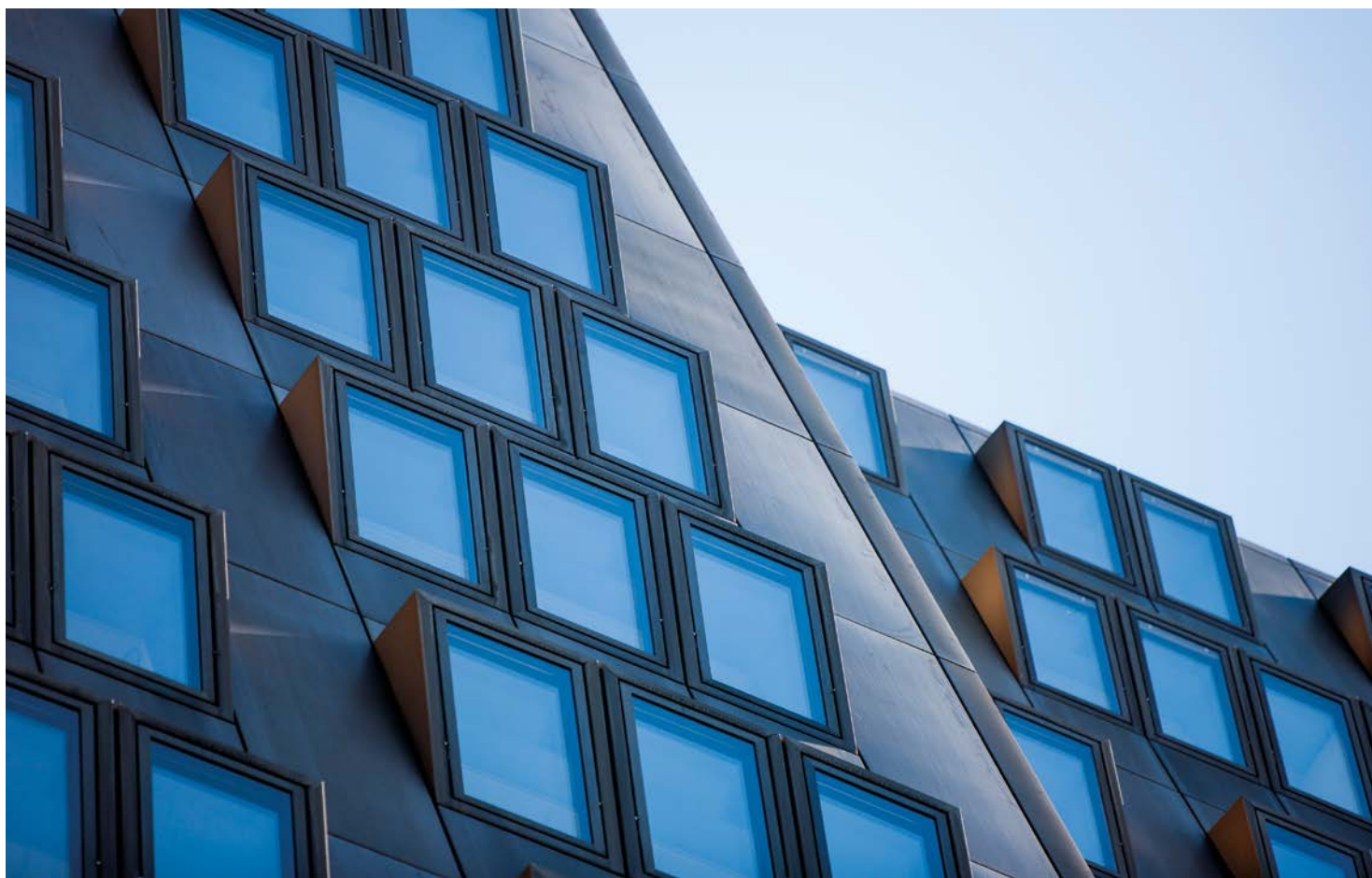




Nachhaltigkeit des Pensionssystems

Reihe BUND 2023/29

Bericht des Rechnungshofes



Vorbemerkungen

Vorlage

Der Rechnungshof erstattet dem Nationalrat gemäß Art. 126d Abs. 1 Bundes–Verfassungsgesetz nachstehenden Bericht über Wahrnehmungen, die er bei einer Gebärungsüberprüfung getroffen hat.

Berichtsaufbau

In der Regel werden bei der Berichterstattung punktweise zusammenfassend die Sachverhaltsdarstellung (Kennzeichnung mit 1 an der zweiten Stelle der Textzahl), deren Beurteilung durch den Rechnungshof (Kennzeichnung mit 2), die Stellungnahme der überprüften Stelle (Kennzeichnung mit 3) sowie die allfällige Gegenäußerung des Rechnungshofes (Kennzeichnung mit 4) aneinandergereiht.

Das in diesem Bericht enthaltene Zahlenwerk beinhaltet allenfalls kaufmännische Auf– und Abrundungen.

Der vorliegende Bericht des Rechnungshofes ist nach der Vorlage über die Website des Rechnungshofes www.rechnungshof.gv.at verfügbar.

IMPRESSUM

Herausgeber:
Rechnungshof Österreich
1030 Wien, Dampfschiffstraße 2
www.rechnungshof.gv.at
Redaktion und Grafik: Rechnungshof Österreich
Herausgegeben: Wien, im Oktober 2023

AUSKÜNFTE

Rechnungshof
Telefon (+43 1) 711 71 – 8946
E–Mail info@rechnungshof.gv.at
[facebook/RechnungshofAT](https://facebook.com/RechnungshofAT)
Twitter: @RHSprecher

FOTOS

Cover, S. 10: Rechnungshof/Achim Bieniek

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	8
Prüfungsziel	11
Kurzfassung	11
Zentrale Empfehlungen	23
Zahlen und Fakten zur Prüfung	25
Prüfungsablauf und –gegenstand	27
Eckpunkte des österreichischen Pensionssystems	29
Historische Entwicklung	29
Aktuelle demografische Herausforderungen	32
Reformen 2003 und 2004	35
Logik des Pensionskontos	37
Teilbereiche des österreichischen Pensionssystems	38
Finanzierung des österreichischen Pensionssystems	43
Besonderheiten im internationalen Vergleich	49
Alterssicherungskommission	54
Aufgaben und Aufgabenerfüllung	54
Ursachen der zeitlichen Verzögerung	60
Kriterien für die Beurteilung	62
Sonstiges Mandat	65
Mitglieder	67
Beobachtungen zur Arbeitsweise	68
Erstellung und Dokumentation	73
Veränderungen im Pensionsrecht 2005 bis 2022	76
Übersicht über wesentliche Maßnahmen	76
Inhaltliche Schwerpunkte	80
Finanzielle Auswirkungen im Zeitverlauf	83
Pensionsanpassungen	86
Gesamtbeurteilung	90
Veränderungen im Pensionsantrittsalter	92
Bedeutung und Zielpfad 2013 bis 2018	92
Entwicklung des effektiven Pensionsantrittsalters 2004 bis 2021	95
Ursachen und Veränderungen innerhalb der Pensionsarten	102

Veränderung der Häufigkeit der Pensionsarten bei Neuzugängen _____	105
Veränderungen der Versicherungsmonate _____	110
Künftige Entwicklung des Pensionsantrittsalters _____	112
Veränderungen der Pensionshöhe _____	118
Verwendete Kennzahlen _____	118
Einflussfaktoren auf die Pensionshöhe _____	120
Entwicklung der Pensionshöhe _____	123
Langfristige Perspektive zur Nachhaltigkeit des Pensionssystems _____	126
Ergebnis des „Langfristgutachtens“ 2021 in Bezug auf das Bruttoinlandsprodukt _____	126
Auswirkungen auf den Staatshaushalt _____	129
Veränderungen der Nachhaltigkeitseinschätzungen im Zeitverlauf _____	134
Ursachen der Veränderungen _____	136
Weitere langfristige Analysen zum Thema Pensionen _____	141
Szenarien und Auswirkung unterschiedlicher Parameter _____	145
Nachhaltigkeitskriterien _____	148
Gender–Aspekte im Pensionssystem _____	152
Berufsgruppen–Aspekte im Pensionssystem _____	158
Finanzierungsanteile _____	158
Pensionshöhe und Entwicklung _____	164
Resümee _____	168
Schlussempfehlungen _____	172
Anhang A _____	178
Glossar _____	178
Anhang B _____	180
Ressortbezeichnung und –verantwortliche _____	180

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Entwicklung von (Finanzierungs-)Kennzahlen zur Pensionsversicherung im Zeitraum 1970 bis 2020 _____	30
Tabelle 2:	Pensionskonto – Beispiel _____	37
Tabelle 3:	Aufwendungen bzw. Ausgaben im Pensionssystem – Überblick _	45
Tabelle 4:	Öffentliche Mittel im Pensionssystem – Überblick _____	46
Tabelle 5:	Netto- und Bruttoersatzraten im ersten Pensionsjahr im Vergleich der EU-Mitgliedstaaten _____	50
Tabelle 6:	Anteil des Pensionsaufwands am Bruttoinlandsprodukt im Vergleich der EU-Mitgliedstaaten _____	52
Tabelle 7:	Aufgabenerfüllung nach § 2 Alterssicherungs-kommissions-Gesetz _____	56
Tabelle 8:	Finanziell maßgebliche Änderungen im Pensionsrecht 2005 bis 2022 _____	77
Tabelle 9:	Langfristige Auswirkungen gesetzlicher Maßnahmen im Pensionswesen 2005 bis 2050 _____	83
Tabelle 10:	Auswirkungen gesetzlicher Änderungen im Pensionsrecht über verschiedene Zeithorizonte _____	85
Tabelle 11:	Eckpunkte der Pensionsanpassungen 2005 bis 2022 _____	87
Tabelle 12:	Pfad zur Erhöhung des effektiven Pensionsantrittsalters in der gesetzlichen Pensionsversicherung _____	92
Tabelle 13:	Entwicklung des effektiven Pensionsantrittsalters nach Pensionsarten für Frauen (Pensionsversicherungsanstalt) von 2004 bis 2021 _____	103
Tabelle 14:	Entwicklung des effektiven Pensionsantrittsalters nach Pensionsarten für Männer (Pensionsversicherungsanstalt) von 2004 bis 2021 _____	104

Tabelle 15: Veränderung der Versicherungsmonate bei Pensionsneuzugängen von 2004 bis 2021 im Bereich der Pensionsversicherungsanstalt _____	111
Tabelle 16: Entwicklung des Gesamtaufwands laut „Langfristgutachten“ 2021 für die gesetzliche Pensionsversicherung und für Beamtenpensionen _____	126
Tabelle 17: Entwicklung des Bundesbeitrags bzw. der Finanzierungslücke für Pensionen laut „Langfristgutachten“ 2021 _____	129
Tabelle 18: Entwicklung ausgewählter Annahmen gemäß Referenzpfad 2004 und „Langfristgutachten“ seit 2008 _____	138
Tabelle 19: Entwicklung des Bruttoinlandsprodukts (BIP), der Anzahl der Pensionen, der Pensionshöhe und des Gesamtaufwands der gesetzlichen Pensionsversicherung _____	139
Tabelle 20: Summe des Gesamtaufwands und des BIP für den Zeitraum 2020 bis 2050 _____	140
Tabelle 21: Gegenüberstellung der Methoden und ausgewählter Annahmen der Prognosen von Alterssicherungskommission, Fiskalrat und Finanzministerium _____	143
Tabelle 22: Gender Erfolgsrechnung zu öffentlichen Mitteln im gesetzlichen Pensionssystem 2020 _____	155

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Entwicklung der Beitragssätze im österreichischen Pensionssystem seit 1949 _____	29
Abbildung 2:	Entwicklung der Lebendgeburten in Österreich _____	32
Abbildung 3:	Entwicklung der Lebenserwartung _____	33
Abbildung 4:	Entwicklung des Verhältnisses der Personen ab 65 Jahren zu Personen im erwerbsfähigen Alter pro 100 Personen (Altenquotient) im EU-Vergleich _____	34
Abbildung 5:	Teilbereiche des österreichischen Pensionssystems und Pensionsaufwand 2020 _____	39
Abbildung 6:	Erträge und Aufwendungen der gesetzlichen Pensionsversicherung im Jahr 2020 _____	43
Abbildung 7:	Finanzierung des Pensionsaufwands im Vergleich der EU-Mitgliedstaaten _____	53
Abbildung 8:	Langfristige Auswirkungen gesetzlicher Maßnahmen im Pensionswesen im Jahr 2050 im Vergleich zu 2005 _____	84
Abbildung 9:	Effekte gesetzlicher Änderungen im Pensionswesen 2005 bis 2050 _____	90
Abbildung 10:	Entwicklung des effektiven Pensionsantrittsalters in der gesetzlichen Pensionsversicherung von 2004 bis 2021 _____	95
Abbildung 11:	Entwicklung des effektiven Pensionsantrittsalters in der gesetzlichen Pensionsversicherung für Frauen und Männer von 2004 bis 2021 _____	96
Abbildung 12:	Veränderungen des effektiven Pensionsantrittsalters nach Berufsgruppen von 2010 bis 2021 _____	97
Abbildung 13:	Langfristige Entwicklung des effektiven Pensionsantrittsalters in der gesetzlichen Pensionsversicherung _____	98

Abbildung 14:	Gesetzliches Pensionsantrittsalter im OECD-Vergleich _____	99
Abbildung 15:	Durchschnittliches effektives Pensionsantrittsalter im EU-Vergleich _____	101
Abbildung 16:	Pensionsantritte der Frauen (Pensionsversicherungsanstalt) nach Pensionsarten in den Jahren 2004 und 2021 _____	105
Abbildung 17:	Pensionsantritte der Männer (Pensionsversicherungsanstalt) nach Pensionsarten in den Jahren 2004 und 2021 _____	106
Abbildung 18:	Pensionsantritte Männer (Sozialversicherungsanstalt der Selbständigen) nach Pensionsarten im Jahr 2005 und 2021 _	108
Abbildung 19:	Versicherungsjahre für Frauen und Männer bei den Pensionsneuzugängen der Pensionsversicherungsanstalt im Jahr 2021 _____	110
Abbildung 20:	Langfristige Entwicklung des effektiven Pensionsantrittsalters in der gesetzlichen Pensionsversicherung _____	112
Abbildung 21:	Gesetzliches Pensionsantrittsalter im OECD-Vergleich _____	114
Abbildung 22:	Entwicklung der durchschnittlichen monatlichen Pensionshöhe der Eigenpensionen bei der Pensionsversicherungsanstalt für Frauen und Männern 2004 bis 2021 _____	123
Abbildung 23:	Entwicklung der „benefit ratio“ laut „Langfristgutachten“ _	124
Abbildung 24:	Langfristige Entwicklung der monatlichen Pensionshöhe in der gesetzlichen Pensionsversicherung und der Beitragsgrundlage (Allgemeines Sozialversicherungsgesetz) _____	128
Abbildung 25:	Aufwand in der gesetzlichen Pensionsversicherung gemessen am Bruttoinlandsprodukt laut „Langfristgutachten“ 2008 bis 2021 im Vergleich zum Referenzpfad 2004 _____	134
Abbildung 26:	Entwicklung der Annahmen zum Bruttoinlandsprodukt im Vergleich der „Langfristgutachten“ _____	137

