | 1,0  | 1,7                  |
| Slowakei               | -1,1 | -3,2 | -3,9 | -4,9 | -5,6 | -5,0 | -3,9                 |
| Slowenien              | -0,7 | -1,6 | -3,0 | -4,3 | -4,6 | -4,5 | -3,8                 |
| Spanien                | -0,2 | -0,5 | -1,9 | -2,7 | -2,8 | -2,7 | -2,5                 |
| Tschechien             | -0,5 | -0,4 | -1,5 | -2,9 | -3,3 | -2,8 | -2,3                 |
| Ungarn                 | -0,9 | -0,8 | -2,1 | -3,8 | -4,7 | -5,2 | -4,3                 |

Q: European Commission (2024). – Alters-, Früh-, Mindest-, Hinterbliebenen- und Invaliditätspensionen nach APG und Pensionsansprüchen der Beamten. – 1) Für Belgien und Dänemark werden keine Berechnungen der Beiträge veröffentlicht.

### 3. Internationaler Vergleich der Pensionsreformen seit 2019

Die zentralen Ziele eines Pensionssystems umfassen die Bereitstellung eines Mechanismus für Erwerbstätige, mit dem sie einen glatten Konsumstrom im Zeitverlauf erreichen können. Der Mechanismus sollte eine Versicherung gegen ein zu niedriges Einkommen bzw. Vermögen im Alter enthalten. Darüber hinausgehend sollte in einem Pensionssystem auch Armut im Alter verhindert werden, sodass auch eine Umverteilungsfunktion enthalten ist. Zu diesen einkommensbezogenen Zielen gesellt sich ein möglichst niedriger Verwaltungsaufwand mit geringen Anreizen zur politischen Einflussnahme auf einzelne Parameter des Systems (Barr & Diamond, 2010).

Die Pensionsreformen der letzten Jahrzehnte haben in Europa auf nationaler Ebene zu einer Vereinheitlichung des Pensionsrechtes geführt, wobei die staatliche Pensionsleistung tendenziell stärker am Prinzip der versicherungsmathematischen Äquivalenz ausgerichtet und damit auch stärker individualisiert wurde (Lindbeck & Persson, 2003). Noch im Jahr 2001 schätzte die Europäische Kommission, dass ein Anstieg des durchschnittlichen Beitragssatzes in der EU von 16% auf 27% bis 2050 notwendig sei, damit das Finanzierungsvolumen der damals bestehenden Leistungsregeln mit einem ausgeglichenen Saldo im öffentlichen Pensionssystem vereinbar ist (Lindbeck & Persson, 2003). Durch die parametrischen und systemischen Reformen in den Jahren danach gelang es, die Steigerung des Abgangs im öffentlichen Pensionssystem deutlich zu verkleinern (vgl. Übersicht 6).

Die parametrischen Reformen umfassten die Anhebung der Beitragssätze und die Senkung der Pensionsleistung durch

- strengere Mindestanforderungen für den Anspruch auf eine Pensionsleistung,
- die Ausweitung der Erwerbsjahre zur Berechnung der Bemessungsgrundlage,
- den Umstieg auf eine Indexierung der Pensionsleistung mit der Inflationsrate,
- eine Anhebung des gesetzlichen Pensionsantrittsalters,
- den erschwerten Zugang zu vorzeitigen Alterspensionen oder Invaliditätspensionen,
- den erleichterten Bezug einer Teilpension,
- die Einrichtung automatischer Anpassungsmechanismen (z. B. auf eine steigende Lebenserwartung).

Die systemischen Reformen umfassten

- die Einrichtung einer unabhängigen Institution zur Beobachtung und Vorhersage der finanziellen Belastung des öffentlichen Haushaltes bzw. zur Erfolgskontrolle,
- den Ausbau staatlicher Reservefonds,
- den teilweisen oder vollständigen Umstieg von leistungsorientierten Pensionen zu versicherungsmathematisch ausgerichteten Systemen mit notionalen Konten oder Kapitaldeckung,
- die stärkere Förderung privater kapitalgedeckter Pensionssysteme,
- die Vereinheitlichung unterschiedlicher Pensionssysteme in ein allgemeines Pensionsrecht mit übertragbaren Pensionsansprüchen.

In einigen Ländern erfolgte ein systemischer Übergang zu einem Umlageverfahren mit notionalen Pensionskonten; dazu zählen Griechenland (tlw.), Italien, Lettland, Polen, Schweden und Norwegen. Die meisten Länder hielten jedoch in der öffentlichen und betrieblichen Altersvorsorge an einem leistungsbezogenen Pensionssystem fest. Österreich nutzt z. B. weiterhin ein leistungsbezogenes Pensionssystem, weil die Gutschriften auf dem Pensionskonto nicht mit der Beitragszahlung von 22,8% des Bruttolohnes auf das Konto gebucht werden, sondern ein fester Kontoprozentsatz von 1,78% des jährlichen Bruttolohnes gutgeschrieben wird. Dieses Verfahren ermöglicht eine Transferleistung der öffentlichen Hand an Pensionsbeziehende im Umfang von rund einem Viertel der Pensionsleistung (für den hypothetischen Modellfall nach den OECD-Verfahren; vgl. Übersicht 7).

#### Übersicht 7: Berechnung der Pensionsleistung und des öffentlichen Zuschusses für den hypothetischen OECD-Modellfall

| Alter                                                | Jahr der Erwerbs-<br>tätigkeit | Jährliche Beitrags-<br>grundlage | Jährliche Bei-<br>tragszahlung | Pensionskonto      |        |
|------------------------------------------------------|--------------------------------|----------------------------------|--------------------------------|--------------------|--------|
|                                                      |                                |                                  |                                | Gutschrift<br>In € | Stand  |
| In Jahren                                            |                                |                                  |                                |                    |        |
| 22                                                   | 1                              | 100                              | 22,8                           | 1,78               | 1,78   |
| 23                                                   | 2                              | 103                              | 23,5                           | 1,84               | 3,67   |
| 24                                                   | 3                              | 107                              | 24,3                           | 1,90               | 5,69   |
| 25                                                   | 4                              | 110                              | 25,1                           | 1,96               | 7,83   |
| 30                                                   | 9                              | 129                              | 29,3                           | 2,29               | 20,61  |
| 60                                                   | 39                             | 331                              | 75,5                           | 5,89               | 229,78 |
| 63                                                   | 42                             | 364                              | 82,9                           | 6,48               | 271,98 |
| 64                                                   | 43                             | 375                              | 85,6                           | 6,68               | 287,37 |
| 65                                                   | 44                             | 387                              | 88,3                           | 6,90               | 303,46 |
| Jahr des<br>Pensionsbezugs                           |                                | Jährliche Pension                |                                |                    |        |
| 66                                                   | 1                              | 303                              |                                |                    |        |
| 67                                                   | 2                              | 310                              |                                |                    |        |
| 68                                                   | 3                              | 316                              |                                |                    |        |
| 85                                                   | 20                             | 442                              |                                |                    |        |
| Pensionen und Beiträge                               |                                |                                  |                                |                    |        |
| Summe über die Lebenszeit                            |                                | 7.373                            | 2.136                          |                    |        |
| Barwert zum 65. Lebensjahr                           |                                | 5.443                            | 4.011                          |                    |        |
| Öffentlicher Zuschuss                                |                                |                                  | -1.432                         |                    |        |
| Öffentlicher Zuschuss in % der Pensionsleis-<br>tung |                                |                                  | -26,3                          |                    |        |

Q: WIFO-Berechnungen. – Anfangseinkommen auf 100 € pro Jahr normiert, reales Einkommenswachstum 1,2% jährlich, Inflationsrate 2% jährlich, Kontoprozentsatz 1,78%, Beitragssatz 22,8%.

Österreich setzte überwiegend parametrische Reformen um, nahm aber auch systemische Korrekturen vor. Eine Pensionskommission wurde mit der laufenden Beobachtung der finanziellen Lage des Pensionssystems beauftragt, mit der prämiengünstigen Zukunftsvorsorge wurde eine private kapitalgedeckte Pension gefördert, die betrieblichen Vorsorgekassen ermöglichen den Aufbau eines Vermögens und eine geförderte Verrentung, schließlich wurde das Leistungsrecht für Beamtenpensionen – mit Ausnahme Wiens – auf jenes im Allgemeinen Pensionsgesetz übergeführt.

Bisher wurde in Österreich noch kein automatischer Anpassungsmechanismus im Pensionssystem eingerichtet. Die OECD (2024) erwähnt in ihrem aktuellen Länderreport für Österreich einen Bedarf an Budgetkonsolidierung und weist auf das hohe Niveau öffentlicher Ausgaben in Österreich. Als mögliche Ansatzpunkte für Einsparungen werden Ausgaben für Pensionen und Gesundheit angeführt. Darüber hinausgehend empfiehlt die OECD eine regelmäßige Ausgabenkontrolle zur Steigerung der Ausgabeneffizienz. Im Pensionssystem konzentrieren sich die Empfehlungen der OECD auf die Anhebung des gesetzlichen und faktischen Pensionsantrittsalters, weil Beitragserhöhungen wegen der hohen Nebenwirkungen auf dem Arbeitsmarkt als ausgereizt betrachtet werden, und weil weitere Leistungskürzungen im Zusammenhang mit der Indexierung der Pensionen mit dem Verbraucherpreisindex das Ziel der Armutsvermeidung gefährden könnten. Die Einrichtung eines automatischen Anpassungsmechanismus im Pensionssystem könnte politisch leichter umsetzbar sein als die Anhebung des gesetzlichen Pensionsantrittsalters. Deshalb wird im folgenden Abschnitt ein Überblick der aktuell in Europa eingesetzten automatischen Stabilisatoren gegeben.

### **3.1 Automatische Stabilisatoren im Pensionssystem**

Viele europäische Länder nutzen in ihrem Pensionssystem mittlerweile automatische Stabilisatoren. Sie verknüpfen die Höhe ausgabenrelevanter Parameter im Pensionssystem oder direkt die Pensionshöhe automatisch mit einer gut messbaren demographischen, wirtschaftlichen oder finanziellen Kennzahl. Übersicht 8 zeigt eine Liste der Länder in Europa mit einer automatischen Regel und deren Einführungsjahr. Die automatische Verknüpfung hat für die Versicherten den Vorteil, dass die sozialpolitische Reaktion auf eine schlechtere Finanzierungslage des Pensionssystems besser vorhersehbar ist, weil in der Regel der langfristige Trend des Finanzierungssaldos gut absehbar ist, aber aktuelle Werte durch kurzfristig wirksame Faktoren stark beeinflusst werden können. Mit einer automatischen Regel kommt es unmittelbar – d. h. ohne politischen Entscheidungsprozess – nach Überschreiten des Grenzwertes zu einem Eingriff.

Auf der Seite der sozialpolitischen Entscheidungsträger bringt ein Automatismus den Vorteil, dass unpopuläre diskretionäre Entscheidungen über Pensionskürzungen nicht aktiv getroffen werden müssen, sondern passiv durch die Regelbindung erfolgen. Umgekehrt muss eine diskretionäre Abweichung von der Regel gegenüber den Wähler:innen begründet werden, was die finanzielle Nachhaltigkeit des Pensionssystems steigert.

## Übersicht 8: Automatische Anpassungsmechanismen in den europäischen Pensionssystemen

|                            |    | Automatischer<br>Ausgleichsmecha-<br>nismus | Nachhaltigkeits-<br>faktor <sup>5)</sup> | Pensionsantrittsalter<br>mit Lebenserwartung<br>verknüpft | Gesetzlich einge-<br>führt im Jahr |
|----------------------------|----|---------------------------------------------|------------------------------------------|-----------------------------------------------------------|------------------------------------|
| Dänemark <sup>1)</sup>     | DK | -                                           | -                                        | x                                                         | 2011                               |
| Deutschland                | DE | x                                           | -                                        | -                                                         | 2004                               |
| Estland                    | EE | -                                           | -                                        | x                                                         | 2018                               |
| Finnland                   | FI | -                                           | x                                        | x                                                         | 2005, 2015                         |
| Frankreich <sup>2)</sup>   | FR | -                                           | x                                        | -                                                         | 2003                               |
| Griechenland <sup>3)</sup> | EL | -                                           | -                                        | x                                                         | 2010                               |
| Italien                    | IT | -                                           | x                                        | x                                                         | 1995, 2010                         |
| Luxemburg                  | LU | x                                           | -                                        | -                                                         | 2012                               |
| Niederlande <sup>4)</sup>  | NL | -                                           | -                                        | x                                                         | 2012                               |
| Polen                      | PL | -                                           | x                                        | -                                                         | 1999                               |
| Portugal <sup>4)</sup>     | PT | -                                           | x                                        | x                                                         | 2007, 2013                         |
| Schweden <sup>4)</sup>     | SE | x                                           | x                                        | x                                                         | 1998, 2001, 2021                   |
| Slowakei                   | SK | -                                           | -                                        | x                                                         | 2023                               |
| Norwegen                   | NO | -                                           | x                                        | -                                                         | 2009                               |
| Belgien                    | BE | -                                           | -                                        | -                                                         | -                                  |
| Irland                     | IE | -                                           | -                                        | -                                                         | -                                  |
| Österreich                 | AT | -                                           | -                                        | -                                                         | -                                  |
| Slowenien                  | SI | -                                           | -                                        | -                                                         | -                                  |
| Spanien                    | ES | -                                           | -                                        | -                                                         | -                                  |
| Tschechien                 | CZ | -                                           | -                                        | -                                                         | -                                  |
| Ungarn                     | HU | -                                           | -                                        | -                                                         | -                                  |

Q: OECD (2021), European Commission (2024). – 1) Parlamentsbeschluss ist noch ausständig. – 2) Die Pensionsleistung bewegt sich mit der Lebenserwartung durch den „proratisation“ Koeffizienten; die Übergangszeit läuft bis 2028. – 3) Ein automatischer Ausgleichsmechanismus wird im Zusatzpensionssystem (auxiliary) eingesetzt. – 4) Das gesetzliche Pensionsantrittsalter wird mit zwei Drittel des Anstiegs der Lebenserwartung angehoben. – 5) In Systemen mit einem notionalen Pensionskonto sind die Leistungen durch den Annuitätenfaktor mit der Lebenserwartung verbunden.

Rund zwei Drittel der OECD-Mitgliedstaaten haben automatische Stabilisatoren im Pensionssystem eingeführt (OECD, 2021). Es gibt folgende Typen an automatischen Stabilisatoren (OECD, 2021):

- Kapitalgedeckte beitragsbezogene Pensionssysteme berücksichtigen durch den Einsatz aktueller Sterbetafeln zur Berechnung der Höhe der Erstpension automatisch eine längere Lebenserwartung. Bei einer Anpassung der Sterbetafeln kommt es in der Regel automatisch zu einer Änderung der Pensionsleistung. Die wirtschaftliche Entwicklung ist durch die Kapitalerträge in der Anspar- sowie der Auszahlungsphase voll in der Pensionsleistung berücksichtigt. Parametrische Änderungen erfassen die Erwerbstätigen, die Erstpensionist:innen und den Bestand an Pensionist:innen. Länder in Europa mit diesem System sind Dänemark, Estland, Lettland, Island, Norwegen, Schweden und Großbritannien.
- Notionale beitragsbezogene Pensionssysteme arbeiten wie kapitalgedeckte beitragsbezogene Systeme ohne einen Kapitalaufbau während der Erwerbstätigkeit. Die Pensionsleistungen werden dabei unmittelbar aus den Beitragseinnahmen finanziert. Die wirtschaftliche Entwicklung ist durch die lohnbezogenen Aufwertungsfaktoren in der Anspar- sowie die Indexierung in der Auszahlungsphase voll in der Pensionsleistung

berücksichtigt. Änderungen betreffen sowohl die Erwerbstätigen als auch die Erstpensionist:innen und den Bestand der Pensionist:innen. In Europa nutzen Griechenland<sup>2)</sup>, Italien, Lettland, Norwegen, Polen und Schweden dieses System.

- Teilweise oder vollständige Anpassung des gesetzlichen Pensionsantrittsalters an die Entwicklung der Lebenserwartung. Dieser Automatismus kann die Pensionsbezugsdauer konstant halten oder deren Ausweitung dämpfen. Die ausgelösten parametrischen Änderungen betreffen nur die Erwerbstätigen und die Erstpensionist:innen. Dänemark, Estland, Finnland, Griechenland, Italien, die Niederlande, Portugal und Schweden nutzen diesen Mechanismus, wobei in Dänemark zusätzlich ein Parlamentsbeschluss notwendig ist. Die Länder mit einer teilweisen Anpassung übertragen 2/3 der längeren Lebenserwartung auf das gesetzliche Pensionsantrittsalter (Finnland, Niederlande, Portugal, Schweden). Der 2/3-Faktor hält das Verhältnis von Pensionsbezugsdauer zur Erwerbszeit annähernd konstant.
- Verknüpfung der Pensionsleistungen mit demographischen, wirtschaftlichen oder Nachhaltigkeitsfaktoren in leistungsbezogenen Pensionssystemen. Die ausgelösten parametrischen Änderungen können sowohl die Neu- als auch die Bestandspensionen erfassen. Mit einem Lebenserwartungskoeffizienten wird z. B. in Finnland die Erstpensionshöhe automatisch so angepasst, dass über die gesamte Pensionsbezugsdauer hinweg derselbe Gesamtbetrag (wie im Ausgangsjahr) ausgezahlt wird. Portugal verwendet z. B. das Verhältnis der Restlebenserwartung mit 65 Jahren im Jahr 2000 zur Restlebenserwartung im laufenden Jahr vor dem Pensionsantritt als Nachhaltigkeitsfaktor für Neu- und Bestandspensionen. Estland, Griechenland, Litauen und Portugal verwenden Nachhaltigkeitsfaktoren mit Bezug zur Lohnsumme oder zum BIP. Estland indexiert z. B. die Pensionshöhe in seinem Punktesystem mit dem Wachstum der Beitragsgrundlage.
- Automatische Ausgleichsmechanismen streben kurz- oder langfristig ein Nulldefizit im Pensionssystem an. Dabei werden Beitragssätze und/oder Pensionsleistungen automatisch an aktuelle oder erwartete Abgänge im Pensionssystem geknüpft. Die ausgelösten parametrischen Änderungen erfassen die Erwerbstätigen, die Neu- und die Bestandspensionen. Länder mit diesem Mechanismus in Europa sind Finnland, Deutschland, die Niederlande und Schweden (tlw. auch Luxemburg).