Abbildung 27: Anteil des Pensionsaufwands am BIP gemäß „Langfristgutachten“ 2021 (Alterssicherungskommission), „Langfristige Budgetprognose“ 2019 (Finanzministerium/WIFO) und „Bericht über die fiskalische Nachhaltigkeit“ (Fiskalrat) _	142
Abbildung 28: Pensionsaufwand in % des BIP im Jahr 2070 laut Szenarien des Ageing Report 2021 für Österreich _____	146
Abbildung 29: Entwicklung des „Gender Gap in Pensions“ nach Berufsgruppen von 2000 bis 2020 _____	153
Abbildung 30: Eigenfinanzierungsquote im Allgemeinen Sozialversicherungsgesetz, Gewerblichen Sozialversicherungs- gesetz und Freiberuflichen–Sozialversicherungsgesetz sowie Bauern–Sozialversicherungsgesetz _____	158
Abbildung 31: Entwicklung der durchschnittlichen monatlichen Pensions- höhe der Eigenpensionen bei Neuzugang je Berufsgruppe _	164
Abbildung 32: Zusammenfassung der Handlungsfelder für ein nachhaltiges Pensionssystem _____	171

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
AMS	Arbeitsmarktservice
APG	Allgemeines Pensionsgesetz
Art.	Artikel
ASVG	Allgemeines Sozialversicherungsgesetz
BGBL.	Bundesgesetzblatt
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BMG	Bundesministeriengesetz
BSVG	Bauern–Sozialversicherungsgesetz
BVAEB	Versicherungsanstalt öffentlich Bediensteter, Eisenbahnen und Bergbau
bzw.	beziehungsweise
COVID	corona virus disease (Coronaviruskrankheit)
d.h.	das heißt
etc.	et cetera
EU	Europäische Union
EUR	Euro
(f)f.	folgend(e)
FLAF	Familienlastenausgleichsfonds
FSVG	Freiberuflichen–Sozialversicherungsgesetz
GSVG	Gewerbliches Sozialversicherungsgesetz
i.d.(g.)F.	in der (geltenden) Fassung
IHS	Institut für Höhere Studien
IT	Informationstechnologie
Mio.	Million(en)
Mrd.	Milliarde(n)
OECD	Organization for Economic Co–operation and Development (Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung)
PVA	Pensionsversicherungsanstalt

Nachhaltigkeit des Pensionssystems

rd.	rund
RH	Rechnungshof
S.	Seite
SVS	Sozialversicherungsanstalt der Selbständigen
TZ	Textzahl(en)
u.a.	unter anderem
UG	Untergliederung
WIFO	Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung
Wv	Wiedervorlage
Z	Ziffer
ZAS	Zeitschrift für Arbeits- und Sozialrecht
z.B.	zum Beispiel

AUSGANGSLAGE ZUR PRÜFUNG

Das österreichische Pensionssystem steht vor einer doppelten Herausforderung: Es muss ein dynamisches Gleichgewicht zwischen steigender Lebenserwartung, sinkenden Geburtenraten, Wirtschaftswachstum und unterschiedlichen Erwerbsquoten von Frauen und Männern herstellen. Und es muss dabei ein angemessenes Leistungsniveau für Pensionistinnen und Pensionisten einerseits und leistbare Beiträge der Erwerbstätigen sowie eine vertretbare Belastung des Bundeshaushalts andererseits sicherstellen. Ob und wie dies insbesondere seit den Pensionsreformen der Jahre 2003 und 2004 gelungen ist und wie mittelfristig (bis 2030) und langfristig (bis 2070) die Nachhaltigkeit des österreichischen Pensionssystems einzuschätzen ist, war Gegenstand dieser Gebarungsprüfung.

FESTSTELLUNGEN DES RH

Die Alterssicherungskommission setzte ihren gesetzlichen Auftrag in wesentlichen Punkten nicht um. Die Kriterien zur Beurteilung der Nachhaltigkeit waren veraltet und analytisch nicht mehr exakt nachvollziehbar. Das Sozialministerium setzte trotz der eingeschränkten Funktionsfähigkeit der Alterssicherungskommission keine Ersatzmaßnahmen. Die gesetzlichen Änderungen zwischen 2005 und 2021 folgten insbesondere hinsichtlich der Steuerung des Pensionsantrittsalters keiner einheitlichen Strategie. Auch die Pensionserhöhungen folgten nicht den gesetzlich festgelegten langfristigen Vorgaben und führten bei Anpassungen über der Inflation zu erheb-

lichen Mehraufwendungen. Das effektive Pensionsantrittsalter stieg von 2004 bis 2021 zwar um knapp drei Jahre, für die weitere Entwicklung war jedoch nur noch eine beschränkte Erhöhung zu erwarten. Die Höhe der Neupensionen ging entgegen den Annahmen bei Beschluss der Pensionsreformen 2003 und 2004 bis zum Jahr 2021 nicht zurück. Absolut gesehen trat sogar ein Kaufkraftgewinn ein. Sowohl die Angemessenheit der Leistungen als auch die Finanzierung unterschieden sich deutlich zwischen den Geschlechtern und den Berufsgruppen.

HANDLUNGSERFORDERNISSE

Bei sorgfältiger Weiterentwicklung kann das österreichische Pensionssystem langfristig durchaus eine geeignete Basis für die angemessene Versorgung der älteren Bevölkerung mit vertretbaren finanziellen Belastungen für die erwerbstätige Bevölkerung und den Bundeshaushalt sein. Wichtige Voraussetzungen dafür wären allerdings eine handlungsfähige Alterssicherungskommission mit klaren Aufträgen und schlüssigen Analysen, eine klare Strategie für gesetzliche Änderungen im Pensionsrecht und Disziplin bei den Pensionsanpassungen. Mittelfristig sah der RH jedoch aufgrund des stark steigenden Beitrags des Bundes zur Finanzierung des Pensionssystems (um 8,2 Mrd. EUR auf 28,1 Mrd. EUR von 2020 bis 2030) in Kombination mit den sonstigen budgetären Belastungen (Energiekrise, Teuerung, COVID-19-Pandemie) die Nachhaltigkeit des Pensionssystems und die Finanzierbarkeit des Bundeshaushalts gefährdet. Nach Ansicht des RH bestand daher Handlungsbedarf.

WIRKUNGSBEREICH

- Bundesministerium für Soziales, Gesundheit, Pflege und Konsumentenschutz
- Bundesministerium für Finanzen
- Bundesministerium für Arbeit und Wirtschaft

Nachhaltigkeit des Pensionssystems

Prüfungsziel



Der RH überprüfte von April 2022 bis September 2022 die Prozesse und Parameter zur Beurteilung der Nachhaltigkeit des österreichischen Pensionssystems. Prüfungsziel war es, zu beurteilen, ob die Mechanismen zur Sicherstellung der Nachhaltigkeit des Pensionssystems effektiv waren. Das bedingte insbesondere eine Beurteilung der Arbeit der Alterssicherungskommission bei den „Langfristgutachten“, der gesetzlichen Änderungen im Pensionsrecht und der tatsächlichen Veränderungen z.B. beim Pensionsantrittsalter und der Pensionshöhe. Der überprüfte Zeitraum umfasste insbesondere die Jahre 2017 (Gründung der Alterssicherungskommission) bis 2021 (Erstellung des letzten „Langfristgutachtens“), wobei der RH auch frühere Entwicklungen, u.a. die Pensionsharmonisierung 2004, und spätere Entwicklungen (insbesondere das „Mittelfristgutachten“ 2022) soweit als möglich berücksichtigte.

Kurzfassung

Eckpunkte des österreichischen Pensionssystems

Das österreichische Pensionssystem wurde seit seiner Entstehung immer wieder geändert, um es an demografische, wirtschaftliche und soziale Verhältnisse anzupassen. Ab 1949 erhöhte der Gesetzgeber die Beitragssätze wiederholt. **(TZ 2)** Da die Lebenserwartung kontinuierlich stieg und die Generation der „Babyboomer“ das Pensionsalter erreichte, stand seit Mitte der 1980er Jahre die Finanzierbarkeit im Vordergrund. Die Lebenserwartung war im Jahr 2020 um mehr als zehn Jahre höher als im Jahr 1960; die Zahl der Geburten hingegen war 1963 um rd. 80 % höher als im Jahr 2001. **(TZ 3)** In den Jahren 2003 und 2004 beschloss der Gesetzgeber umfassende Pensionsreformen, die eine nachhaltige Finanzierbarkeit sicherstellen sollten. Er erschwerte den Zugang zu vorzeitigen Pensionen, führte sukzessive eine lebenslange Durchrechnung ein und forderte mehr Versicherungsmonate für die gleiche Leistung. Sonderregelungen für (Bundes-)Beamte wurden weitgehend abgeschafft. **(TZ 4)** Mit der Umsetzung der Kontoerstgutschrift im Jahr 2014 war die Pensionsbe-

rechnung für den Großteil der Bevölkerung im Pensionskonto einfach und transparent geregelt. (TZ 5)

Teilweise galten unterschiedliche Regelungen (und Beiträge) für unselbstständig Erwerbstätige und Selbstständige. Nicht alle Länder und Gemeinden hatten ihr Beamtenpensionssystem an jenes des Bundes vollständig angeglichen. Weiters bestanden Sonderpensionssysteme (z.B. für Rechtsanwältinnen und –anwälte) und Zusatzpensionssysteme (z.B. für Ärztinnen und Ärzte, in der Oesterreichischen Nationalbank oder bei Sozialversicherungsträgern). Die Daten dazu waren unvollständig. (TZ 6)

Die Terminologie zu den Einnahmen und Ausgaben des Pensionssystems war nicht einheitlich. Im Pensionssystem waren auch Ausgaben erfasst, die mit anderen Sozialleistungen zusammenhingen, etwa die Ausgleichszulage. Bei den Einnahmen waren neben den Beiträgen der Versicherten und der Arbeitgeber auch öffentliche Mittel von rd. 14,2 Mrd. EUR enthalten, die rd. 30 % der Aufwendungen der gesetzlichen Pensionsversicherung ausmachten. Dies betraf die Ausfallhaftung, die Partnerleistung für Land- und Forstwirtinnen und –wirte und selbstständig Erwerbstätige, den Ersatz der Ausgleichszulage und Beiträge zur Teilversicherung (z.B. für Zeiten der Kindererziehung oder der Arbeitslosigkeit). (TZ 7)

Im internationalen Vergleich verfügte das österreichische Pensionssystem sowohl zur Zeit der Gebarungsüberprüfung als auch in der Prognose bis 2059 über eine hohe Ersatzrate. Diese ergab sich aus der Pensionshöhe im ersten Jahr nach der Pensionierung als Prozentsatz des Letzteinkommens vor der Pensionierung. Damit einher ging ein hoher Anteil der Pensionsaufwendungen gemessen am BIP. Auch der Anteil der öffentlichen Mittel im Pensionssystem im Vergleich zu den Beiträgen lag über dem europäischen Durchschnitt. (TZ 8)

Nachhaltigkeitsmechanismus

Zur Beobachtung der Nachhaltigkeit des Pensionssystems hatten die Alterssicherungskommission bzw. ihre Vorgänger alle drei Jahre einen Bericht über die langfristige Entwicklung und Finanzierbarkeit bis zum Jahr 2050 zu erstellen. Darauf aufbauend sollte die Bundesregierung an den Nationalrat berichten. Dieser Mechanismus funktionierte jedoch nur ungenügend. 2017 kam die Alterssicherungskommission der Verpflichtung zur Berichterstattung nicht nach. Erst 2021 – also vier Jahre später – legte sie ein „Langfristgutachten“ vor. Die Bundesregierung unterließ dazu jedoch die erforderliche Berichterstattung an den Nationalrat. Weder die Alterssicherungskommission noch die Bundesregierung traf eine gesamthafte Aussage über die Nachhaltigkeit. Gesetzlich vorgeschrieben waren ein zweigeteilter Bericht der Alterssicherungskommission, drei „Ermittlungen“ in nicht genau determinierter Form und zwei Berichte der Bundesregierung. Diese Produkte waren einerseits unnötig kompliziert und andererseits nicht umfassend genug, weil eine qualitative Gesamtaussage zur Nachhaltigkeit letztlich fehlte. Das Sozialministerium setzte trotz der Defizite der Alterssicherungskommission selbst keine Schritte zur Berichterstattung bzw. zur Verbesserung der Nachhaltigkeit des Pensionssystems. (TZ 9)

Insgesamt beurteilte der RH kritisch, dass das für 2017 vorgesehene „Langfristgutachten“ erst im November 2021 vorlag und die Alterssicherungskommission erst 2019 handlungsfähig war. Eine wesentliche Ursache für die verzögerte Berichterstattung war, dass erst 2019 statt 2017 ein Vorsitzender bestellt wurde. Eine gesetzliche Regelung zur Sicherstellung der Handlungsfähigkeit bei Vakanz des Vorsitzes fehlte. (TZ 10)

Die Alterssicherungskommission hatte in ihrem Bericht die Abweichungen von den Annahmen des sogenannten Referenzpfades zu prüfen und gegebenenfalls bestimmte Maßnahmen vorzuschlagen, um die Finanzierbarkeit sicherzustellen. Bereits die vor der Alterssicherungskommission bestehende Kommission zur langfristigen Pensionssicherung kritisierte die Verpflichtung, den seit 2005 geltenden Referenzpfad auch weiterhin anzuwenden, weil sich die zugrunde liegenden Parameter geändert hätten. Die vorzuschlagenden Parameter seien ungeeignet. Die Annahmen des Referenzpfades waren zur Zeit der Gebarungsüberprüfung weitgehend überholt, nicht ausreichend klar und seine Berechnung im Sozialministerium war nicht mehr dokumentiert. (TZ 11)

Das Mandat der Alterssicherungskommission umfasste nur die Finanzierung des Pensionssystems, nicht jedoch die Adäquanz bzw. Angemessenheit der Leistungen für verschiedene Erwerbsverläufe, das Zusammenspiel mit der privaten Pensionsvorsorge oder eine Beurteilung der Auswirkung aktueller Änderungen im Pensions-

recht. Damit fehlten wesentliche Elemente für eine umfassende Beurteilung des Pensionssystems. (TZ 12)