Zuletzt wurde im Oktober 2022 in der Slowakei eine neue automatische Verknüpfung an die Lebenserwartung eingeführt. Ab 2030 wird das Pensionsantrittsalter für Personen mit einem Geburtsjahr ab 1967 im Gleichklang mit der Lebenserwartung steigen. Die längere Erwerbstätigkeit führt zu höheren Ersatzquoten für Arbeitnehmer. Zum Ausgleich für diese Mehrausgaben wird die Aufwertung vergangener Erwerbseinkünfte ab Jänner 2023 nur mehr mit 95% des Lohnwachstums erfolgen. Von der Reform wird eine deutliche Begrenzung künftiger Pensionsausgaben in der Slowakei erwartet (OECD, 2023).

---

<sup>2)</sup> Griechenland wird für alle neuen Erwerbstätigen ab 2022 auf ein kapitalgedecktes beitragsbezogenes Pensionssystem umstellen.

## 4. Aktuelle Pensionsreformen in Europa

Die OECD dokumentiert in ihrer Publikationsreihe *Pensions at a Glance* und im *Pensions Outlook* laufend die Pensionsreformen der Mitgliedstaaten. In Fouejieu et al. (2021) erstellte auch der Internationale Währungsfonds einen Vergleich der Pensionsreformen in Europa. Hinrichs (2021) fasste die Reformen übersichtlich zusammen und in den EU-Ageing Reports werden die durchgeführten Reformen ebenfalls regelmäßig beschrieben. Die im Folgenden beschriebenen Maßnahmen beschränken sich auf Reformen der Jahre 2019 bis 2023.

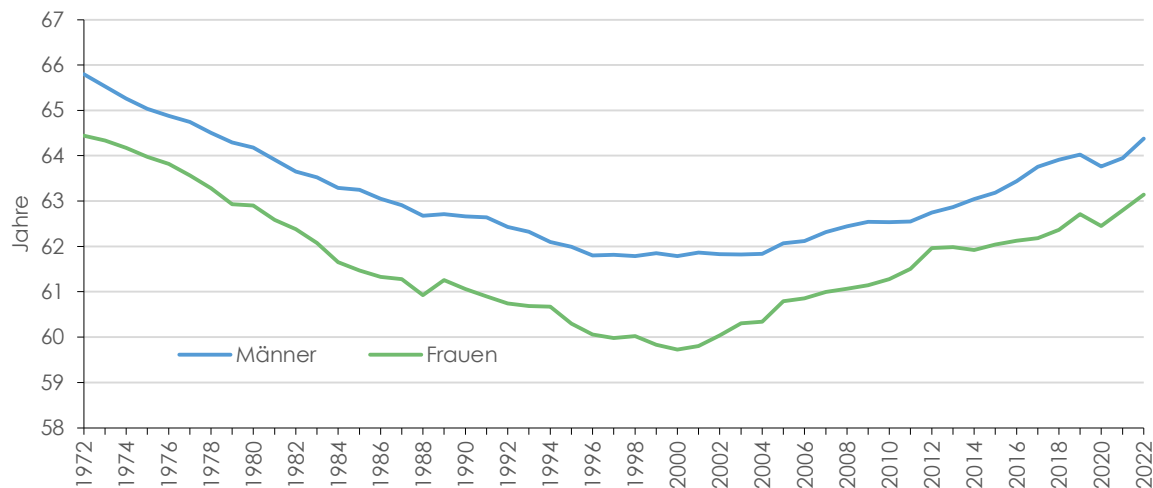
### 4.1 Reformen mit Erhöhung des Pensionsantrittsalters

Insgesamt erwartet die European Commission (2024), dass in den meisten Mitgliedstaaten das gesetzliche Pensionsantrittsalter steigt. Dazu tragen sowohl die Angleichung der Regeln für Frauen und Männer bei, als auch geplante Anhebungen und die Wirkung automatischer Anpassungsmechanismen. Zwischen 2022 und 2070 wird das gesetzliche Pensionsantrittsalter im Durchschnitt von rund 65 Jahren auf 67 Jahre ansteigen (Übersicht 2). Zwischen den Mitgliedstaaten gibt es deutliche unterschiedliche Anreize zum vorzeitigen Pensionsantritt. Vorzeitige Alterspensionen öffnen die Möglichkeit für einen vorgezogenen Ausstieg aus dem Arbeitsmarkt. In diesem Umfeld spielen Bonus-/Malussysteme für den verspäteten bzw. frühzeitigen Pensionsantritt eine große Rolle. In beitragsorientierten Pensionssystemen entsteht dieser Anreiz automatisch, während in leistungsorientierten Systemen Zu- und Abschläge diese Rolle übernehmen.

Komp (2018) zählt die wichtigsten Faktoren auf, die den faktischen Pensionsantritt beeinflussen. Sie unterscheidet zwischen persönlichen Eigenschaften älterer Erwerbstätiger, den Eigenschaften des Arbeitsplatzes und dem familiären Hintergrund sowie den Vorgaben durch das Pensionsrecht bzw. besondere makroökonomische Ereignisse. Die Interaktion dieser Eigenschaften und der Rahmenbedingungen am Arbeitsmarkt führte seit 1972 in den meisten Ländern zu einem niedrigeren effektiven Austrittsalter aus dem Erwerbsleben und einem vorzeitigen Pensionsantritt (Abbildung 4). Diese Entwicklung entlastete zwar den Arbeitsmarkt, sie erhöhte aber den Zuschussbedarf im öffentlichen Pensionssystem, was wiederum Pensionsreformen mit dem Ziel der Hebung des faktischen Pensionsantrittsalters anstieß. Seit etwa 2000 nimmt das effektive Austrittsalter aus dem Erwerbsleben wieder zu und erreicht zuletzt im OECD-Durchschnitt wieder Werte von 63,1 Jahren für Frauen und 64,4 Jahren für Männer. Komp (2018) vergleicht die Wirksamkeit von Änderungen der persönlichen und familiären Umstände älterer Erwerbstätiger mit jener der Pensionsreformen und kommt zum Schluss, dass die Pensionsreformen mit dem Ziel der Anhebung des faktischen Pensionsantrittsalters erfolgreich waren bzw. individuelle Einflussfaktoren an Bedeutung verloren. Insgesamt stieg das Pensionsantrittsalter in der Stichprobe aus europäischen Ländern und wurde über die Länder ähnlicher (Abbildung 2).

In den europäischen Mitgliedstaaten der OECD wurden auch in den letzten vier Jahren zahlreiche Pensionsreformen mit dem Ziel der weiteren Anhebung des faktischen Pensionsantrittsalters umgesetzt. Schweden reformierte z. B. das Pensionsantrittsalter in der 1. und 2. Stufe des öffentlichen Pensionssystems: Im Jahr 2023 wurde das Anspruchsalter für die Grundpension (Garantierente) von 65 auf 66 Jahre angehoben und es wird 2026 weiter auf 67 Jahre

**Abbildung 4: Entwicklung des effektiven Austrittsalters aus dem Erwerbsleben im OECD-Durchschnitt, 1972-2022**



Q; OECD (2023). – Gleitender Durchschnitt der vergangenen fünf Jahre.

gesteigert. Danach folgt eine unterproportionale automatische Verknüpfung mit der Entwicklung der Lebenserwartung im Alter von 65 Jahren: zwei Drittel der höheren Lebenserwartung werden auf das Pensionsantrittsalter übertragen. Für das notionale Pensionskonto wird ein Ziel-Pensionsalter eingeführt, das ein klares Signal für das gewünschte Pensionsantrittsalter geben soll. Das Ziel-Pensionsalter wird im Jahr 2026 auf 67 Jahre festgelegt und folgt danach dem Anspruchsalter für die Grundpension. Das Mindestalter für die vorzeitige Alterspension wird ab 2023 auf 63 Jahre angehoben und 2026 weiter auf 64 Jahre steigen. Danach wird das Mindestalter flexibel sein und drei Jahre unter dem Ziel-Pensionsalter liegen.

In Irland setzte die Regierung die geplante Anhebung des gesetzlichen Pensionsantrittsalters im Jahr 2020 zunächst aus; dessen Anhebung auf 68 Jahre ab dem Jahr 2028 wurde aber von der irischen Pensionskommission empfohlen und wird vermutlich von der Regierung auch umgesetzt werden. Irland führte eine eigene Transferleistung für mindestens 65-Jährige ein, die nicht mehr erwerbstätig sind und einen Anspruch auf Arbeitslosenunterstützung haben.

In den Niederlanden wurde die automatische Verknüpfung zwischen einer Änderung der Lebenserwartung und dem Pensionsantrittsalter von vollständig auf teilweise (zwei Drittel) abgeschwächt. Die für das Jahr 2021 geplante Anhebung des Pensionsantrittsalters wurde auf 2024 verschoben. Für eine Person im Alter von 22 Jahren, die 2023 ihre Erwerbskarriere begann, wird das Pensionsalter voraussichtlich auf 69 Jahre ansteigen.

In der Slowakei steigt derzeit das Pensionsantrittsalter um jährlich zwei Monate, bis das Alter von 64 erreicht sein wird. Ab 2030 wird das Pensionsantrittsalter automatisch und im vollen Ausmaß mit dem Anstieg der Lebenserwartung angehoben. Für Mütter wurde 2020 ein vorzeitiges Pensionsantrittsalter um  $\frac{1}{2}$  Jahr pro Kind bis zu maximal 1,5 Jahren eingeführt. Personen mit Versicherungszeiten von mindestens 40 Jahren können mit einem Abschlagsatz von 3,9% pro Jahr vorzeitig die Alterspension beziehen. Für Personen mit geringeren Versicherungszeiten beträgt

der Abschlagsatz 6,5% pro Jahr, wobei der Antrittszeitpunkt maximal zwei Jahre vor dem gesetzlichen Pensionsantrittsalter liegen kann.

Dänemark führte 2020 eine weitere vorzeitige Alterspension für Personen mit 42 Versicherungsjahren vor ihrem 61. Lebensjahr ein. Diese Personen können die Grundpension bis zu drei Jahre vor dem gesetzlichen Pensionsantrittsalter von 67 Jahren beziehen. Weiters können Personen mit mindestens 20-25 Versicherungsjahren in Vollzeitbeschäftigung, deren körperlicher Zustand höchstens 15 Wochenstunden Arbeit zulässt, bis zu sechs Jahre vor dem gesetzlichen Pensionsantrittsalter eine öffentliche Pension beziehen. Die Regierung lockerte auch die Anrechnung des Erwerbseinkommens von Lebensgefährten für die Berechtigung zum Bezug der Grundpension, damit entstehen größere Anreize zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit.

In Österreich wurde ein Frühstarterbonus zur Pension eingeführt, die für Personen mit Versicherungszeiten vor dem 20. Geburtstag und mit einer Mindestversicherungszeit von 25 Jahren Pensionszuschläge gewährt.

Italien verlängerte – entgegen den Regierungsplänen – einige Möglichkeiten zum vorzeitigen Antritt der Alterspension. In Litauen blieben 2020 die Möglichkeiten zum vorzeitigen Pensionsantritt aufrecht, der Abschlagsatz wurde von 4,8% pro Jahr auf 3,84% gesenkt. Spanien führte ab 2022 für Personen, die nach dem gesetzlichen Pensionsantrittsalter in den Ruhestand gehen einen Bonus von 4% pro Jahr ein.

Die Möglichkeit zur vorzeitigen Alterspension wurde in Tschechien 2023 mit Wirkung ab Ende November von fünf Jahren vor dem gesetzlichen Pensionsantrittsalter auf drei Jahre davor eingeschränkt. Der Abschlagsatz für die vorzeitige Alterspension wurde auf einheitlich 6% pro Jahr festgelegt, während davor in bestimmten Fällen niedrige Sätze von 3,6% pro Jahr möglich waren. Ab dem Jahr 2024 sind mindestens 40 Versicherungsjahre notwendig (davor 35), um eine vorzeitige Alterspension beanspruchen zu können, zusätzlich werden vorzeitige Alterspensionen nicht mehr automatisch indexiert, bis die Person das gesetzliche Pensionsantrittsalter erreicht hat. Gleichzeitig wurden die Arbeitgeberbeiträge für Erwerbstätige über 55 Jahre von 24,8% auf 19,8% gesenkt.

Frankreich setzte 2023 eine Pensionsreform um, mit der der Zuschussbedarf des öffentlichen verpflichtenden Pensionssystems bis 2030 vermindert werden soll. Das Antrittsalter soll ausgehend von 62 Jahren schrittweise auf 64 Jahre im Jahr 2032 gesteigert werden. Der Anspruch auf eine volle Pensionsleistung wird ab 2028 erst mit 43 Versicherungsjahren bestehen (davor 42). Die Reform vereinheitlicht das öffentliche Pensionssystem und schafft auch einige gruppenspezifische Pensionsrechte für Berufsanfänger ab.

In Polen versucht die Regierung über eine niedrigere Besteuerung des Erwerbseinkommens nach dem gesetzlichen Pensionsantrittsalter die Erwerbstätigen länger im Arbeitsangebot zu halten. Die bevorzugte Besteuerung gilt jedoch nur für Personen, die noch keine Pension beziehen. Seit 2022 ist der Steuerfreibetrag für diese Personen dreimal höher als für jüngere Erwerbstätige und Pensionsbezieher:innen.

Zusammenfassend beinhalten die eingesetzten parametrischen Änderungen zur Erhöhung des faktischen Pensionsantrittsalters folgende Maßnahmen:

- Anhebung des gesetzlichen Pensionsantrittsalters und des Mindestalters für vorzeitige Alterspensionen,
- Definition eines gewünschten Zielpensionsalters,
- automatische Verknüpfung des Regelpensionsalters mit der Lebenserwartung,
- Verkürzung des Korridors vor dem Regelpensionsalter für vorzeitige Alterspensionen,
- Anhebung der erforderlichen Zahl von Versicherungsjahren für den Antritt einer vorzeitigen Alterspension bzw. für den Bezug der vollständigen Pensionshöhe,
- Verschärfung der Regelungen für Sonderformen der vorzeitigen Alterspension, z. B. Invaliditätspension oder Langzeitarbeitslosenpension,
- raschere Anpassung des Frauenpensionsalters an jenes der Männer,
- Umleitung von Pensionsanträgen in alternative Sozialsysteme, z. B. Rehabilitation oder bedarfsorientierte Mindestversorgung,
- Senkung der Einkommensbesteuerung und/oder Sozialversicherungsbeitragssätze für ältere Erwerbstätige bzw. Pensionist:innen,
- Abschläge für den vorzeitigen Pensionsantritt bzw. Zuschläge für den Antritt der Alterspension nach dem Regelpensionsalter.

## **4.2 Reformen mit Anpassung der Pensionsleistungen und Beitragssätze**

Die Pensionsleistungen in der öffentlichen Altersvorsorge decken mehrere Risiken ab. In den Berechnungen des EU-Ageing Report werden neben den Alters- und vorzeitigen Alterspensionen auch die Mindest-, Hinterbliebenen- und Invaliditätspensionen berücksichtigt. Die Werte in Übersicht 5 zeigen, dass die öffentlichen Pensionsleistungen in fast allen europäischen Vergleichsländern bis 2070 relativ zur Wirtschaftsleistung ansteigen, wobei in vielen Ländern schon vorher der Ausgabenhöhepunkt erreicht werden wird. Der länderspezifische Verlauf des Verhältnisses zwischen Pensionsausgaben und BIP hängt sowohl von der demographischen Entwicklung als auch von der Dynamik der Erwerbstätigkeit ab. Die Pensionsreformen konzentrierten sich in den letzten Jahren auf die Leistungsseite, einige Länder versuchten auch die Beitragsbelastung für ältere Erwerbstätige zu senken.

In Spanien schaffte die Regierung im Jahr 2021 den Nachhaltigkeitsfaktors in der Pensionsanpassungsformel ab. Als Ausgleich wird der Durchrechnungszeitraum für die Erstpension ab dem Jahr 2044 von 25 auf 27 Jahre ausgeweitet. Die Pensionsleistung von Eltern wurde 2021 um einen Fixbetrag pro Kind erhöht; der Bonus von etwa 1,5% des Jahresgehalts pro Kind gilt bis zu maximal vier Kindern.

Ungarn erweiterte die Pensionsleistung um eine 13. Pensionszahlung. Sie wird ab 2021 schrittweise eingeführt und 2024 eine volle Monatspension betragen.

Polen wandelte eine temporäre 13. Pensionszahlung (für das Jahr 2019) in der Höhe der Mindestpension in eine dauerhafte Leistung um; zusätzlich wurde temporär eine 14. Pensionszahlung für das Jahr 2021 ausgezahlt. Damit sollen die erwarteten niedrigen Einkommensersatzraten des polnischen Systems etwas angehoben werden.

Slowenien erhöhte 2019 den jährlichen Steigerungssatz für das Pensionskonto (Kontoprozentsatz) für Männer auf das Niveau der Frauen. Durch diese Maßnahme wird die Einkommensersatzrate der öffentlichen Pension bis 2025 auf 63,5% ansteigen. Gleichzeitig wurde für Eltern ein Pensionsbonus eingeführt und die Ruhensbestimmungen für die Erwerbstätigkeit während des Pensionsbezugs gelockert. Seit 2022 erhalten Pensionist:innen, die die Voraussetzung für eine Pensionsleistung erfüllen und eine Vollzeiterwerbstätigkeit ausüben, 40% ihrer Pensionsleistung; nach drei Jahren sinkt dieser Anteil auf 20%.

Die griechische Regierung nahm 2020 nach einer Entscheidung des Höchstgerichtes einen Teil der Pensionskürzungen aus dem Jahr 2016 zurück und schuf gleichzeitig die 2019 eingeführte 13. Pensionszahlung wieder ab. Die in Abhängigkeit von der Versicherungsdauer gestaffelten Steigerungssätze für das leistungsbezogene Pensionskonto (Kontoprozentsatz) wurden teilweise erhöht (30-39 Jahre) und teilweise gesenkt (über 40 Jahre). Für neu in den Arbeitsmarkt einsteigende Personen wurde innerhalb der Zusatzpension (auxiliary pension) eine kapitalgedeckte Lösung eingeführt. Erwerbstätige können bis zum 35. Lebensjahr freiwillig in dieses System wechseln, ältere Erwerbstätige bleiben im bestehenden notionalen beitragsbezogenen System. Zur Stärkung der Anreize für die Aufnahme der Erwerbstätigkeit im Pensionsalter wurden 2020 die Ruhensbestimmungen gelockert: Der Anteil der ausgezahlten Pension bei einer gleichzeitigen Erwerbstätigkeit stieg von 40% auf 70%. Ab 2022 wurde eine 2010 eingeführte Sondersteuer auf höhere Pensionen abgeschafft.

In der Slowakei wurde die bestehende fixe 13. Pensionszahlung (Weihnachtsbonus) erhöht und für Besserverdiener stufenweise abgesenkt. Für Eltern wurde 2023 ein Kinderbonus eingeführt, wobei die Kinder über den Bezug dieser Bonuszahlung für die Eltern entscheiden können. Die Bezugsdauer von Hinterbliebenenpensionen wurde von ein auf zwei Jahre erhöht.