Die Zusammensetzung der Alterssicherungskommission zielte darauf ab, ein kleineres, handlungsfähigeres Gremium zu schaffen. Fachleute für Versicherungsmathematik waren nicht vertreten. Expertinnen und Experten (z.B. aus dem Österreichischen Institut für Wirtschaftsforschung (**WIFO**) oder dem Institut für Höhere Studien (**IHS**)) waren nur Mitglieder ohne Antragsrecht. Die Mitglieder mussten die Sitzungsunterlagen erst spätestens eine Woche vor der Sitzung erhalten. Da der Alterssicherungskommission auch weisungsgebundene Beamtinnen und Beamte mit Stimmrecht angehörten, konnten ihre Stimmen im Ergebnis eine Mehrheit im Sinne der jeweiligen Regierung sicherstellen. (TZ 13) Der RH sah zusammenfassend das Risiko, dass die Alterssicherungskommission ihre Tätigkeit nicht umfassend und unabhängig ausüben konnte. Er beurteilte kritisch, dass die Alterssicherungskommission lediglich die Prognoserechnungen in den Status eines „Langfristgutachtens“ erhob, aber nicht feststellte, ob Handlungsbedarf bestand. (TZ 14)

Zur Zeit der Gebarungüberprüfung war der Vorsitz der Alterssicherungskommission erneut unbesetzt. (TZ 14)

Die dem Modell des Sozialministeriums zur Erstellung des „Langfristgutachtens“ zugrunde liegenden Berechnungen, Definitionen und Datenquellen waren nur eingeschränkt dokumentiert und überprüfbar. Dies schränkte seine Nachvollziehbarkeit erheblich ein. Eine Prüfung der Korrektheit durch externe Personen war nicht vorgesehen. Dies führte zu mehreren Abweichungen z.B. zwischen Tabellen und Textteil im Gutachten. (TZ 15)

Änderungen im Pensionsrecht seit 2004

In den Jahren 2005 bis 2008 fanden mehrere ausgabenerhöhende Pensionsreformen (insbesondere Erleichterungen bei vorzeitigen Alterspensionen) statt. Nach der Finanzkrise 2010 kam es zu ausgabensenkenden Reformen, z.B. bei Invaliditätspensionen¹. 2012 normierte der Gesetzgeber die „Invaliditätspension Neu“. Sie sollte Einsparungen von rd. 650 Mio. EUR zwischen 2014 und 2018 bringen, führte tatsächlich aber zu Mehraufwendungen. Schließlich kam es 2019 unmittelbar vor den Nationalratswahlen zu stark ausgabenerhöhenden Maßnahmen. Auch nach einer Reform dieser Veränderungen blieben erhebliche Mehrkosten. Rund ein Drittel der maßgeblichen Veränderungen wurde finanziell vor der parlamentarischen Beschlussfassung nicht bewertet. Bei einigen wesentlichen Änderungen war die Beurteilung zu optimistisch. (TZ 16)

¹ Unter „Invaliditätspension“ wird bei der Pensionsversicherungsanstalt die „Invaliditäts- bzw. Berufsunfähigkeitspension“ und bei der Sozialversicherungsanstalt der Selbständigen die „Erwerbsunfähigkeitspension“ verstanden.

Die erste Pensionsanpassung nach Pensionsantritt wurde im Zuge der Reformen 2004 ausgesetzt, zwischen 2008 und 2010 wieder eingeführt und 2011 erneut ausgesetzt. 2019 wurde sie zunächst wieder eingeführt und dann ab 2021 aliquotiert. Auch bei den Möglichkeiten vorzeitiger Pensionierung wurden gegenläufige Maßnahmen gesetzt. Zuletzt führte die Wiedereinführung der Abschlagsfreiheit ab dem Jahr 2020 (und der spätere Ersatz durch den Frühstarterbonus) dazu, dass zwei Jahrgänge dauerhaft bis zu 15 % höhere Pensionen erhalten als die Jahrgänge davor und danach. Eine klare Strategie war bei diesen Änderungen für den RH nicht zu erkennen. (TZ 17) Insgesamt ergab sich für die Zukunft eine deutliche finanzielle Belastung, zu der insbesondere die Änderungen 2016 bis 2022 beitrugen. Gesetzliche Maßnahmen von 2005 bis 2022 werden von 2036 bis 2050 zusätzliche Aufwendungen von 18,9 Mrd. EUR bewirken. (TZ 18)

Die Pensionen sollten nach der seit 2005 geltenden Rechtslage mit dem Verbraucherpreisindex angepasst werden. Tatsächlich erfolgte dies in den 17 Jahren bis 2021 nur zweimal. In allen anderen Jahren traf der Gesetzgeber abweichende Regelungen. Dies führte im Zeitraum bis 2022 zu Einsparungen von rd. 1,963 Mrd. EUR (aufgrund niedriger Anpassungen 2013 und 2014), bis 2050 jedoch zu einem Mehraufwand von rd. 3,676 Mrd. EUR. Häufig gab es nach der Pensionshöhe gestaffelte Steigerungen, was aufgrund sonstiger Einkommen und bei zwischenstaatlichen Teilpensionen sozial wenig treffsicher war. Hohe Pensionen verloren so im Zeitverlauf deutlich an Kaufkraft. (TZ 19)

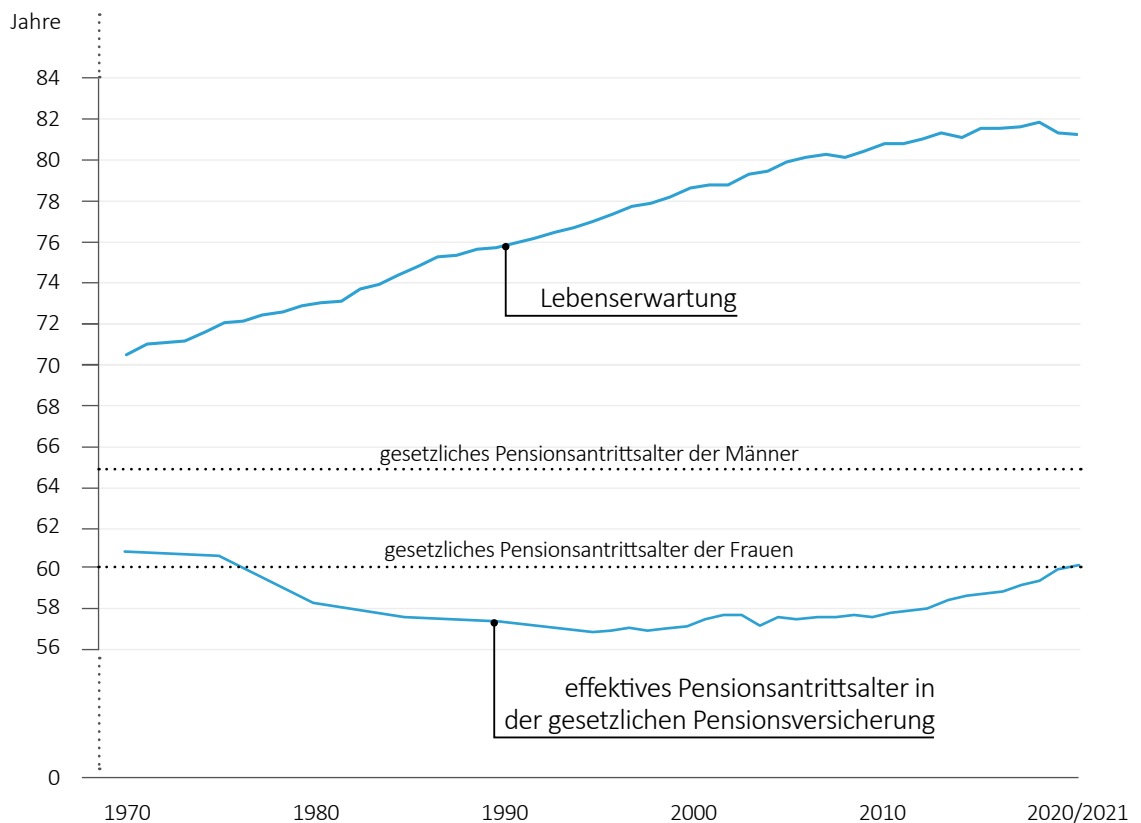
Insgesamt führten die im Zeitraum 2005 bis 2022 beschlossenen Eingriffe in das Pensionsrecht zu Mehraufwendungen gegenüber der Rechtslage 2004. Bezogen auf das Jahr 2050 lagen diese bei rd. 1,652 Mrd. EUR (Kaufkraft 2021). Eine langfristige Strategie war nicht erkennbar. (TZ 20)

Veränderungen beim Pensionsantrittsalter

Die Kommission zur langfristigen Pensionssicherung definierte im Jahr 2011 in der bislang einzigen Empfehlung an die Bundesregierung einen Zielpfad für das effektive Pensionsantrittsalter bis 2018. Aufgrund der Reform der Invaliditätspension war in der Folge jedoch unklar, welche Berechnung für den Soll-Ist-Vergleich genutzt werden sollte. Die Erreichung der Zielsetzungen zur Steigerung des effektiven Pensionsantrittsalters blieb letztlich offen, der Zielpfad wurde nicht aktualisiert. (TZ 21)

Die langfristige Entwicklung (1970 bis 2021) des effektiven Pensionsantrittsalters zeigt nachfolgende Abbildung:

Abbildung: Langfristige Entwicklung des effektiven Pensionsantrittsalters in der gesetzlichen Pensionsversicherung



Quelle: Statistik Austria; Darstellung: RH

Das effektive Pensionsantrittsalter stieg von 2004 bis 2021 im Schnitt (unter Bereinigung um Änderungen durch die „Invaliditätspension Neu“) um 2,8 Jahre. Damit lag es noch nicht ganz auf dem Niveau der 1970er Jahre. Das gesetzliche Pensionsantrittsalter lag bei Männern zur Zeit der Gebarungsüberprüfung leicht über dem internationalen Durchschnitt, bei Frauen aber wesentlich darunter. (TZ 22) Die Zusammensetzung der Pensionsneuzugänge veränderte sich zwischen 2004 und 2021: Sowohl bei Frauen als auch bei Männern gingen die Invaliditätspensionen deutlich zurück. Bei Frauen ergab sich aufgrund von Gesetzesänderungen ein starker Rückgang bei vorzeitigen Alterspensionen; bei den Männern stieg ihr Anteil leicht an. (TZ 23, TZ 24) Der Anstieg des effektiven Pensionsantrittsalters führte zu tatsächlich längeren Erwerbsverläufen (nicht zu einer Vermehrung von Erwerbslücken). (TZ 25)

Für die Zukunft gingen die Prognosen nach Umsetzung der Angleichung des gesetzlichen Pensionsantrittsalters für Frauen trotz deutlich steigender Lebenserwartung von einer Stagnation des effektiven Pensionsantrittsalters ab Mitte der 2030er Jahre aus. Dies war Ausdruck einer fehlenden Strategie zum künftigen Umgang mit dem Pensionsantrittsalter. Angesichts der steigenden Lebenserwartung wäre eine Anhebung des effektiven Pensionsantrittsalters und gegebenenfalls auch des gesetzlichen Pensionsantrittsalters eine wichtige Handlungsoption, die viele andere europäische Länder bereits umgesetzt hatten. Eine Strategie müsste zwischen unterschiedlichen Gruppen (z.B. Berufsunfähigkeits-, Schwerarbeits-, Korridor- und Regelpensionen) differenzieren. Konkrete Vorschläge bzw. Optionen dazu fehlten. Ohne weitere Maßnahmen wird Österreich voraussichtlich hinter den OECD-Durchschnitt zurückfallen. (TZ 26)

Veränderungen in der Pensionshöhe

Obwohl die Pensionsreformen 2003 und 2004 (insbesondere die Verlängerung der Durchrechnung und die Absenkung der Steigerungspunkte) bei ansonsten unveränderten Umständen zu niedrigeren Pensionen führen würden, zeigte sich tatsächlich von 2004 bis 2021 ein deutliches Ansteigen der Höhe der Neupensionen (74 % für Frauen und 75 % für Männer). Dies war insbesondere durch längere Erwerbskarrieren und das gestiegene Pensionsantrittsalter in Kombination mit den Verlustdeckeln bedingt. Für die Zukunft erwartete das Sozialministerium im Zusammenhang mit dem Anstieg des gesetzlichen Pensionsantrittsalters bei den Frauen von 2024 bis 2033 einen weiteren, wenn auch schwächeren Anstieg der Höhe der Pensionen. (TZ 27 bis TZ 29)

Die „Langfristgutachten“ der Alterssicherungskommission enthielten zur Entwicklung der Pensionshöhen lediglich eine Aussage zur Durchschnittspension, aber keine Analysen für einzelne Gruppen, z.B. nach Geschlecht, Berufsgruppen oder Erwerbsverläufen. Demgegenüber war auf EU-Ebene neben dem finanzierungsorientierten Ageing Report auch ein Adequacy Report verfügbar, der für rd. 20 Erwerbsverläufe bzw. Szenarien aktuelle und voraussichtliche Pensionshöhen innerhalb der EU gegenüberstellte. Die Szenarien waren jedoch primär an der internationalen Vergleichbarkeit orientiert, was die Aussagekraft für Österreich einschränkte. (TZ 39)

Langfristige Perspektive zur Nachhaltigkeit des Pensionssystems

Das „Langfristgutachten“ 2021 prognostizierte, dass der Anteil des Gesamtaufwands für die gesetzliche Pensionsversicherung und für Beamtenpensionen am BIP bis 2070 um insgesamt 0,3 Prozentpunkte (auf 16 % des BIP) ansteigen wird, davon im Bereich der gesetzlichen Pensionsversicherung um 3,0 Prozentpunkte; im Bereich der Beamtinnen und Beamten wird der Anteil um 2,7 Prozentpunkte sinken. Der prognostizierte Anstieg des Gesamtaufwands zwischen 2020 und 2070 um 0,3 Prozentpunkte des BIP war im historischen Vergleich relativ gering (Anstieg von 1970 bis 2020 um rd. 4,7 Prozentpunkte). Auch die Höhe der Pensionen blieb im Verhältnis zu den Erwerbseinkommen mit rd. 43 % stabil. Das „Langfristgutachten“ prognostizierte diesbezüglich keine wesentlichen Verschiebungen zwischen Aktiven und Pensionistinnen und Pensionisten. [\(TZ 30\)](#)