In Tschechien wurde 2022 ein Kindererziehungsbonus zur Pensionsleistung an Eltern eingeführt.

Das Niveau der Pensionsleistungen für Selbständige, die ihre Erwerbskarriere 2022 starteten, wurde in Belgien an jenes der Unselbständigen um 45% angehoben. Dieser Schritt erfolgte ohne eine entsprechende Anhebung des Beitragssatzes an den Wert für Unselbständige. In der Berechnung der Neupensionen wurde die Indexierung vergangener Einkommen mit einem über der Inflationsrate liegenden Faktor vorgenommen.

In den Niederlanden wurden alle Betriebspensionen 2023 verpflichtend auf ein beitragsbezogenes System umgestellt. Dadurch tragen die Versicherten demographische Risiken und das Ertragsrisiko. Ab 2028 können neue Ansprüche nur noch im beitragsbezogenen kapitalgedeckten System erworben werden. Gleichzeitig wurden altersabhängige Beitragssätze zugunsten eines einheitlichen Beitragssatzes im jeweiligen Pensionssystem abgeschafft. Zusätzlich werden die Pensionsfonds dazu ermuntert noch bestehende leistungsbezogene Komponenten der Betriebspensionen umzustellen. Diese Maßnahme war eine Reaktion auf die lange Periode mit niedrigen realen Kapitalerträgen. Da die Pensionsfonds die erwirtschafteten Erträge zum Aufbau von Reserven nutzen mussten, kam es mehr als ein Jahrzehnt zu keiner Pensionserhöhung.

Frankreich weitete die Gültigkeit des Kinderbonus für Frauen mit mindestens drei Kindern auf die freien Berufe aus.

In Norwegen wurde der Bezug einer Hinterbliebenenpension für Hinterbliebene im Erwerbsalter auf drei Jahre beschränkt und die Leistung auf einen Fixbetrag gesenkt. Für Hinterbliebene mit einer Pensionsleistung wird das Leistungsniveau nominell eingefroren, und für zukünftige Hinterbliebene (Geburtsjahrgang 1963) wird es keine Hinterbliebenenpension mehr geben.

Finnland setzte 2021 im Bereich der Hinterbliebenenpensionen ähnlich restriktive Maßnahmen. Hinterbliebenenpensionen an Lebenspartner werden nur noch maximal 10 Jahre ausgezahlt bzw. bis zum 18. Lebensjahr des jüngsten Kindes. Waisenpensionen werden ab 2021 bis zum 20. Lebensjahr des Kindes ausgezahlt (davor bis zum 18. Lebensjahr).

In Schweden wurde der Steuerabsetzbetrag für Pensionisten 2022 erhöht; er umfasst auch Erwerbseinkommen. Die Garantiepension wird ab 2023 nur noch an Personen mit schwedischem Wohnsitz ausgezahlt.

Litauen erhöhte die Pensionsleistung für alleinstehende Pensionist:innen um einen Fixbetrag.

In Estland wurde die seit Beginn der 2000er Jahre bestehende verpflichtende kapitalgedeckte 2. Stufe in ein freiwilliges Zusatzpensionssystem umgestellt. Der Beitragssatz beträgt 6% des Erwerbseinkommens und ergänzt das verpflichtende Umlageverfahren mit einem Beitragssatz von 16%. Bis Mitte 2021 machte etwa ein Fünftel der Anwartschaftsberechtigten von der Möglichkeit zur Auszahlung des Deckungsstockes Gebrauch; insgesamt wurde bis dahin ein Viertel der angesparten Mittel abgezogen. Estland folgt damit gleichartigen Reformen in Polen, der Slowakei und Ungarn. Die Reform wird die Einkommensersatzrate in Estland deutlich senken, weil im öffentlichen Pensionssystem mit Umlageverfahren eine automatische Koppelung der Leistungshöhe an die Größe der erwerbsfähigen Bevölkerung besteht (OECD, 2021). Ab 2023 werden Pensionsleistungen bis zum Niveau der Durchschnittspension von der Besteuerung ausgenommen. Dadurch steigt die Nettoersatzrate für niedrige Pensionseinkommen bei gleichbleibender Bruttopensionshöhe.

Die Schweiz bleibt nunmehr als einziges Land in Europa bei einem kapitalgedeckten leistungsbezogenen Betriebspensionssystem. Dort mussten allerdings die Umwandlungsraten des Kapitalbestands in eine Pensionsleistung im verpflichtenden Betriebspensionssystem gesenkt werden, sodass die erwartete Betriebspensionsleistung um 12% geringer ausfällt.

In Spanien erhöhte die Regierung im Jahr 2023 die Beitragssätze. Die zusätzliche Beitragsleistung erfasst Einkommen über der Höchstbeitragsgrundlage und Selbständige, wobei dadurch keine zusätzlichen Pensionsansprüche entstehen. Im Jahr 2021 wurde ein Reservefonds für das öffentliche Pensionssystem eingeführt.

In Irland wurde der zusätzliche Finanzierungsbedarf durch die nicht umgesetzte Anhebung des Pensionsantrittsalters 2024 mit einer geringfügigen Beitragserhöhung um 0,1 Prozentpunkte vollständig ausgeglichen.

Die ungarische Regierung senkte den Arbeitgeberbeitragssatz von 17,5% auf 15,5%, was angesichts des hohen Beschäftigungswachstums nur geringe Folgen auf den Finanzierungssaldo des Pensionssystems hatte. Die Pensionsversicherungsbeiträge für erwerbstätige Pensionist:innen wurden auf null gesenkt.

In Griechenland wurde der Pensionsversicherungsbeitrag von Selbständigen geändert. Ab 2021 gilt ein fixer Beitrag zur Pensionsversicherung (anstelle des zuvor geltenden gewinnabhängigen Beitrags). Selbständige können diese Beitragszahlung freiwillig aufstocken und damit einen höheren Pensionsanspruch erwerben.

Die Beitragssätze für bestimmte Gruppen der Erwerbstätigen bzw. Erwerbstätige in benachteiligten Regionen wurden 2021 in Italien teilweise substantiell gesenkt und durch Transfers aus dem öffentlichen Budget ersetzt, sodass es zu keinen Pensionskürzungen kommt. Mit dieser Maßnahme sollen Personen bis zum 35. Lebensjahr und arbeitslose Frauen leichteren Zugang zur Erwerbstätigkeit erhalten. Die Beitragssenkung wurde zeitlich befristet und die Maßnahmen werden spätestens 2029 auslaufen.

Zusammenfassend beinhalteten die eingesetzten parametrischen Änderungen während der letzten vier Jahre auf der Leistungsseite folgende einschränkende Maßnahmen:

- Ausweitungen des Durchrechnungszeitraumes zur Berechnung der Erstpension,
- Umstellung der Valorisierung vergangener Beitragszahlungen auf eine vollständige oder teilweise Abgeltung der Inflationsrate,
- die Bezugsdauer von Hinterbliebenenpensionen wurde zeitlich beschränkt bzw. die Hinterbliebenenpension abgeschafft,
- diskretionäre Pensionserhöhungen (13. Monatszahlung) wurden zurückgenommen,
- die Steigerungssätze wurden nach dem Alter bzw. der Versicherungszeit gestaffelt,
- die Mindestpension wird nur noch an Personen mit Wohnsitz im Inland ausgezahlt,
- verpflichtende Umstellung von leistungs- auf beitragsbezogene kapitalgedeckte Verfahren.

Zusammenfassend beinhalteten die einschränkenden parametrischen Änderungen während der letzten vier Jahre auf der Beitragsseite folgende Maßnahmen:

- Erhöhung der Beitragssätze,
- Anhebung der Höchstbeitragsgrundlage,
- Einrichtung von kapitalgedeckten Reservefonds für die erwartete Periode mit starkem Anstieg des Finanzierungsbedarfs.

## 5. Zusätzlicher Aufwand aus der Rücknahme von Pensionsreformen

Die Übersicht der aktuellen Pensionsreformen in Abschnitt 4 enthält einige Maßnahmen, die zuvor umgesetzte Reformschritte wieder rückgängig machten. Baksa et al. (2020) untersuchen in einem Simulationsmodell potentielle Pensionsreformen in Deutschland und der Slowakei mit dem Ziel, die öffentliche Schuldenquote auf dem Niveau des Jahres 2016 zu stabilisieren. Dazu ändern sie in einem Modell mit überlappenden Generationen den Beitragssatz, die Neupensionshöhe und/oder das Pensionsantrittsalter bis die Schuldenquote stabil bleibt. Danach untersuchen die Autoren, wie sich eine teilweise Rücknahme der simulierten Reformschritte auf die beiden Länder auswirken würde. Im Fall Deutschlands wird für die Rücknahme angenommen, dass der Einkommensersatz entsprechend dem derzeit geltenden Recht weiterhin 48% beträgt, und dass der Beitragssatz nicht den Grenzwert von 20% übersteigt. Für die Slowakei wird angenommen, dass das Pensionsantrittsalter entsprechend der aktuellen gesetzlichen Regelung weiterhin auf 64 Jahren verbleibt. Für beide Länder folgt, dass die Rücknahme der simulierten Reformschritte voll durch zusätzliche öffentliche Schulden finanziert wird. Dementsprechend würde in Deutschland die Verschuldungsquote um 57% des BIP über der Variante mit einer Pensionsreform liegen. In der Slowakei würde ein ähnliches Ergebnis mit einem um 53% des BIP höheren Verschuldungsgrad erreicht werden. Die Ergebnisse legen nahe, dass in beiden Ländern ein erheblicher Abgang im öffentlichen Pensionssystem zu erwarten ist. Das wird von der European Commission (2024) für die Slowakei ebenfalls erwartet, für Deutschland wird dort ein wesentlich geringeres Defizit ausgewiesen. Die Rücknahme der Pensionsreformen führt im Simulationsmodell zu einer Umverteilung der Konsummöglichkeiten von der jungen Generation zu den Pensionisten; die Wirkung auf das Pro-Kopf-BIP im Jahr 2070 wären hingegen klein.

### 5.1 Kosten der diskretionären Eingriffe in das österreichische Pensionssystem

Abweichungen von bereits beschlossenen neuen Parametern und Regeln des Pensionsrechtes haben in der Regel langfristige Folgen. Der Budgetdienst (2021) des Parlaments hat in einer Anfragebeantwortung die fiskalischen Folgen der außerordentlichen Pensionsanpassungen in den Jahren 2018 bis 2022 untersucht. Die Indexierung der Pensionsleistungen ist in Österreich an die Inflationsrate gekoppelt. Die Alterssicherungskommission berechnet jährlich in einem ersten Schritt den Richtwert anhand der Inflationsrate zwischen August des vorangehenden Jahres und Juli des aktuellen Jahres (§ 108f Abs. 3, ASVG). Der Richtwert dient als Vorschlag für die Bundesregierung, die in der Folge den Anpassungsfaktor auch davon abweichend festlegen kann. Wenn eine über dem Richtwert liegende Indexierung der Pensionen beschlossen wird, steigen nicht nur die Pensionen mit Beginn des neuen Jahres, sondern sie führen im Gegensatz zu Einmalzahlungen über die gesamte Pensionsbezugsdauer zu einer höheren Pensionsleistung.

Zwischen 2017 und 2022 indexierte die Bundesregierung die Niedrigpensionen immer über dem Richtwert, die Ausgleichszulage wurde noch stärker angehoben. Weiters wurde ein Pensionsbonus für lange Versicherungszeiten eingeführt, die Wartefrist für die erste Indexierung der Pensionsleistung wurde verkürzt, für Pensionsantritte in den Jahren 2021 und 2022 wurden die Abschlagsätze für die vorzeitige Alterspension auf null gesetzt, Personen mit Beitragsmonaten vor ihrem 20. Geburtstag erhielten pro Monat 1 € Frühstarterbonus auf das Pensionskonto gutgeschrieben und pensionierte Landwirt:innen wurden finanziell entlastet.

Die Maßnahmen erhöhten das verfügbare Pensionseinkommen in den unteren und mittleren Einkommenssegmenten und steigerten die erwarteten Pensionsausgaben. Die zeitliche Lage der Ausgabenbelastung reicht von unmittelbar im Fall der Pensionsindexierung bis zu weit in die Zukunft für den Frühstarterbonus. Für das Jahr 2022 schätzt der Budgetdienst die Mehrbelastung auf 1 Mrd. €. Durch zusätzliche Steuern und Abgaben der Pensionist:innen fließen 90 Mio. € an den Bund zurück. Selbst im Jahr 2050 rechnet der Budgetdienst noch mit einem Nettomehraufwand von 1 Mrd. €. Der Fiskalrat (2024a) schätzt die Mehrausgaben von Pensionen durch Abweichung von der Pensionsindexierung entsprechend § 108f ASVG und die anderen Maßnahmen für das Jahr 2022 deutlich höher auf 1,9 Mrd. € ein.

## 6. Voraussetzungen für erfolgreiche Pensionsreformen

Das öffentliche Pensionssystem soll ein glatteres Konsumprofil über den Lebenslauf ermöglichen und bietet gleichzeitig eine Versicherung gegen Langlebigkeit. In der Regel werden Pensionssysteme auch für Umverteilungszwecke genutzt und ermöglichen ein Mindesteinkommen im Alter. Die mehrfache Zielsetzung zeigt bereits, dass die Analyse von Altersvorsorgesystemen nicht auf die Erfüllung der Optimalitätsbedingungen in einem theoretischen Modell abzielen sollte, sondern in eine Landschaft von Institutionen eingebettet werden muss, und Effizienzüberlegungen sowie Ausweichreaktionen berücksichtigen muss. Vorschläge für systemische Reformen müssen die administrativen Kapazitäten eines Landes und den Entwicklungsstand des Finanzmarktes beachten. Parametrische Reformen hängen auch von der Schuldentragfähigkeit eines Landes und dem bereits bestehenden Ausmaß an intergenerationaler Umverteilung ab (Barr & Diamond, 2010).

Beetsma et al. (2020) sammeln und kategorisieren die in OECD-Ländern umgesetzten Pensionsreformen zwischen 1970 und 2017. Sie unterscheiden zwischen ausweitenden und einschränkenden Reformen bzw. zwischen breit wirksamen Reformen und solchen, die nur Einzelgruppen betrafen. Die Autoren weisen jede Reform zeitlich dem Jahr zu, in dem der Gesetzesbeschluss stattfand. Diese Vorgangsweise weicht von der OECD ab, die eher am Zeitpunkt der fiskalischen Wirksamkeit interessiert ist. Die Abweichung von der sonst üblichen Zuweisung auf das Jahr des Gesetzesbeschlusses einer Reform ist aus einer politökonomischen Perspektive interessant, weil damit untersucht werden kann, unter welchen Bedingungen eine Pensionsreform erfolgreich in ein Gesetz umgesetzt werden kann.

Die bereits vorher in der Literatur diskutierten Bestimmungsfaktoren für Pensionsreformen können in fünf Gruppen unterteilt werden. Erstens wurden von Persson und Tabellini (2000) demographische Faktoren angeführt, wobei von der Demographie zwei gegenläufige Effekte zu erwarten sind. In einer Wirtschaft mit einer alternden Gesellschaft sinkt die Rendite auf eingezahlte Pensionsbeiträge für die Versicherten, und dadurch sinkt die Attraktivität des Umlageverfahrens. Mit der niedrigeren Attraktivität werden systemische Reformen hin zu einem kapitalgedeckten Pensionssystem wahrscheinlicher. Gleichzeitig steigt in einer alternden Gesellschaft der politische Einfluss älterer Generationen, weil ihr Anteil an den Stimmberechtigten zunimmt; das macht Reformen mit einer Leistungskürzung weniger wahrscheinlich.

Zweitens betonen James und Brooks (2001) die Rolle der impliziten Staatsschuld durch ungedeckte zukünftige Pensionszusagen als einen treibenden Faktor: Je höher die versprochenen ungedeckten Pensionsleistungen sind, desto eher findet eine systemische Reform statt<sup>3)</sup>. Interessant ist auch der starke zeitliche, räumliche sowie kulturelle Zusammenhang von Pensionsreformen unter Ländern. Unter Nachbarländern mit gleicher Sprache kommt es eher zu einer Vorbildwirkung eines Reformschrittes als unter weit voneinander entfernten Ländern mit verschiedener Sprache. Der breite Anspruch auf eine Pensionsleistung erzeugt mitunter

---

<sup>3)</sup> Vgl. auch das Modell in Velasco (1997), in dem eine hohe öffentliche Schuldenquote die Wahrscheinlichkeit für eine spekulative Attacke auf eine Währung erhöht. Unter diesen Umständen hat eine Regierung, die das Wechselkursziel beibehalten möchte, einen stärkeren Anreiz zur Budgetsanierung, weil damit die Staatsschuldquote sinkt und die Wahrscheinlichkeit für eine erfolgreiche Bindung des Wechselkurses steigt.

erheblichen politischen Widerstand gegen einen vollständigen Systemwandel. Diese Konstellation verlangt ein besonders hohes politisches Geschick von der Regierung, weil das Reformpaket für einen Großteil der Betroffenen Vorteile bieten muss. Zu den Eigenschaften für eine erfolgreiche Umsetzung zählen die aufgeschobene Wirksamkeit einer Reform, ein glaubhaftes Versprechen an die Pensionist:innen, dass die Leistungshöhe nicht schmerzhaft gekürzt wird, und dass negativ betroffene Gruppen mit Vorteilen in anderen Bereichen staatlicher Aktivitäten ausgeglichen werden. Der Vorteil eines Abtausches zwischen den Interessen unterschiedlicher Gruppen wird auch von Riekhoff (2021) thematisiert. Er weist auf die Rolle altersbezogener öffentlicher Transfers für den Erhalt des Generationenvertrags hin. Da im Lebensverlauf sowohl als Kind, als auch als Erwerbstätiger und im Ruhestand öffentliche Transfers bezogen werden, können einschränkende Pensionsreformen über mehrere Generationen verteilt und mit einer Reform anderer altersbezogener Transfers abgetauscht werden.

Drittens bilden externe Nebenbedingungen für einige Länder eine Verpflichtung zum Eingreifen. Beispiele dafür sind der Stabilitäts- und Wachstumspakt, das Sixpack der Europäischen Kommission oder der Fiskalpakt. Diese Verträge fordern eine stabilitätsorientierte Fiskalpolitik und dazu gehört auch ein nachhaltig finanziertes öffentliches Pensionssystem. Bertola und Boeri (2002) führen diese Verträge als Ursache für leistungseinschränkende Pensionsreformen in Europa an. Guardiancich und Guidi (2022) können diesen negativen Zusammenhang mit den Daten der EU-Ageing Reports zeigen: Mitgliedstaaten mit einem Defizitverfahren setzen eher eine einschränkende Pensionsreform um, die Wahrscheinlichkeit steigt sogar mit der Größe des Budgetdefizits dieses Landes. Zusätzlich bewirken auch steigende Renditen auf Staatsanleihen einen Anstieg der Wahrscheinlichkeit für eine einschränkende Pensionsreform in der EU.