Der Anteil des Bundesbeitrags sollte jedoch bereits von 2020 bis 2030 um 1,1 Prozentpunkte des BIP steigen, was eine zusätzliche Belastung (z.B. rd. 8,2 Mrd. EUR im Jahr 2030) für den Staatshaushalt bedeuten würde. Das „Mittelfristgutachten“ 2022 prognostizierte – allerdings ohne Berücksichtigung der Kollektivvertragsverhandlungen 2023 – neue Höchstwerte für den Bundesbeitrag. Dies würde auch kurzfristig den fiskalischen Spielraum für andere Politikbereiche deutlich einschränken. Der WIFO-Bericht zur „Langfristigen Perspektive der öffentlichen Finanzen in Österreich“ vom Dezember 2022 erwartete darüber hinaus eine deutliche Verschlechterung des Staatshaushalts gegenüber der vorangegangenen Prognose (Verschlechterung der Staatsschuldenquote auf 120,8 % im Jahr 2060 statt Rückgang auf 65,6 %, wie im Jahr 2019 erwartet). Die wesentlichen Ursachen dafür lagen zwar nicht in höheren Pensionsausgaben, dennoch bedingte ein verschlechterter Staatshaushalt auch eine andere Perspektive auf die Finanzierbarkeit der Bundesmittel im Pensionssystem. [\(TZ 31\)](#)

Der Anstieg des Aufwands als Anteil am BIP war höher als im Referenzpfad des Jahres 2004. Damals lag die Prognose auch für die gesetzliche Pensionsversicherung für das Jahr 2050 bei rd. 11 % des BIP. Gemeinsam mit den Beamtenpensionen hätte sich sogar ein Absinken gegenüber dem Ausgangsniveau ergeben. Zu den Ursachen dieser Veränderung enthielt das „Langfristgutachten“ 2021 lediglich einen allgemeinen Verweis auf rechtliche, wirtschaftliche und demografische Veränderungen. Eine genaue Ursachenanalyse und –zuordnung unterblieben, insbesondere waren die Auswirkungen von Modelländerungen nicht quantifiziert. [\(TZ 32\)](#) Eine Analyse des RH zeigte, dass insbesondere die Erwartungen für die Entwicklung des BIP deutlich nach unten revidiert wurden. [\(TZ 33\)](#)

Auch das WIFO (im Auftrag des Finanzministeriums) und der Fiskalrat erstellten langfristige Prognosen über das Pensionssystem. Sie verwendeten unterschiedliche Definitionen, Annahmen (z.B. zur Wirtschaftsentwicklung) und Modellierungen. Die

Ergebnisse waren jedoch – insbesondere unter Berücksichtigung der Anpassungen durch die COVID–19–Pandemie – relativ ähnlich. (TZ 34)

Szenarien errechnete das Sozialministerium nur für den Ageing Report der EU, so dass für das maßgebliche nationale „Langfristgutachten“ weder für strittige Parameter (wie das Wirtschaftswachstum) noch für wesentliche Handlungsoptionen entsprechende Berechnungsergebnisse vorlagen. (TZ 35)

Während die Alterssicherungskommission keinen Handlungsbedarf formulierte, führte der Fiskalrat aus, dass die Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen im Hinblick auf die demografieabhängigen Ausgaben langfristig nicht gegeben sei. Ein wesentlicher Aspekt lag dabei in den verwendeten Kriterien der Nachhaltigkeit. Aus Sicht des RH fehlten zur Zeit der Gebarungsüberprüfung klare Kriterien für die Beurteilung der Nachhaltigkeit des Pensionssystems.

Nach Auffassung des RH wäre die Nachhaltigkeit jedenfalls unter Berücksichtigung von vier inhaltlichen Kriterien zu bewerten. Einfließen sollten die versicherungsmathematische Fairness für die einzelnen Versicherten, die Versorgungswirkung für typische Erwerbsverläufe (ausreichende Pensionshöhe), eine volkswirtschaftliche Betrachtung (Arbeitsanreize, Standortattraktivität etc.) und die Nachhaltigkeit des Bundeshaushalts.

Die steigenden Bundesbeiträge für das Pensionssystem in Verbindung mit den sonstigen Verschlechterungen im Staatshaushalt stellten ein deutliches Risiko dar. Obwohl ein von öffentlichen Mitteln unabhängiges Pensionssystem historisch nicht Ziel des österreichischen Gesetzgebers war und bei einem steigenden Anteil älterer Personen an der Bevölkerung auch ein steigender Ressourcenverbrauch zu erwarten war, sollte aus Sicht des Bundeshaushalts eine übermäßige Belastung durch Pensionsausgaben vermieden werden.

Neben den inhaltlichen Kriterien wäre für ein nachhaltiges Pensionssystem auch ein funktionierender Prozess sicherzustellen, um unerwünschte Entwicklungen zu identifizieren und konsequent gegenzusteuern. Dazu wären eine durchgängige Handlungsfähigkeit der Alterssicherungskommission und eine vorausschauende Reaktion der Bundesregierung und des Gesetzgebers erforderlich. (TZ 36)

Genderaspekte und Berufsgruppen

Frauen erhielten im Jahr 2020 im Schnitt um rd. 40 % weniger Pension als Männer. Das war der fünftgrößte Unterschied in der EU. Wesentliche Ursachen dafür waren eine geringere Erwerbsbeteiligung (insbesondere im Zusammenhang mit Kindererziehung), höhere Teilzeitanteile und niedrigere Löhne bzw. Gehälter. Gleichzeitig flossen aber um rd. 7,277 Mrd. EUR mehr öffentliche Mittel in das gesetzliche Pensionssystem für Frauen als für Männer. Die 2019 beschlossene Abschlagsfreiheit der vorzeitigen Alterspensionen wirkte sich überwiegend zugunsten von Männern aus. Die genderspezifischen Aspekte des Pensionssystems werden aufgrund des 2024 bis 2033 steigenden gesetzlichen Pensionsantrittsalters für Frauen, der zunehmenden Wirkung der Teilzeit im Pensionskonto (gegenüber dem bisherigen teilweisen Schutz durch die Kontoerstgutschrift) und der sich verändernden Erwerbsverläufe weiteren Änderungen unterworfen sein. Dennoch enthielt das „Langfristgutachten“ 2021 keine Aussagen zu genderspezifischen Aspekten des Pensionssystems. (TZ 37)

Der Anteil des Bundesbeitrags am Gesamtaufwand lag im Allgemeinen Sozialversicherungsgesetz (**ASVG**) bei rd. 16 %, im Gewerblichen Sozialversicherungsgesetz (**GSVG**) und im Freiberuflichen–Sozialversicherungsgesetz (**FSVG**) bei rd. 51 % und im Bauern–Sozialversicherungsgesetz (**BSVG**) bei rd. 77 %. Dieselbe Gutschrift am Pensionskonto erreichten BSVG–Versicherte mit Beiträgen von 17 % der Beitragsgrundlage, GSVG–Versicherte mit 18,5 %, FSVG–Versicherte mit 20 % und ASVG–Versicherte mit 22,8 %. Weitere Unterschiede gab es z.B. in der Entwicklung der Zahl der Versicherten (Rückgang bei den Land– und Forstwirtinnen und –wirten, Anstieg der in der gewerblichen Wirtschaft selbstständig Erwerbstätigen) oder bei der Ermittlung der Bemessungsgrundlagen (Einheitswertbeurteilung, Mindestbeitragsgrundlagen). Aktuelle Berechnungen zur wirtschaftlichen Gleichwertigkeit (Äquivalenz) zwischen den berufsgruppenspezifischen Systemen lagen nicht vor. (TZ 38)

Resümee und Ausblick

In Reaktion auf die steigende Lebenserwartung und sinkende Geburten schuf die Pensionsreform des Jahres 2004 (TZ 4) neben der Einführung des Pensionskontos auch eine Kommission, um über die Entwicklung zu berichten und gegebenenfalls Vorschläge für Anpassungen zu machen. Das für 2017 vorgesehene „Langfristgutachten“ konnte jedoch mangels Handlungsfähigkeit der Kommission erst 2021 erstellt werden. Die Kriterien zur Beurteilung der Nachhaltigkeit waren veraltet. Empfehlungen wurden nicht formuliert. Das Sozialministerium setzte dennoch keine Ersatzmaßnahmen. (TZ 9 bis TZ 14)

Die zwischen 2005 und 2021 erfolgten Änderungen im Pensionsrecht – insbesondere hinsichtlich der Steuerung des Pensionsantrittsalters bzw. der vorzeitigen Pensionierung – folgten keiner klaren Strategie. Die finanziellen Erläuterungen waren oft nicht vorhanden oder nicht plausibel. Langfristige Prognosen fehlten; kostenerhöhende Maßnahmen waren nicht ausreichend bewertet. Insgesamt verursachten die beschlossenen Maßnahmen erhebliche Mehraufwendungen. (TZ 16 bis TZ 18) Auch die Pensionsanpassungen folgten nicht den gesetzlich festgelegten langfristigen Vorhaben, was ebenfalls zu Mehraufwendungen führte. Die Staffelung der Pensionsanpassung nach der Pensionshöhe war sozial wenig treffsicher und schwächte das Äquivalenzprinzip der Versicherung. (TZ 19)

Das effektive Pensionsantrittsalter – ein wesentlicher Faktor für die mittel- und langfristige Nachhaltigkeit des Pensionssystems – stieg von 2004 bis 2021 um knapp drei Jahre. Es lag damit bei Männern etwa im internationalen Durchschnitt, bei Frauen im Zusammenhang mit der späten Anpassung an das gesetzliche Antrittsalter der Männer deutlich darunter. Insgesamt entsprach das Pensionsantrittsalter damit noch nicht dem Niveau des Jahres 1970. Die Lebenserwartung war seither aber erheblich gestiegen. Seit 2018 bestand kein Zielpfad mehr für die weitere Entwicklung des Pensionsantrittsalters. Angesichts der steigenden Lebenserwartung wäre eine Anhebung des effektiven und gegebenenfalls auch des gesetzlichen Pensionsantrittsalters eine wichtige Handlungsoption, die viele andere europäische Länder bereits umgesetzt hatten. (TZ 22 bis TZ 25)

Die Gutachten zur Nachhaltigkeit des Pensionssystems zeigten ein geteiltes Bild: Der Anteil der Pensionsausgaben am BIP und die durchschnittliche Entwicklung der Pensionen in Relation zu den Activeinkommen waren stabil. Im Hinblick auf den Bundeshaushalt zeigte sich jedoch Handlungsbedarf. Die COVID-19-Pandemie, die Energiekrise und künftig höhere Zinsausgaben werden eine erhebliche Verschlechterung der erwarteten Staatsschuldenquote bewirken und damit auch eine eingeschränkte Verfügbarkeit von öffentlichen Mitteln, die der erwartete deutliche Anstieg des Bundesbeitrags für das Pensionssystem benötigen würde. (TZ 30, TZ 35)

Sowohl die Pensionen als auch ihre Finanzierung unterschieden sich nach Geschlechtern und Berufsgruppen. Frauen erhielten im Schnitt eine um rd. 40 % niedrigere Pension als Männer. Trotzdem ging der überwiegende Teil der öffentlichen Mittel im gesetzlichen Pensionssystem an Frauen. (TZ 37) Der Finanzierungsanteil aus dem Bundeshaushalt belief sich bei unselbstständig Erwerbstätigen auf rd. 16 %, bei Selbstständigen auf rd. 51 % und bei Land- und Forstwirtinnen bzw. -wirten auf rd. 77 %. (TZ 38)

Bei sorgfältiger Weiterentwicklung konnte das österreichische Pensionssystem durchaus eine geeignete Basis für die adäquate Versorgung der älteren Bevölkerung mit vertretbaren finanziellen Belastungen für die Erwerbstätigen und den Bundeshaushalt sein. Wichtige Voraussetzungen dafür waren jedoch

- ein klares Bild der erwarteten Entwicklung aufgrund einer handlungsfähigen Alterssicherungskommission mit klaren Aufträgen und schlüssigen Analysen,
- eine klare Strategie bei gesetzlichen Änderungen, um die langfristige Nachhaltigkeit nicht zugunsten kurzfristiger Unterstützungsmaßnahmen zu gefährden,
- Disziplin insbesondere bei Pensionsanpassungen,
- ein strategisches Ziel zum effektiven Pensionsantrittsalter,
- eine abgestimmte Zielvorstellung zur Entwicklung des Bundeshaushalts insgesamt und der Leistungen für den Bundesbeitrag zur Pensionsversicherung.

Auf Basis seiner Feststellungen hob der RH folgende Empfehlungen hervor:

ZENTRALE EMPFEHLUNGEN

**Bundesministerium für Soziales, Gesundheit, Pflege und Konsumentenschutz;
Bundesministerium für Finanzen**

- Angesichts der Prognosen zur Zeit der Gebarungsüberprüfung wären eine Zielrichtung für die Entwicklung und Verteilung des Bundeshaushalts und daraus abgeleitet eine Perspektive für den Bundesbeitrag zu den Pensionen zu entwickeln, die vor dem Hintergrund möglicher Maßnahmen im Pensionsbereich (insbesondere bei Pensionsanpassungen und Veränderungen im Pensionsantrittsalter) realistisch erscheinen. Dabei wäre angesichts der Schwankungen der Prognosen in Abhängigkeit von kurzfristigen Änderungen (z.B. der Gehaltsabschlüsse) eine ausreichende Flexibilität für die Reaktion auf geänderte Umstände zu bewahren. [\(TZ 36\)](#)
- Es wäre darauf hinzuwirken, dass gesetzliche Änderungen im Pensionsrecht nach einer langfristigen Strategie und unter Berücksichtigung der langfristigen finanziellen Auswirkungen erfolgen. Wichtige Handlungsfelder wären dabei die weitere Steigerung des Pensionsantrittsalters, die gezielte Bekämpfung von Invalidität und ein nachhaltiger Umgang mit Pensionsanpassungen. [\(TZ 17\)](#)
- Die Handlungsfähigkeit der Alterssicherungskommission wäre sicherzustellen, dies insbesondere durch eine rechtzeitige Bestellung der Vorsitzführung und die zeitgerechte Erstellung der Gutachten, eine Befassung mit aktuellen Fragen unter Einbeziehung von Expertinnen und Experten, eine nachvollziehbare Dokumentation der Berechnungen, klare Beschlüsse und eine regelmäßige Berichterstattung an den Nationalrat. [\(TZ 10, TZ 36\)](#)
- Auf eine Aktualisierung und Erweiterung der Nachhaltigkeitskriterien für die Alterssicherungskommission wäre im Sinne des Vertrauensgrundsatzes hinzuwirken, um die Nachhaltigkeit des Pensionssystems unter Einbeziehung versicherungsmathematischer, versorgungspolitischer und volkswirtschaftlicher Kriterien und von Aspekten der Haushaltsführung des Bundes beurteilen zu können. [\(TZ 36\)](#)
- Es wäre auch auf eine Erweiterung des Mandats der Alterssicherungskommission hinzuwirken, um eine umfassende Beurteilung des Pensionssystems unter Einbeziehung der Angemessenheit der Leistungen, der privaten Pensionsvorsorge und aktueller Gesetzesvorhaben zu ermöglichen. [\(TZ 12\)](#)