Viertens steht das Pensionssystem sowohl während der Beitrags- als auch während der Leistungsphase der Versicherten in einer engen Interaktion mit dem Arbeitsmarkt. Nur durch ausreichend hohe Pensionsversicherungsbeiträge kann ein Anspruch auf eine Pensionsleistung mit einer hohen Einkommensersatzrate erworben werden; unabhängig davon, ob das Pensionssystem auf einem Umlage- oder einem Kapitaldeckungsverfahren beruht. Da hohe Pensionsversicherungsbeiträge einen Keil zwischen Brutto- und Nettolohn treiben, kommt es zu verzerrten Entscheidungen über die Arbeitsmarktbeteiligung und das gewählte Ausmaß an Arbeitszeit. Je höher der Beitragssatz ist, desto größer kann die Verzerrung ausfallen. Auf der Leistungsseite bildet die mögliche Pensionshöhe einen Referenzlohn für die Beibehaltung oder Aufnahme der Erwerbstätigkeit. Großzügige Zugangsmöglichkeiten zur vorzeitigen Alterspension können das Arbeitsangebot stark senken und zu einer Pensionsreform mit dem Zweck der Ausweitung des Arbeitsangebot der Älteren führen (Gruber & Wise, 2009).

Schließlich können fünftens starke Wirtschaftskrisen ein potentieller Auslöser für eine Pensionsreform sein. Diese Literatur steht in der Tradition zur Analyse der makroökonomischen Stabilisierungspolitik und wurde in Rodrik (1996) zusammengefasst. Beetsma et al. (2020) nehmen die Idee auf, dass es in einer Gesellschaft unterschiedliche politische Lager gibt, die aus der Fortführung einer nicht nachhaltigen Pensionspolitik unterschiedlich große Vor- bzw. Nachteile ziehen, bzw. die von einer politischen Ablöse nach einer einschränkenden Pensionsreform betroffen sein können. Im Zuge einer Wirtschaftskrise kann eine Pensionsreform mit in das gesamtwirtschaftliche Stabilisierungspaket integriert werden und wird dadurch mehrheitsfähig.

Beetsma et al. (2020) können empirisch unter den OECD-Mitgliedstaaten die Häufung von einschränkenden Pensionsreformen während einer Wirtschaftskrise nachweisen. Ausweitende Pensionsreformen finden eher in Aufschwungsperioden statt. Der positive Einfluss einer erwarteten Steigerung der Altersabhängigkeitsquote auf die Wahrscheinlichkeit einer einschränkenden Pensionsreform konnten die Autoren ebenfalls nachweisen. Der Einfluss der Altersabhängigkeitsquote auf die Wahrscheinlichkeit einer Reform ist jedoch deutlich kleiner als jene von Konjunkturzyklen. Romp und Beetsma (2023) können diesen Mechanismus in einem theoretischen Modell mit politischen Fixkosten für Pensionsreformen nachbilden. Die Fixkosten umfassen den Verlust an politischer Attraktivität durch Maßnahmen, die bei einem (breiten) Teil der Wähler:innen unpopulär sind. Diese Kosten werden auch von Verbic und Spruk (2019) angeführt. Wahlverfahren, die einen starken Wettbewerb um politische Mandate erzeugen, senken die Wahrscheinlichkeit für eine Pensionsreform signifikant.

Im Modell von Romp und Beetsma (2023) ist wegen der politischen Fixkosten das Aufschieben einer Pensionsreform bis zum nächsten Konjunkturereinbruch für die Regierung optimal. Sobald eine Rezession eintritt, bringt die Regierung das Pensionssystem unmittelbar und vollständig auf den nachhaltigen Pfad zurück. Romp und Beetsma (2023) schließen aus ihren Ergebnissen, dass automatische Anpassungsregeln mit laufenden kleinen parametrischen Anpassungen das Pensionssystem näher am nachhaltigen Pfad halten, weil kleine Änderungen mit einem geringeren politischen Widerstand – d. h. niedrigeren Fixkosten durch den potentiellen Verlust von politischer Attraktivität – verbunden sind.

## 7. Zusammenfassung und Schlussfolgerungen

Das österreichische Pensionssystem benötigt auch nach den Pensionsreformen zu Beginn des Jahrtausends erhebliche öffentliche Zuschüsse. In der Pensionsversicherung rechnet die Alterssicherungskommission für das Jahr 2024 mit Bundesmitteln im Ausmaß von 17,1 Mrd. € und für die Beamtenpensionen wird ein Unterschied zwischen Auszahlungen und Beiträgen von 9,4 Mrd. € erwartet, sodass 2024 insgesamt 26,5 Mrd. € an öffentlichen Transfers für Leistungen des Pensionssystems erfolgen werden. Für die mittlere Zukunft erwartet der EU-Ageing Report rund um das Jahr 2030 den Höhepunkt für den staatlichen Zuschussbedarf ins Pensionssystem. Gegen Ende des Prognosezeitraumes 2070 erwartet die Europäische Kommission einen geringfügig höheren Zuschussbedarf für das österreichische Pensionssystem als im Ausgangsjahr 2022. Die Projektionen der österreichischen Alterssicherungskommission geben für die nächsten 30 Jahre ein detaillierteres Bild. Während in der Pensionsversicherung der Abgang steigen wird, sinkt der Zuschussbedarf für Beamtenpensionen wegen der restriktiven Pragmatisierungspolitik und der Überleitung des Beamtenpensionsrechtes in das Allgemeine Pensionsgesetz.

Im internationalen Vergleich zeichnet sich Österreich durch hohe Beitragssätze, eine hohe Einkommensersatzrate durch die Pensionsleistung und ein niedriges faktisches Pensionsantrittsalter aus. Die beiden letzten Faktoren bilden die Grundlage für die vergleichsweise hohen Pensionsausgaben im Ausmaß von 13,7% des Bruttoinlandsproduktes (2022, in der Abgrenzung der Europäischen Kommission). Damit erreichen die öffentlichen Pensionsausgaben relativ zur Wirtschaftsleistung in Österreich den vierthöchsten Wert in Europa.

Die Pensionsreformen seit der Jahrhundertwende machten das österreichische Pensionssystem nachhaltiger. Österreich behielt aber – ähnlich wie die meisten Länder in Europa – eine leistungsbezogene Pensionsberechnung bei, d. h. die individuelle Pensionshöhe orientiert sich am Durchschnittseinkommen der Versicherten. Für den hypothetischen OECD-Modellfall entsteht durch den Unterschied zwischen individuellen Pensionsleistungen und Beiträgen ein Subventionsbedarf im Ausmaß von rund einem Viertel der Pensionsleistung.

Angesichts knapper öffentlicher Mittel (Fiskalrat, 2024b; OECD, 2024) stellt sich für den Gesetzgeber die Frage, ob mit weiteren Pensionsreformen der Zuschussbedarf in der Pensionsversicherung vermindert werden soll? In diesem Fall könnte das Budgetdefizit mit dem europäischen Fiskalregeln in Einklang gebracht werden; u. U. könnte ein Teil des allgemeinen Steueraufkommens für andere Zwecke eingesetzt werden.

Ein Vergleich der Pensionsreformen in Europa zeigt, dass die Mehrheit der Länder in den letzten Jahren das Pensionsantrittsalter an hob. Das geschah teilweise durch diskretionäre Eingriffe und teilweise mit automatischen Anpassungsregeln. Länder verkürzten den Korridor für vorzeitige Alterspensionen oder hoben die dafür notwendigen Mindestversicherungszeiten an. In mehreren Ländern wurden auch indirekte Anreize für den Verbleib im Erwerbsleben gesetzt. Sie beruhten auf einer niedrigeren Einkommensteuerbelastung oder geringeren Sozialversicherungsbeiträgen für ältere Erwerbstätige bzw. erwerbstätige Pensionist:innen. Schließlich wurden auch die Zu- und Abschläge für Korridor pensionen so gestaltet, dass der Verbleib im Erwerbsleben attraktiver ist.

Im Bereich der Pensionsleistungen wurden Durchrechnungszeiträume zur Berechnung der Erstpension ausgeweitet, die Steigerungssätze mit der Versicherungsdauer gestaffelt und die Valorisierung vergangener Beitragszahlungen abgesenkt. In Skandinavien wurde der Bezug von Hinterbliebenenpensionen für Personen im Erwerbsalter zeitlich begrenzt und für Personen im Pensionsalter abgeschafft. In Schweden wurde der Bezug der Mindestpension an einen Wohnsitz im Inland gebunden und für die in den Niederlanden so wichtigen Betriebspensionen wurde eine zwangsweise Umstellung auf beitragsbezogene Pensionen für Neuzugänge umgesetzt.

In Österreich könnten bereits durch eine vollständige Umsetzung der vorhandenen Indexierungsregel für die laufenden Pensionen substantielle Beträge gespart werden. Bis zum Jahr 2024 schätzt der Fiskalrat den akkumulierten Zusatzaufwand durch außerordentliche Pensionserhöhungen auf 3,7 Mrd. €. Weitere Reformschritte in Österreich können sich an den europäischen Vorbildern orientieren und sollten wegen der bereits hohen Beitragssätze auf der Leistungsseite bzw. dem Pensionsantrittsalter ansetzen. Da der Zuschussbedarf im Pensionssystem rund um 2030 den Höhepunkt haben wird, erscheinen dazu – im Vergleich zu automatischen Regeln – eher kurzfristig wirkende diskretionäre Maßnahmen sinnvoll. Der Zeitdruck begrenzt andererseits die fiskalische Wirksamkeit von Reformschritten, weil große Einschnitte ins Leistungsrecht verfassungsrechtlich einen längeren Übergangszeitraum erfordern. Zusätzlich zeigen internationale Erfahrungen, dass Reformen mit in die Zukunft verschobenen Leistungskürzungen politisch leichter umsetzbar sind als sofort wirksame Einschränkungen.

Automatische Anpassungsformeln können in verschiedenen Varianten auf eine Anhebung des Pensionsantrittsalters und/oder die Senkung des Kontoprozentsatzes abzielen. In Europa gibt es auch Regeln, mit denen die Pensionsanpassung durch automatische Mechanismen gesenkt wird, allerdings befindet sich Österreich mit der Inflationsindexierung der Pensionsleistungen bereits jetzt am unteren Rand möglicher Indexierungsfaktoren.

Eine systemische Reform von einem leistungs- zu einem beitragsbezogenen Modell wäre in Österreich mit einer Senkung des Kontoprozentsatzes auf ein Niveau möglich, dass den öffentlichen Zuschussbedarf für eine Modellkarriere auf null setzt. Im Fall der hypothetischen OECD-Modellkarriere beträgt der implizite Kontoprozentsatz zu dem der öffentliche Zuschuss auf null gesetzt wird 1,31%, aktuell beträgt er 1,78%.

Eine erfolgreiche Umsetzung von Pensionsreformen wird durch eine schlechte Konjunkturlage und durch hohen internationalen Druck begünstigt. Beide Voraussetzungen gelten für heuer, weil die aktuellen Prognosen für Österreich eine Stagnation erwarten lassen, und die Europäische Kommission das Defizitverfahren wieder in Gang setzen wird. Die OECD empfahl in ihrem aktuellen Länderbericht über Österreich ebenfalls eine restriktive Ausgabenpolitik für die öffentliche Hand. Ein Teil ihrer Empfehlungen zielte auf die Dämpfung der Pensionsausgaben durch eine diskretionäre Anhebung des Regelpensionsantrittsalters auf 67 Jahre in Kombination mit einer Absenkung des Kontoprozentsatzes auf 1,7%.

## 8. Literaturhinweise

- Alterssicherungskommission. (2021). Bericht über die langfristige Entwicklung der gesetzlichen Pensionsversicherung für den Zeitraum 2020 bis 2070. <https://www.sozialministerium.at/Themen/Soziales/Sozialversicherung/Alterssicherungskommission.html>
- Alterssicherungskommission. (2023a). Gutachten der Kommission zur langfristigen Finanzierung der Alterssicherungssysteme über die Kostenentwicklung der Pensionen der Beamten und Beamtinnen des Bundes, der Länder und der Gemeinden für die Jahre 2023 bis 2028. <https://www.sozialministerium.at/Themen/Soziales/Sozialversicherung/Alterssicherungskommission.html>
- Alterssicherungskommission. (2023b). Gutachten über die voraussichtliche Gebarung der gesetzlichen Pensionsversicherung in den Jahren 2023–2028. <https://www.sozialministerium.at/Themen/Soziales/Sozialversicherung/Alterssicherungskommission.html>
- Baksa, D., Munkacsi, S., & Nerlich, C. (2020). A Framework for Assessing the Costs of Pension Reform Reversals. IMF Working Paper, WP/20/132.
- Barr, N., & Diamond, P. (2010). Pension Reform. Oxford University Press.
- Beetsma, R., Klaassen, F., Romp, W., & Van Maurik, R. (2020). What drives pension reforms in the OECD? Economic Policy, 35(102), 357–402. <https://doi.org/10.1093/epolic/eiaa011>
- Bertola, G., & Boeri, T. (2002). EMU labour markets two years on: Microeconomic tensions and institutional evolution. In M. Buti and A. Sapir (Eds.), EMU and Economic Policy in Europe: The Challenges of the Early Years (S. 249–280). Edward Elgar.
- Budgetdienst. (2021). Fiskalische Wirkung der Pensionsbeschlüsse zwischen 2017 und 2020. Österreichisches Parlament.
- Buslei, H., Geyer, J., Haan, P., & Url, T. (2023). Vorbild“ Österreich? Welche Unterschiede bestehen in den Rentenleistungen im Vergleich zu Deutschland und wie lassen sie sich erklären? FNA-Journal, 1.
- European Commission. (2023). The 2024 ageing report: Underlying assumptions and projection methodologies. Publications Office. <https://data.europa.eu/doi/10.2765/960576>
- European Commission. (2024). 2024 ageing report: Economic & budgetary projections for the EU Member States (2022–2070). Publications Office. <https://data.europa.eu/doi/10.2765/022983>
- Fiskalrat. (2024a). Eingriffe in das Pensionssystem seit 2018 kosteten bisher 7,5 Mrd Euro. <https://www.fiskalrat.at/dam/jcr:76fdf2a0-1d52-4844-a36b-db0472931668/202405-Budget%C3%A4re%20Belastung%20au%C3%9Fertourlicher%20Pensionsanpassungen%20seit%202018.pdf>
- Fiskalrat. (2024b). Empfehlungen des Fiskalrates zur aktuellen und mittelfristigen Budgetpolitik.
- Fouejieu, A., Kangur, A., Martinez, S. R., & Soto, M. (2021). Pension Reforms in Europe (Discussion Paper DP/2021/16; European Fiscal Affairs Department). International Monetary Fund.
- Gruber, J., & Wise, D. A. (2009). Social Security Programs and Retirement around the World: Fiscal Implications of Reform. University of Chicago Press.
- Guardiancich, I., & Guidi, M. (2022). The political economy of pension reforms in Europe under financial stress. Socio-Economic Review, 20(2), 817–840. <https://doi.org/10.1093/ser/mwaa012>
- Hinrichs, K. (2021). Recent pension reforms in Europe: More challenges, new directions. An overview. Social Policy & Administration, 55(3), 409–422. <https://doi.org/10.1111/spol.12712>
- Horioka, Y. C., & Ventura, L. (2022). Do the Retired Elderly in Europe Decumulate Their Wealth? The Importance of Bequest Motives, Precautionary Saving, Public Pensions, and Homeownership. Review of Income and Wealth, roiw.12632. <https://doi.org/10.1111/roiw.12632>
- James, E., & Brooks, S. (2001). The political economy of structural pension reform. In Holzmann, R., Stiglitz, J.E., Ed. New Ideas About Old Age Security (S. 130–170). World Bank. <http://digamo.free.fr/holzstig.pdf>
- Kaniovski, S., & Url, T. (2022). Die Auswirkung einer längeren Erwerbskarriere auf das Pensionseinkommen. WIFO. <https://www.wifo.ac.at/publication/69458/>
- Komp, K. (2018). Shifts in the realized retirement age: Europe in times of pension reform and economic crisis. Journal of European Social Policy, 28(2), 130–142. <https://doi.org/10.1177/0958928717709174>

- Lindbeck, A., & Persson, M. (2003). The Gains from Pension Reform. *Journal of Economic Literature*, 41(1), 74–112. <https://doi.org/10.1257/.41.1.74>
- OECD. (2021). Pensions at a Glance 2021. OECD. <https://doi.org/10.1787/ca401ebd-en>
- OECD. (2023). Pensions at a Glance 2023: OECD and G20 Indicators. OECD. <https://doi.org/10.1787/678055dd-en>
- OECD. (2024). OECD Economic Surveys: Austria. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/60ea1561-en>
- Olafsson, A., & Pagel, M. (2024). Retirement puzzles: New evidence from personal finances. *Journal of Public Economics*, 234, 105103. <https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2024.105103>
- Persson, T., & Tabellini, G. (2000). *Political Economics: Explaining Economic Policy*. MIT Press.
- Riekhoff, A. (2021). Pension reforms, the generational welfare contract and preferences for pro-old welfare policies in Europe. *Social Policy & Administration*, 55(3), 501–518. <https://doi.org/10.1111/spol.12678>
- Rodrik, D. (1996). Understanding Economic Policy Reform. *Journal of Economic Literature*, 34(1), 9–41.
- Romp, W., & Beetsma, R. (2023). OECD pension reform: The role of demographic trends and the business cycle. *European Journal of Political Economy*, 77, 102280. <https://doi.org/10.1016/j.ejpoleco.2022.102280>
- Url, T. (2022). Die gesamtwirtschaftliche Bedeutung der österreichischen Versicherungswirtschaft. WIFO.
- Url, T., & Wüger, M. (2005). Die Konsumausgaben österreichischer Haushalte im Pensionsalter. *WIFO-Monatsberichte*, 78(11), 775–782.
- Velasco, A. (1997). When are fixed exchange rates really fixed? *Journal of Development Economics*, 54(1), 5–25. [https://doi.org/10.1016/S0304-3878\(97\)00027-8](https://doi.org/10.1016/S0304-3878(97)00027-8)
- Verbič, M., & Spruk, R. (2019). Political economy of pension reforms: An empirical investigation. *European Journal of Law and Economics*, 47(2), 171–232. <https://doi.org/10.1007/s10657-018-9606-7>