Bundesministerium für Soziales, Gesundheit, Pflege und Konsumentenschutz

- Für den Fall, dass die Abläufe der Alterssicherungskommission nicht die gesetzlich geforderten Ergebnisse liefern, sollte das Ministerium in Wahrnehmung seiner Verantwortung die Entwicklung des Pensionssystems vorausschauend prüfen, die notwendigen Maßnahmen zur Sicherstellung der Nachhaltigkeit des Pensionssystems setzen bzw. der Bundesregierung Vorschläge unterbreiten und entsprechende Gesetzesvorschläge vorlegen. (TZ 9)



Zahlen und Fakten zur Prüfung

Nachhaltigkeit des Pensionssystems							
Rechtsgrundlagen	Allgemeines Sozialversicherungsgesetz (ASVG), BGBl. 189/1955 i.d.g.F. Gewerbliches Sozialversicherungsgesetz (GSVG), BGBl. 560/1978 i.d.g.F. Bauern–Sozialversicherungsgesetz (BSVG), BGBl. 559/1978 i.d.g.F. Freiberuflichen–Sozialversicherungsgesetz (FSVG), BGBl. 624/1978 i.d.g.F. Allgemeines Pensionsgesetz (APG), BGBl. I 142/2004 i.d.g.F. Alterssicherungskommissions–Gesetz, BGBl. I 29/2017 i.d.g.F. diverse Pensionsreform– und Pensionsanpassungsgesetze						
	Ist–Werte 2021			Prognose für 2050 – „Langfristgutachten“ 2021			
Kennzahlen zum Pensionssystem	gesetzliche Pensionsversicherung	Beamtenpensionen	Summe	Referenzpfad	gesetzliche Pensionsversicherung	Beamtenpensionen	Summe
Gesamtbevölkerung in 1.000	8.979 ¹	–	–	8.153	9.612	–	–
Anzahl Pensionen in 1.000 ²	2.467	307	2.774	n.v.	3.339	164	3.503
Altenquotient ³	29,4	–	–	50,7	47,3	–	–
durchschnittliche Pensionshöhe in EUR	1.278	3.069	–	n.v.	1.726	2.669	–
„benefit ratio“ ⁴	0,44	n.v.	n.v.	n.v.	0,43	n.v.	n.v.
Erwerbsquoten Personen zwischen 55 und 64 Jahren in %	55,4	–	–	52,6	74,6	–	–
	in Mrd. EUR (in % vom BIP)						
Gesamtaufwand	48,484 (12,0)	13,158 (3,3)	61,642 (15,3)	80,760 (10,9)	87,544 (14,9)	6,168 (1,0)	93,712 (15,9)
BIP	402,7	–	–	740,915	586,268	–	–
Bundesbeitrag zur Pensionsversicherung ⁵	10,773 (2,7)	–	–	22,364 (3,0)	32,449 (5,5)	–	–

Rundungsdifferenzen möglich
BIP = Bruttoinlandsprodukt
n.v. = nicht verfügbar
alle absoluten Euro–Beträge zum Geldwert 2021

Quellen: Dachverband der Sozialversicherungsträger;
Jahresbericht PVA 2021; Statistik Austria 2022

¹ Stand 1. Jänner 2022

² bei Beamtinnen und Beamten: Anzahl der Pensionistinnen und Pensionisten, inklusive Hinterbliebenenpensionen

³ Verhältnis Personen ab 65 Jahren zu Personen zwischen 15 und 64 Jahren pro 100 Personen

⁴ Verhältnis der Durchschnittspension ASVG zum durchschnittlichen Aktiveinkommen (Beitragsgrundlage) ASVG

⁵ Ausfallhaftung, Partnerleistung und Zahlungen für Teilversicherte durch den Bund



Nachhaltigkeit des Pensionssystems

Prüfungsablauf und –gegenstand

- 1 (1) Der RH überprüfte von April 2022 bis September 2022 beim Bundesministerium für Soziales, Gesundheit, Pflege und Konsumentenschutz (in der Folge: **Sozialministerium**), beim Bundesministerium für Finanzen (in der Folge: **Finanzministerium**), bei der Pensionsversicherungsanstalt (**PVA**) und der Sozialversicherungsanstalt der Selbständigen (**SVS**) die Nachhaltigkeit des gesetzlichen Pensionssystems.² Im Zuge der Gebarungsüberprüfung fanden auch Gespräche mit dem Bundesministerium für Arbeit und Wirtschaft³ (in der Folge: **Arbeitsministerium**) statt.

Prüfungsziel war die Beurteilung, ob die Mechanismen zur Sicherstellung der Nachhaltigkeit des Pensionssystems effektiv waren. Der RH beurteilte insbesondere die Arbeit der Alterssicherungskommission bei den „Langfristgutachten“, die gesetzlichen Änderungen im Pensionsrecht seit 2003 und die tatsächlichen Veränderungen, etwa beim Pensionsantrittsalter und bei der Pensionshöhe.

(2) Der überprüfte Zeitraum umfasste die Jahre 2017, als die Alterssicherungskommission eingerichtet wurde, bis 2021, als diese das zur Zeit der Gebarungsüberprüfung aktuellste „Langfristgutachten“ erstellte. Der RH berücksichtigte soweit als möglich auch frühere Entwicklungen, etwa die Pensionsharmonisierung 2004, und spätere Entwicklungen, insbesondere das „Mittelfristgutachten“ 2022. Die Reaktionen auf die ab Frühjahr 2022 stark gestiegene Inflation waren noch nicht Thema der Gebarungsüberprüfung.

(3) Der RH richtet seine Empfehlungen an das Sozialministerium und das Finanzministerium, da für wesentliche Punkte die Zusammenarbeit beider Ministerien erforderlich ist. Nach dem Bundesministeriengesetz 1986⁴ (**BMG**) fallen Pensionsangelegenheiten sachlich primär in die Zuständigkeit des Sozialministeriums, das daher im Hinblick auf die inhaltliche Umsetzung der Empfehlungen eine führende Rolle einzunehmen hätte. Das Finanzministerium ist in der Alterssicherungskommission und im Bereich der Beamtenpensionen maßgeblich beteiligt und verantwortet das Budget.

² Von der Überprüfung nicht umfasst war die Versicherungsanstalt öffentlich Bediensteter, Eisenbahnen und Bergbau (**BVAEB**), die aufgrund ihrer Größe nur geringen Einfluss auf die Nachhaltigkeit des Pensionssystems hat. Von 2,44 Mio. Pensionen im Jahr 2020 entfielen 2,03 Mio. auf die PVA, 0,37 Mio. auf die SVS und 0,03 Mio. auf die BVAEB. Das Beamtenpensionssystem war nur hinsichtlich der Nachhaltigkeitsgutachten Prüfungsgegenstand. Aufgrund der sinkenden Tendenz, der inhaltlichen Angleichung durch das Allgemeine Pensionsgesetz (**APG**) und der Zersplitterung der Dienstgeber (Bund, Länder, Gemeinden) erfolgte keine Analyse der Detailregelungen.

³ Zu Ressortzugehörigkeit und –bezeichnung des Sozial– bzw. Arbeitsministeriums im überprüften Zeitraum siehe Anhang B; unabhängig von Bezeichnungsänderungen im Zeitablauf verwendet der RH im vorliegenden Bericht einheitlich die Bezeichnung „Sozialministerium“ und „Arbeitsministerium“.

⁴ BGBl. 76/1986 (Wv) i.d.g.F.

(4) Zu dem im April 2023 übermittelten Prüfungsergebnis nahmen das Sozialministerium und die PVA im Juni 2023 sowie das Finanzministerium und die SVS im Juli 2023 Stellung. Das Arbeitsministerium verzichtete im April 2023 auf eine Stellungnahme und verwies auf die ausschließlich an das Sozialministerium und das Finanzministerium gerichteten Empfehlungen. Der RH erstattete seine Gegenäußerungen im Oktober 2023.

(5) Das Finanzministerium hielt in seiner Stellungnahme generell fest, dass es die gemeinsam an das Sozial- und Finanzministerium gerichteten Empfehlungen zur Kenntnis nehme und diese in Gespräche mit dem Sozialministerium über mögliche Weiterentwicklungen der Alterssicherungskommission einfließen lassen werde. Der vom Alterssicherungskommissions-Gesetz⁵ vorgegebene Rahmen unterliege jedoch nicht seiner Zuständigkeit.

Das Finanzministerium bedankte sich für die umfangreichen Aussagen und Analysen zum österreichischen Pensionssystem und für das Aufgreifen der Themen Nachhaltigkeit, Transparenz und Pensionsantrittsalter. Die Demografie mit steigender Lebenserwartung und unterschiedlichen Geburtsraten und die sich ändernden wirtschaftlichen Rahmenbedingungen – etwa durch geringere Wachstumsraten – sehe auch das Finanzministerium als Herausforderungen. Diese seien auch in den langfristigen Prognosen abgebildet, wie etwa der Langfristigen Prognose der öffentlichen Finanzen des Österreichischen Instituts für Wirtschaftsforschung (**WIFO**). Die vom RH überprüften Gutachten der Alterssicherungskommission würden eine gute Ausgangsbasis für weitere Betrachtungen und Analysen der langfristigen Entwicklungen darstellen. Vor diesem Hintergrund sehe es Empfehlungen als wichtig für weitere Debatten an, wie beispielsweise zur transparenten Darstellung der langfristigen finanziellen Auswirkungen von Änderungen im Pensionsrecht, zur Anhebung des effektiven Pensionsantrittsalters oder zum nachhaltigen Umgang mit Pensionsanpassungen.

Die Schlussempfehlungen 5 bis 8, 10 bis 12, 14, 19, 24 und 35 (**TZ 41**) betreffen Änderungen der gesetzlichen Voraussetzungen. Dafür liege die legislative Kompetenz beim Sozialministerium. Hinsichtlich jener Empfehlungen, in denen es angesprochen sei, erfülle es die vorgegebenen gesetzlichen Aufgaben vollständig. Nichtsdestoweniger sei das Finanzministerium offen für Diskussionen zu Verbesserungen des Umfangs, des Mandats und der Abläufe der Alterssicherungskommission. Einen etwaigen diesbezüglichen Gesetzesvorschlag müsste jedoch das Sozialministerium einbringen.

⁵ BGBl. I 29/2017 i.d.g.F.

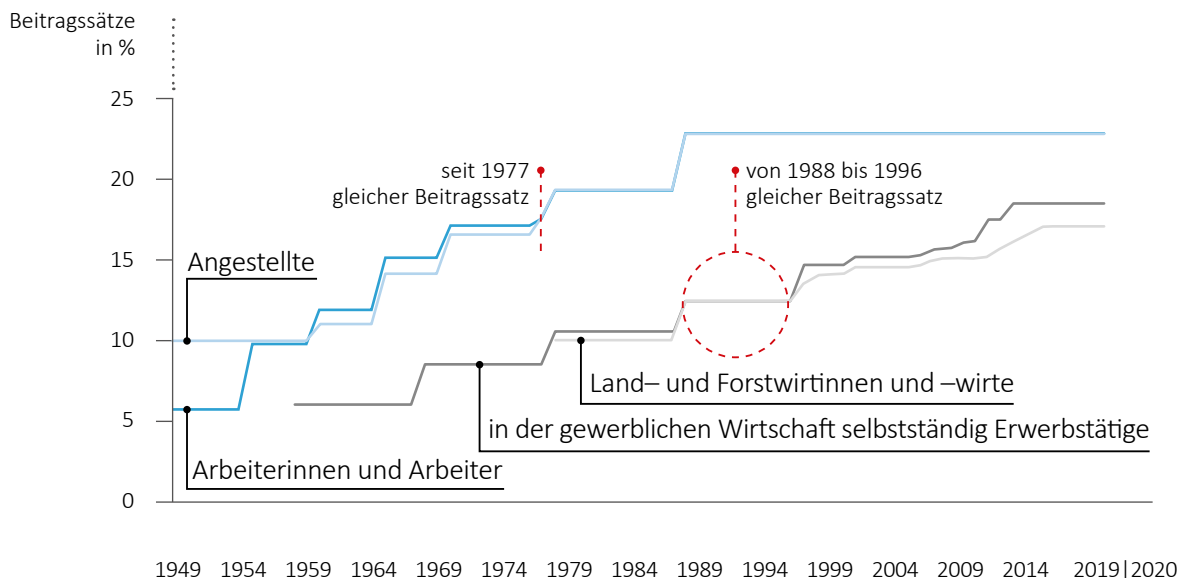
Eckpunkte des österreichischen Pensionssystems

Historische Entwicklung

- 2.1 Das österreichische Pensionssystem stand vor der Herausforderung, unter unterschiedlichen wirtschaftlichen Bedingungen und bei wechselnder Arbeitsmarktsituation angemessene Leistungen zu leistbaren Finanzierungsbeiträgen sicherzustellen – auch angesichts veränderter Lebenserwartung und Geburtenraten. Um auf die veränderten demografischen, wirtschaftlichen und sozialen Verhältnisse zu reagieren, passte der Gesetzgeber das Beitrags- und Leistungsrecht laufend an.

In der Zwischenkriegszeit stellte er etwa von der zunächst vorgesehenen Kapitaldeckung auf ein Umlagesystem um. Auch die Voraussetzungen für die Inanspruchnahme einer Pensionsleistung, z.B. Altersgrenzen und Versicherungsjahre, sowie die Höhe der Leistungen, z.B. Zu- und Abschläge, änderten sich im Zeitverlauf. In der zweiten Republik erhöhten sich – auch vor dem Hintergrund einer steigenden Wirtschaftsleistung – die Beiträge:

Abbildung 1: Entwicklung der Beitragssätze im österreichischen Pensionssystem seit 1949



Quellen: ASVG; BSVG; GSVG; Darstellung: RH

Damit wurde zunächst insbesondere ein wachsendes Leistungsniveau finanziert. Im Zuge der Ölkrise Anfang der 1970er Jahre und einer steigenden Arbeitslosigkeit ergab sich ein niedrigeres Pensionsantrittsalter, womit Probleme des Arbeitsmarkts teilweise dem Pensionssystem übertragen wurden.

Ab Mitte der 1980er Jahre waren die Veränderungen vor allem von der Finanzierbarkeit geprägt, z.B. die Änderungen beim Durchrechnungszeitraum und bei Abschlägen bei vorzeitigem Pensionsantritt. Dies geschah insbesondere im Hinblick auf die gestiegene Lebenserwartung und die Pensionierung der „Babyboomer“.

Wesentliche Grundsätze der Entwicklung waren,

- am Versicherungsprinzip gegenüber einem reinen Versorgungsprinzip festzuhalten (höhere Beiträge führen zu höheren Leistungen) und
- die gesetzliche Pensionsversicherung zunehmend auszudehnen bzw. zu vereinheitlichen.

Die folgende Tabelle zeigt die Veränderung wesentlicher (Finanzierungs-)Kennzahlen zur gesetzlichen Pensionsversicherung zwischen 1970 und 2020:

Tabelle 1: Entwicklung von (Finanzierungs-)Kennzahlen zur Pensionsversicherung im Zeitraum 1970 bis 2020

	1970	2020	Veränderung 1970 bis 2020
	in %		
Anteil Personen ab 65 Jahren an der Bevölkerung	14,15	19,21	36
Aufwand der Pensionsversicherung am Bruttoinlandsprodukt	7,53	12,18	62
Anteil des Bundesbeitrags am Aufwand der Pensionsversicherung	26,77	22,08	-18
Bundesbeitrag zur Pensionsversicherung gemessen am Bruttoinlandsprodukt	2,02	2,69	33
Bundesbeitrag zur Pensionsversicherung gemessen am Bundeshaushalt	7,84	10,19	30

Quellen: Mittelfristgutachten; Statistik Austria; Zusammenstellung: RH

Die Tabelle zeigt, dass der Anteil des Aufwands der Pensionsversicherung⁶ am Bruttoinlandsprodukt (**BIP**) stärker anstieg als der Bevölkerungsanteil ab 65 Jahren. Der Anteil des Bundesbeitrags am Aufwand der Pensionsversicherung sank deutlich; aufgrund des Anstiegs des Pensionsaufwands selbst stieg jedoch der Anteil des Bundesbeitrags zur Pensionsversicherung am Bundeshaushalt. Dieser Anstieg lag jedoch unter jenem der Bevölkerung ab 65 Jahren.

- 2.2 Der RH wies darauf hin, dass das österreichische Pensionssystem seit Beginn der zweiten Republik wesentliche Änderungen durchlief, um auf demografische, wirtschaftliche und soziale Herausforderungen zu reagieren. Das Versicherungsprinzip blieb dabei trotz Änderungen in der Finanzierung und im Beitrags- und Leistungsrecht aufrecht. Der Anteil des Bundesbeitrags am Pensionsaufwand ging zwar zurück, der Anteil des Bundesbeitrags zur Pensionsversicherung am Bundeshaushalt stieg allerdings. Dies jedoch in einem geringeren Ausmaß, als die Bevölkerung ab 65 Jahren wuchs.

Der RH stellt in weiterer Folge die aktuellen demografischen Herausforderungen dar und wie der Gesetzgeber darauf in den Pensionsreformen 2003 und 2004 reagierte (TZ 3 bis TZ 8). Er analysierte weiters

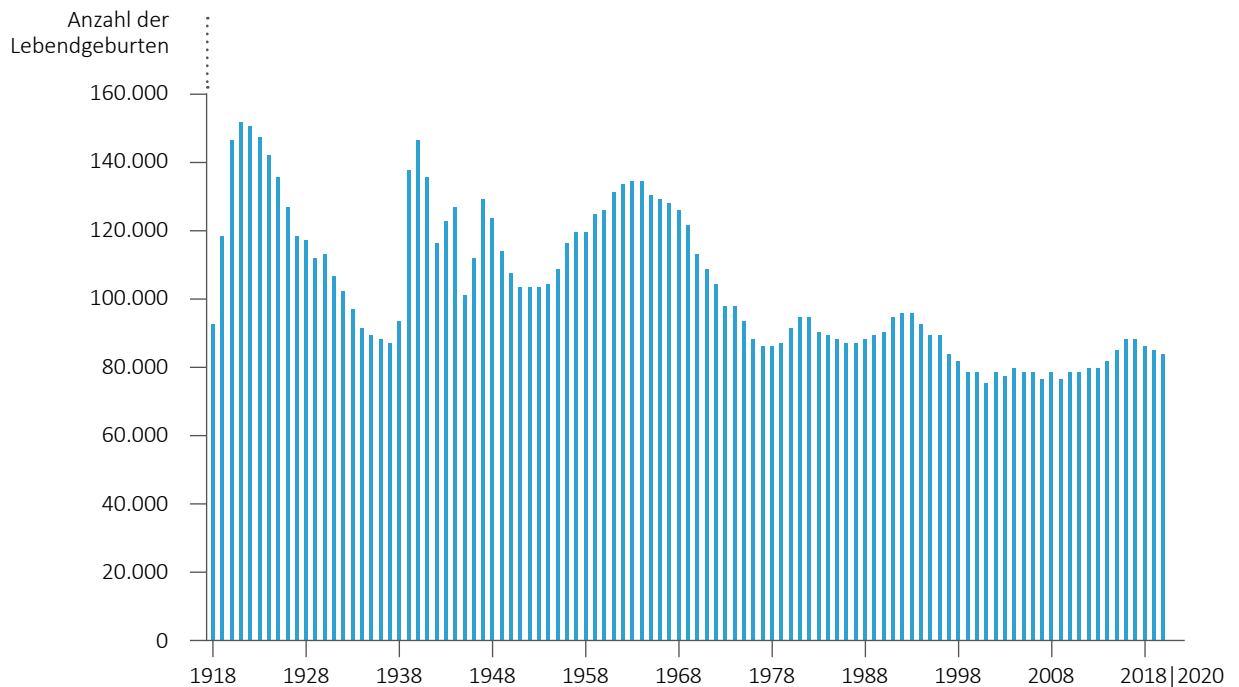
- das Vorgehen der Alterssicherungskommission (TZ 9 bis TZ 14),
- den Inhalt ihrer Berichte (TZ 15, TZ 30 bis TZ 36),
- die gesetzlichen Maßnahmen (TZ 16 bis TZ 20),
- die Veränderungen beim Pensionsantrittsalter (TZ 21 bis TZ 25),
- die Veränderungen bei den Pensionshöhen (TZ 27 bis TZ 29) und
- Besonderheiten nach Berufsgruppen und Geschlecht (TZ 37, TZ 38).

⁶ Begrifflich besteht ein Unterschied zwischen „Pensionsaufwand“ (unabhängig von der auszahlenden Stelle, aber sachlich eingegrenzt auf Pensionen) und dem „Aufwand der gesetzlichen Pensionsversicherung“ (eingegrenzt auf bestimmte Rechtsträger, aber mehrere Themenbereiche umfassend – z.B. Ausgleichszulage, Rehabilitationsaufwand, Verwaltungsaufwand). Die exakten Themenbereiche können dabei je nach Quelle und Verwendungszweck variieren. Einen Überblick über die Begriffe gibt TZ 7, die verwendeten Begriffe richten sich in diesem Bericht grundsätzlich nach der angegebenen Quelle.

Aktuelle demografische Herausforderungen

3.1 Die folgende Abbildung zeigt die Entwicklung der Lebendgeburten in Österreich:

Abbildung 2: Entwicklung der Lebendgeburten in Österreich

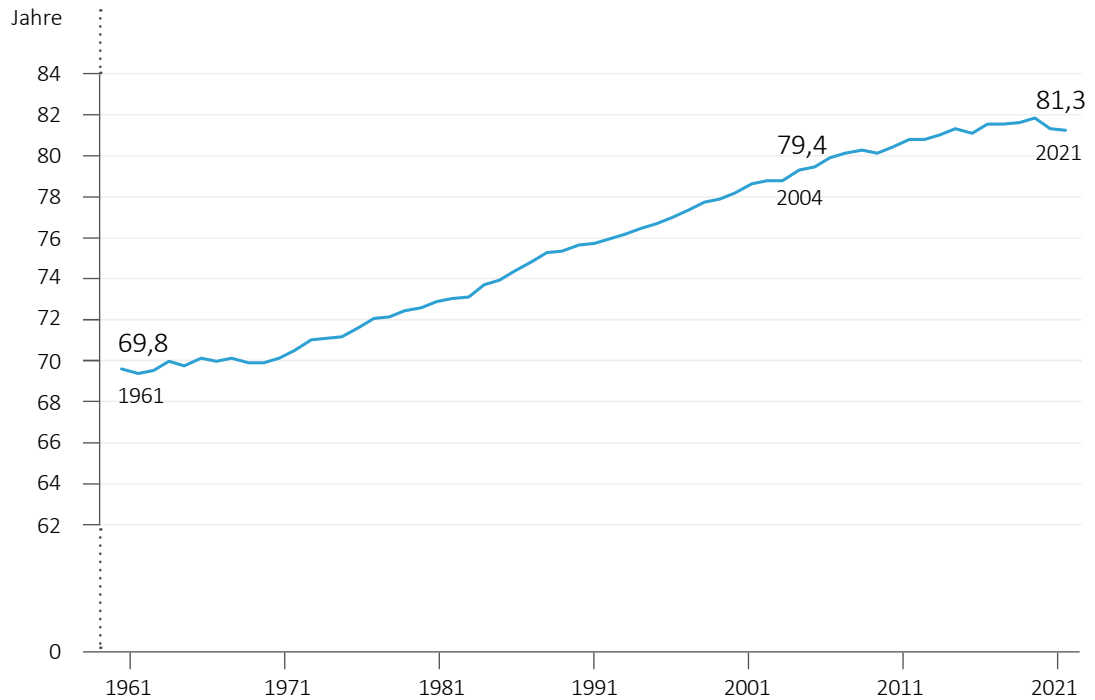


Quelle: Statistik Austria; Darstellung: RH

Neben dem langfristigen Trend sinkender Geburten ist dabei auch der vorübergehende Anstieg in der sogenannten „Babyboomer“-Generation zu erkennen: So betrug die Zahl der Lebendgeburten im Jahr 1963 rd. 135.000, im Jahr 2001 rd. 75.500.

Die folgende Abbildung zeigt die Entwicklung der Lebenserwartung bei Geburt von 1961 bis 2021, wobei ein Anstieg von knapp unter 70 Jahren im Jahr 1961 auf rd. 81,3 Jahre im Jahr 2021 festzustellen ist:

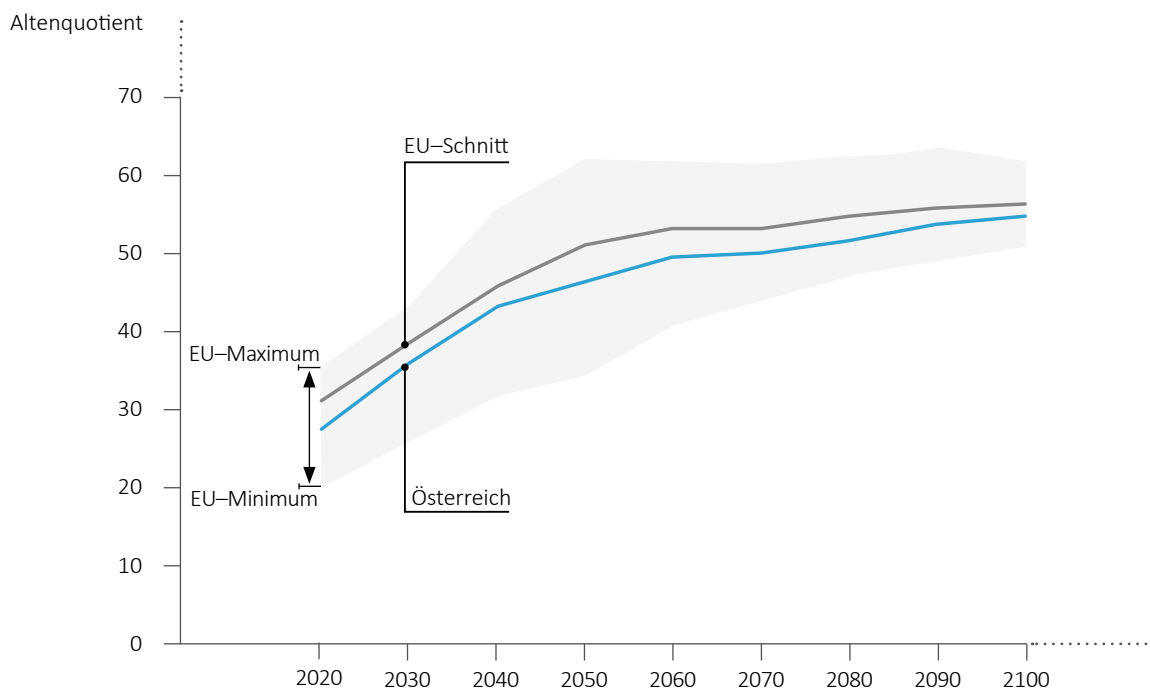
Abbildung 3: Entwicklung der Lebenserwartung



Quelle: Statistik Austria; Darstellung: RH

Als Ergebnis der beiden Effekte würde das Verhältnis der Personen ab 65 Jahren zu den Personen im erwerbsfähigen Alter (15 bis 64 Jahre) deutlich ansteigen:

Abbildung 4: Entwicklung des Verhältnisses der Personen ab 65 Jahren zu Personen im erwerbsfähigen Alter pro 100 Personen (Altenquotient) im EU-Vergleich



Quelle: Eurostat; Darstellung: RH

Die Entwicklung des Altenquotienten in Österreich würde etwa im Mittelfeld der EU liegen. Diese Kennzahl lag bis 1910 bei neun und stieg bis 1971 auf 23 an. Infolge der vermehrten Geburten der „Babyboomer“-Generation blieb die Kennzahl bis ins Jahr 2000 etwa konstant. Seither stieg sie bis 2020 wieder deutlich auf das in der Abbildung ersichtliche Niveau (knapp unter 30) an.

- 3.2 Der RH wies darauf hin, dass sich der Altenquotient durch die gestiegene Lebenserwartung und die reduzierten Geburtenzahlen erhöhte: Die Zahl der Personen ab 65 Jahren je 100 Personen im erwerbsfähigen Alter stieg bis 2020 deutlich an. Der RH analysiert daher in TZ 4, wie der österreichische Gesetzgeber auf diese und zukünftige demografischen Veränderungen reagierte.

- 3.3 Die SVS führte in ihrer Stellungnahme aus, dass eine längere Lebenserwartung nicht gleichbedeutend mit gesunden Lebensjahren sei. So werde z.B. ein Zusammenhang zwischen längerer Lebenserwartung und Demenzerkrankungen angenommen. Bei einer Verringerung der Pension aufgrund der gestiegenen Lebenserwartung müsste gegebenenfalls ein anderer Ausgleich gefunden werden.
- 3.4 Der RH teilte die Ansicht der SVS, dass auch der Gesundheitszustand bei fortschreitendem Alter ein wichtiger Parameter für die Weiterentwicklung des Pensionssystems ist (etwa bei Maßnahmen zur Anhebung des Pensionsantrittsalters). Er bestätigte auch, dass bei sinkenden Pensionen mitunter andere Maßnahmen zur Deckung des Lebensunterhalts der betroffenen Personen notwendig sind (z.B. Ausgleichszulagen), wies jedoch darauf hin, dass die Anspruchsvoraussetzungen und der Umfang dieser Leistungen anderen Regeln folgten.

Reformen 2003 und 2004

- 4.1 (1) Vor dem Hintergrund des steigenden Altenquotienten schuf der Gesetzgeber im Jahr 2000 die Kommission zur langfristigen Pensionssicherung, die u.a. alle drei Jahre über die längerfristige Entwicklung der gesetzlichen Pensionsversicherung zu berichten hatte. Im ersten Bericht vom Mai 2002 hielt sie fest, dass – je nach Szenario – der Aufwand für die gesetzliche Pensionsversicherung von 10,5 % des BIP im Jahr 2000 auf bis zu 16,8 % des BIP im Jahr 2050 steigen würde. Der Gesetzgeber reagierte darauf mit der Pensionssicherungsreform 2003⁷ und der Pensionsharmonisierung 2004⁸.

(2) Die Pensionssicherungsreform 2003 erschwerte vorzeitige Pensionsantritte⁹ und verlängerte die Durchrechnung für die Pensionsbemessungsgrundlage von 15 auf 40 Jahre. Sie reduzierte weiters die „Steigerungspunkte“ von 2 auf 1,78 pro Jahr. Die vom Gesetzgeber angestrebte Pensionshöhe von 80 % der Bemessungsgrundlage war somit erst nach 45 Jahren Erwerbstätigkeit erreichbar. Pro Jahr eines vorzeitigen Pensionsantritts sah die Reform Abschläge von 4,2 % der Bruttopension vor. Um Härtefälle zu vermeiden, waren Verluste aus der Reform mit maximal 10 % begrenzt.

⁷ Budgetbegleitgesetz 2003, BGBl. I 71/2003

⁸ Pensionsharmonisierungsgesetz, BGBl. I 142/2004

⁹ Sie schaffte die bisherige Gleitpension ab und führte die vorzeitige Alterspension bei Arbeitslosigkeit in die Arbeitslosenversicherung über. Außerdem hob sie das Frühpensionsalter etappenweise auf das Regelpensionsalter an. Dennoch wurde die sogenannte „Hacklerregelung“ bis zum Jahr 2010 verlängert und eine vorzeitige Alterspension ermöglicht, wenn bei langer Versicherungsdauer ein Großteil der Beitragsmonate unter besonders belastenden Arbeitsbedingungen erworben worden war.

(3) Die Pensionsharmonisierung 2004 sollte ein für alle Bevölkerungsgruppen einheitliches Pensionssystem schaffen, insbesondere auch für Beamtinnen und Beamte. Das Allgemeine Pensionsgesetz (**APG**)¹⁰ regelte dazu u.a. ein einheitliches Pensionskonto, den Anspruch auf die Alterspension und deren Ausmaß. Alle erwerbstätig Versicherten sollten mit 65 Jahren nach 45 Versicherungsjahren eine Pension von 80 % des Lebensdurchschnittseinkommens erhalten.

Das APG erfasste Personen, die nach dem 1. Jänner 1955 geboren waren und Versicherungszeiten nach dem 31. Dezember 2004 erwarben. Wer vor dem 1. Jänner 1955 geboren war, unterlag unverändert dem Altrecht. Für später geborene Personen mit Versicherungszeiten bis zum 31. Dezember 2004 waren eine fiktive Pension nach dem Altrecht und eine nach dem APG zu berechnen („Parallelrechnung“). Die tatsächliche Pensionshöhe richtete sich dann nach dem Verhältnis der Versicherungszeiten, die in den jeweiligen Systemen erworben wurden.

Die Pensionsharmonisierung 2004 sah vor, dass Ansprüche am Pensionskonto mit der durchschnittlichen jährlichen Steigerung der Beitragsgrundlage (Aufwertungszahl) aufzuwerten waren. Pensionen waren gemäß dem Verbraucherpreisindex anzupassen. Den durch die Pensionsversicherungsreform 2003 eingeführten Verlustdeckel änderte der Gesetzgeber wieder ab: Er sollte für das Jahr 2004 5 % betragen, in den folgenden Jahren jeweils um 0,25 % ansteigen und ab 2024 wieder 10 % betragen.

(4) Auf Basis dieser Reformen bzw. ergänzend dazu wurde der sogenannte „Referenzpfad“ im Allgemeinen Sozialversicherungsgesetz (**ASVG**)¹¹ normiert, auf dessen Grundlage die Nachhaltigkeit des Pensionssystems beurteilt werden sollte. Nach den Berechnungen gemäß Gesetzesmaterialien sollte der Aufwand für die gesetzliche Pensionsversicherung als Anteil des BIP – nach einem mittelfristigen Anstieg – im Jahr 2050 wieder etwa auf dem Niveau des Jahres 2004 liegen (TZ 32).

- 4.2 Der RH merkte an, dass die umfassenden Pensionsreformen 2003 und 2004 das österreichische Pensionssystem erheblich veränderten. Dies mit dem Ziel, auf die demografischen Herausforderungen zu reagieren und eine langfristige finanzielle Nachhaltigkeit sicherzustellen. Dies führte mittelfristig zu einer vollständigen Berücksichtigung des gesamten Erwerbsverlaufs. Höhere Abschläge bzw. erschwerte Zugangsvoraussetzungen bei vorzeitigen Alterspensionen sollten einen späteren Pensionsantritt bewirken.

¹⁰ BGBl. I 142/2004

¹¹ BGBl. 189/1955 i.d.g.F.

Logik des Pensionskontos

- 5.1 Wesentliches Ziel der Pensionsreform 2004 war, für die Versicherten ein transparentes Pensionskonto zu schaffen. Dieses informierte über die bisher einbezahlten Beiträge, Versicherungszeiten und die Höhe der bereits erworbenen Leistungsansprüche.

Das Pensionskonto wies für jedes Jahr die Summe der eingezahlten Beiträge aus, die in diesem Jahr zu verbuchende Teilgutschrift, die bislang erworbene Gesamtgutschrift und die daraus resultierende Bruttoleistung. Die folgende Tabelle zeigt ein Beispiel für das Pensionskonto:

Tabelle 2: Pensionskonto – Beispiel

Jahr	Alter	Beitragsgrundlage (jährliche Erhöhung um 1.000 EUR)	jährliche Teilgutschrift (1,78 % der Beitragsgrundlage)	aufgewertete Gesamtgutschrift des Vorjahres	Gesamtgutschrift (Teilgutschrift plus aufgewertete Gesamtgutschrift des Vorjahres)	monatliche Bruttoleistung (Gesamtgutschrift dividiert durch 14)
	in Jahren	in EUR				
2005	23	25.000	445	0	445	32
2006	24	26.000	463	454	917	65
2007	25	27.000	481	935	1.416	101
2008	26	28.000	498	1.444	1.942	139
2009 bis 2042	27 bis 60
2043	61	63.000	1.121	41.915	43.037	3.074
2044	62	64.000	1.139	43.897	45.037	3.217
2045	63	65.000	1.157	45.937	47.094	3.364

Rundungsdifferenzen möglich

Quelle: Sozialministerium

Aus der Beitragsgrundlage ergab sich durch Multiplikation mit dem Faktor 1,78 % (Kontoprozentsatz) eine Teilgutschrift. Die Gesamtgutschrift setzte sich aus der Teilgutschrift des jeweiligen Jahres und der Summe der aufgewerteten Teilgutschriften der vorangegangenen Jahre zusammen. Die Vorjahresgutschrift wurde dabei mit der sogenannten Aufwertungszahl, die den Lohnzuwachs abbildete, vervielfacht. Die monatliche Bruttopensionsleistung (letzte Spalte) ergab sich aus der Division der Gesamtgutschrift durch 14. Bei 45 Versicherungsjahren und Pensionsantritt wurde mit 65 Jahren eine Ersatzrate von 80 % erreicht.

Ursprünglich galt die Berechnung der Pensionshöhe mittels Pensionskonto nur für Personen, die erst nach dem 31. Dezember 2004 Versicherungsmonate erworben hatten. In den übrigen Fällen galt eine Parallelrechnung. Ab 1. Jänner 2014 fasste die Kontoerstgutschrift die vor dem 1. Jänner 2005 erworbenen Ansprüche in einem Sockelbetrag zusammen, der als Gesamtgutschrift im Pensionskonto zu verbuchen war. Somit konnten alle versicherten Personen aus ihrem Pensionskonto¹² den Stand ihrer Ansprüche ersehen. Langfristig ergaben sich die Pensionsansprüche in der gesetzlichen Pensionsversicherung somit durch wenige Rechenschritte aus den geleisteten Beiträgen bzw. den Beitragsgrundlagen.

- 5.2 Der RH beurteilte positiv, dass durch das Pensionskonto und die Berechnungsvorschriften im APG für jede versicherte Person die bereits geleisteten Beiträge und dadurch erworbenen Ansprüche transparent und jederzeit einsehbar waren und die (voraussichtliche) Pensionshöhe durch einfache Rechenschritte ermittelbar war. Er hielt dies für einen wesentlichen Aspekt bei der Förderung des Vertrauens der Versicherten in das Pensionssystem und der Planbarkeit der Pension.

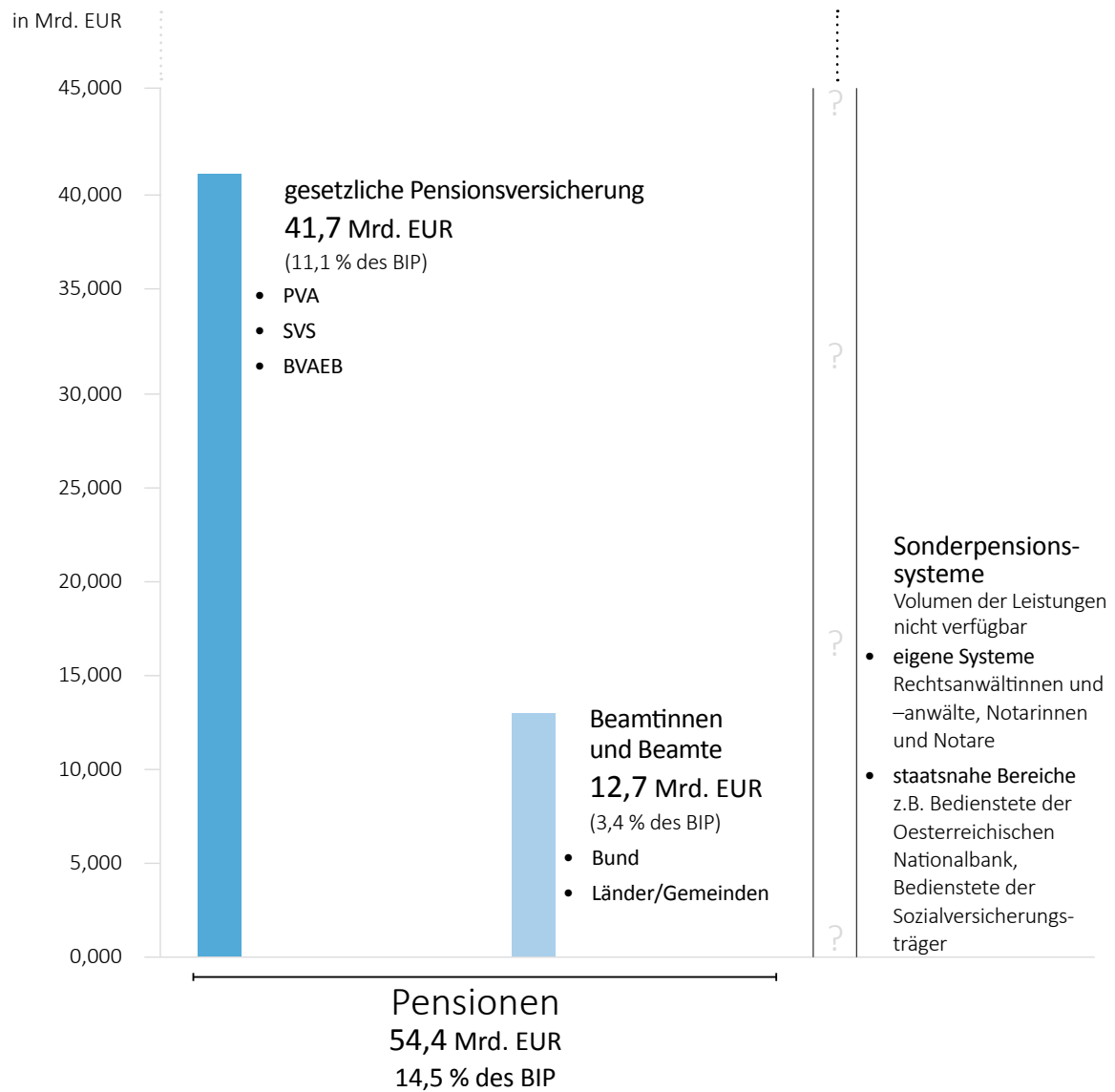
Teilbereiche des österreichischen Pensionssystems

- 6.1 (1) Die folgende Abbildung zeigt Teilbereiche und Zuständigkeiten im österreichischen Pensionssystem sowie – soweit vorhanden – den darauf entfallenden Pensionsaufwand 2020¹³:

¹² zugänglich u.a. über die Handy-Signatur bzw. Bürgerkarte

¹³ Die Zahlen zum Pensionsaufwand im Bericht variieren in der Höhe je nach berücksichtigten Aufwendungen (siehe Tabelle 3). Grundsätzlich umfasst der Pensionsaufwand die Aufwendungen für Pensionen (Anzahl multipliziert mit der Höhe der Leistungen); das waren 2020 rd. 41,7 Mrd. EUR bzw. 11,1 % des BIP in der gesetzlichen Pensionsversicherung (Abbildung 5). Dazu können in weiterer Folge insbesondere Krankenversicherungsbeiträge der Pensionistinnen und Pensionisten, Ausgaben für Gesundheitsvorsorge und Rehabilitation und sonstige Aufwendungen gerechnet werden. Dies entspricht dem „Gesamtaufwand“ im Sinne des „Langfristgutachtens“ 2021, der Wert dort betrug 46,2 Mrd. EUR oder 12,3 % für 2020. Zusätzlich kann die Ausgleichszulage mitberücksichtigt werden, was wiederum den „Gesamtaufwendungen der Pensionsversicherungsträger“ laut Mittelfristgutachten mit 47,2 Mrd. EUR bzw. 12,45 % entsprach (Abbildung 6).

Abbildung 5: Teilbereiche des österreichischen Pensionssystems und Pensionsaufwand 2020



PVA = Pensionsversicherungsanstalt
 SVS = Sozialversicherungsanstalt der Selbständigen
 BVAEB = Versicherungsanstalt öffentlich Bediensteter, Eisenbahnen und Bergbau

Quellen: Finanzministerium; Sozialministerium; Darstellung: RH

Im Jahr 2020 betrug der Pensionsaufwand insgesamt 54,373 Mrd. EUR. Der Großteil (41,673 Mrd. EUR) entfiel auf die gesetzliche Pensionsversicherung, davon waren 4,941 Mrd. EUR Hinterbliebenenpensionen. Träger der gesetzlichen Pensionsversicherung waren

- die **PVA** für Arbeiterinnen und Arbeiter, Angestellte, Vertragsbedienstete sowie Vertragslehrpersonen des Bundes und der Länder,
- die Sozialversicherungsanstalt der Selbständigen (**SVS**) für in der gewerblichen Wirtschaft bzw. freiberuflich selbstständig Erwerbstätige sowie Land- und Forstwirtschaften und -wirte und
- die Versicherungsanstalt öffentlich Bediensteter, Eisenbahnen und Bergbau (**BVAEB**) für Arbeiterinnen und Arbeiter sowie Angestellte bei Eisenbahn-, Seilbahn- und Bergbauunternehmen und Bedienstete der BVAEB. Das Pensionservice der BVAEB administrierte auch die pensionsrechtlichen Agenden der Beamtinnen und Beamten des Bundes sowie der Österreichischen Post Aktiengesellschaft, der Österreichischen Postbus Aktiengesellschaft und der A1 Telekom Austria Aktiengesellschaft. Es vollzog weiters die pensionsrechtlichen Agenden bestimmter Landeslehrpersonen von Kärnten und Wien.¹⁴

Der Pensionsaufwand für die Beamtinnen und Beamten gemäß Abbildung 5 betrug 2020 rd. 12,7 Mrd. EUR.

(2) Seit der Pensionsharmonisierung 2004 wurden die Pensionssysteme der gesetzlichen Pensionsversicherung und der Beamtinnen und Beamten mit entsprechenden Übergangsbestimmungen sukzessive angeglichen.¹⁵

(3) Bestimmte Berufsgruppen waren von der gesetzlichen Pensionsversicherung ausgenommen: So bestand für Notarinnen und Notare, Notariatskandidatinnen und -kandidaten sowie für deren Hinterbliebene mit der Versorgungsanstalt des österreichischen Notariates eine eigene Einrichtung. Auch die Rechtsanwaltskammern hatten eigene Einrichtungen zur Versorgung für den Fall des Alters und der Berufsunfähigkeit sowie zur Versorgung der Hinterbliebenen. Daten zur Anzahl dieser Personen sowie zur Höhe der Leistungen waren im Sozialministerium nicht verfügbar.

Weiters bezogen bestimmte Personengruppen, z.B. Bedienstete der Oesterreichischen Nationalbank, bestimmte Politikerinnen und Politiker, Bedienstete der Sozialversicherungsträger oder Angehörige bestimmter Kammern, die grundsätzlich in die

¹⁴ BGBl. I 138/2017 legte fest, dass sich die Länder bei der Besoldung der pragmatisierten Lehrpersonen ab 2019 des vom Bund bereitgestellten und betriebenen IT-Verfahrens für das Personalmanagement zu bedienen hatten. Eine sukzessive Einbindung in die Bundesbesoldung sollte zwischen 2021 und 2025 erfolgen.

¹⁵ Für die Landes- und Gemeindebeamtinnen und -beamten war diese Angleichung noch nicht vollständig umgesetzt. Eine vertiefte Überprüfung des Standes der Angleichung war nicht Gegenstand dieses Berichts.

gesetzliche Pensionsversicherung einbezogen waren, zusätzliche Leistungen. Auch hier waren die Anzahl der betroffenen Personen sowie das Volumen der Leistungen nicht gesamthaft erfasst.

(4) Neben diesen Systemen basierte die Alterssicherung auch auf der Eigenvorsorge. Die „zweite Säule“ der Pensionsvorsorge beruhte zunächst auf den mit Beginn 1990 eingeführten Pensionskassen und sollte 2002 durch das betriebliche Mitarbeitervorsorgegesetz¹⁶ gestärkt werden. Der Dienstgeber musste dabei während des aufrechten Dienstverhältnisses Beiträge an eine ausgelagerte Mitarbeitervorsorgekasse abführen, die Bediensteten konnten dann zwischen einer Kapitalauszahlung oder einer lebenslangen Rente wählen. In der „dritten Säule“ werden vor allem Lebensversicherungen zusammengefasst. Zu ihrer Stärkung wurde 2002 eine prämienbegünstigte Zukunftsvorsorge eingeführt. Dennoch kam der zweiten und dritten Säule im Vergleich zur ersten Säule nur eine untergeordnete Rolle zu. Die statistische Analyse und Betrachtung des Sozialministeriums enthielten aber keine gesamthafte Betrachtung der drei Säulen.

- 6.2 Der RH merkte kritisch an, dass das Sozialministerium über keine Daten zur Anzahl der Personen und zum Pensionsaufwand in Sonderpensionssystemen bzw. Zusatzpensionssystemen verfügte und die erste, zweite und dritte Säule nicht gesamthaft betrachtete.

[Er empfahl dem Sozialministerium und dem Finanzministerium, Maßnahmen zur Steigerung der Transparenz über die noch bestehenden Sonder- bzw. Zusatzpensionssysteme sowie die zweite und dritte Säule der Altersvorsorge auf aggregierter Ebene zu prüfen \(z.B. Meldungen aggregierter Daten an die Statistik Austria\).](#)

Der RH anerkannte, dass seit der Pensionsharmonisierung 2004 die Pensionssysteme sukzessive angeglichen wurden. Allerdings bestanden zur Zeit der Gebarungsüberprüfung weiter Unterschiede.

- 6.3 (1) Das Sozialministerium führte in seiner Stellungnahme aus, dass die genannten Pensionen und Säulen nicht in seinen Kompetenzbereich fallen würden.

(2) Das Finanzministerium gab in seiner Stellungnahme zu bedenken, dass es in Österreich keine allgemein gültige Definition der zweiten und dritten Säule der Pensionsvorsorge gebe. Eine gesamthafte Betrachtung aller Säulen sehe das Alterssicherungskommissions-Gesetz nicht vor. Das Finanzministerium erhebe selber keine Daten zur zweiten und dritten Säule. Zwar ermittle die Finanzmarktaufsichtsbehörde im Rahmen ihrer Aufsichtstätigkeit gewisse Daten und veröffentliche diese auch teilweise. Jedoch sei unklar, inwiefern in diesem Rahmen veröffentlichte Daten

¹⁶ BGBl. I 100/2002 i.d.g.F.

– abhängig von der finalen Definition der zweiten und dritten Säule – ein vollständiges Bild der zusätzlichen Altersvorsorge liefern könnten. Aufgabe der Finanzmarktaufsichtsbehörde sei die Finanzmarktaufsicht, aber nicht die Erhöhung der Transparenz über die Altersvorsorge.

Laut Finanzministerium lägen keine gesamthaften Daten zur zweiten und dritten Säule vor. Gegebenenfalls müsste die Initiative für eine Definition der zweiten und dritten Säule im Rahmen einer gesamthaften Betrachtung sowie für eine Erhebung von entsprechenden Daten von einer dafür zuständigen Stelle ausgehen.

(3) Die SVS teilte in ihrer Stellungnahme mit, dass in der Sozialversicherung die sogenannten „Zusatzpensionen“ für Diensteintritte ab 1996 abgeschafft bzw. durch eine betriebliche Vorsorge der zweiten Säule nach dem Betrieblichen Mitarbeiter– und Selbständigenvorsorgegesetz¹⁷ ersetzt worden seien.

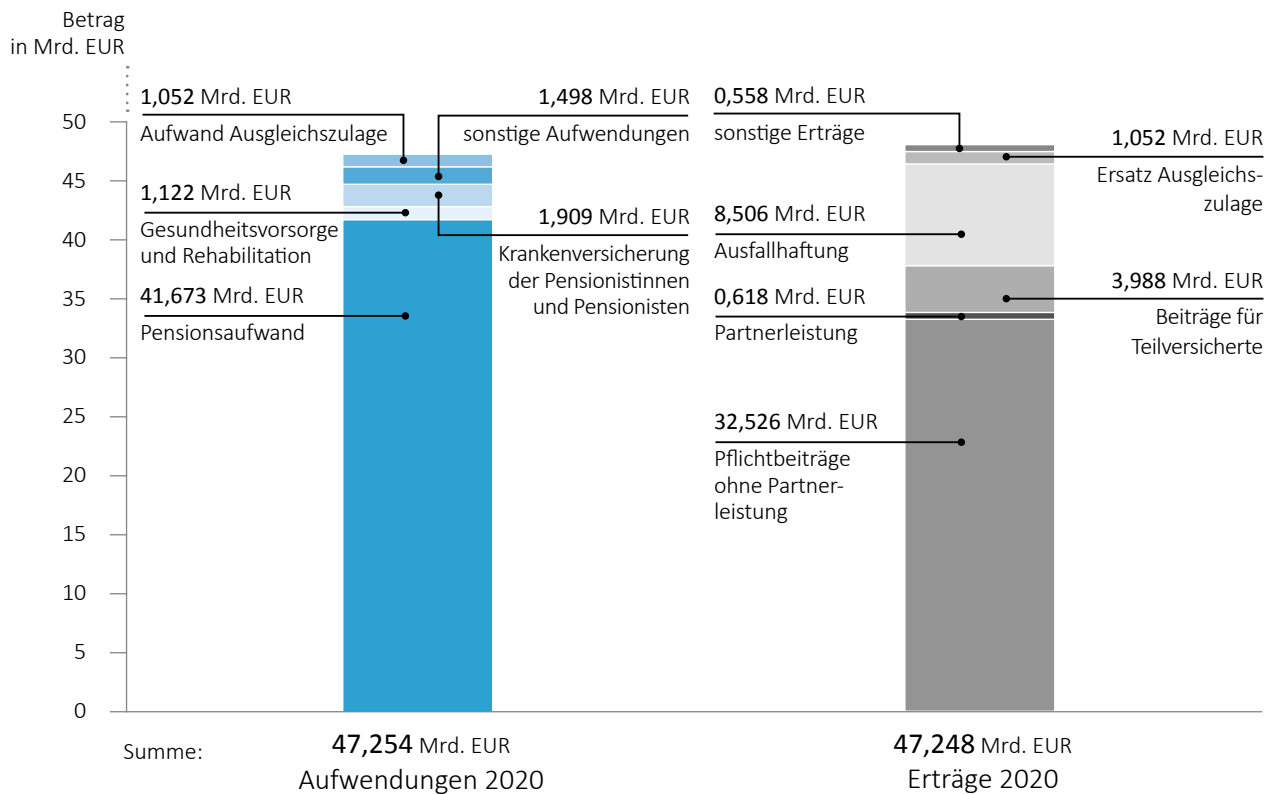
- 6.4 Der RH merkte gegenüber dem Sozialministerium und dem Finanzministerium an, dass gerade das Fehlen der genannten Daten und Definitionen die mangelnde Transparenz über die gesamte Pensionsvorsorge inklusive der zweiten und dritten Säule verursachte. Dieser Umstand sprach daher für die Umsetzung der Empfehlung. Der RH wies außerdem nochmals auf die in den Stellungnahmen nicht erwähnten Sonderpensionssysteme hin und verblieb bei seiner Empfehlung.

¹⁷ BGBl. I 100/2002 i.d.g.F.

Finanzierung des österreichischen Pensionssystems

- 7.1 (1) Die gesetzliche Pensionsversicherung basierte auf einem umlagefinanzierten System, d.h., die erwerbstätige Bevölkerung leistete Pensionsversicherungsbeiträge, die als Pensionszahlungen ausgeschüttet wurden. Allerdings waren sowohl bei den Erträgen als auch bei den Aufwendungen weitere Elemente integriert:

Abbildung 6: Erträge und Aufwendungen der gesetzlichen Pensionsversicherung im Jahr 2020



Quelle: Sozialministerium; Darstellung: RH

(2) Aufwendungen

Die Aufwendungen der gesetzlichen Pensionsversicherung ergaben sich

- in erster Linie aus dem Pensionsaufwand (inklusive Invaliditätspensionen),
- weiters für Ausgleichszulagen,
- Gesundheitsvorsorge und Rehabilitation,
- Krankenversicherungsbeiträge für die Pensionistinnen und Pensionisten und
- sonstige Aufwendungen (z.B. Verwaltungsaufwand).



Nachhaltigkeit des Pensionssystems

Somit waren auch Aufwendungen mit Bezug zu anderen Sozialsystemen im Pensionssystem abgebildet, z.B. die Ausgleichszulage mit armutsvermeidender Funktion oder Aufwendungen zur Rehabilitation und zur Krankenversicherung der Pensionistinnen und Pensionisten mit Bezug zum Gesundheitssystem.

Renten aufgrund eines Arbeitsunfalls waren nicht abgebildet, da sie Leistungen der Unfallversicherung waren.



Nachhaltigkeit des Pensionssystems

Unterschiedliche Darstellungen von Prognosen für die Zukunft zogen – je nach Zielsetzung – unterschiedliche Aspekte heran:

Tabelle 3: Aufwendungen bzw. Ausgaben im Pensionssystem – Überblick

Bezeichnung	„Langfristgutachten“			Mittelfristgutachten			Ageing Report	langfristige Budgetprognose	Fiskalrat
	gesetzliche Pensionsversicherung		Beamtenpensionen						
	Pensionsaufwand	Gesamtaufwand	Pensionsaufwand	Pensionsaufwand	Aufwendungen	Gesamtaufwendungen	Public Pensions	Ausgaben für Pensionen	Pensionsausgaben
Wert 2020 in Mrd. EUR (Geldwert 2020)	41,665	46,179	12,7	41,665	46,188	47,240	53,702	55,691	57,138
Pensionen gesetzliche Pensionsversicherung	X	X		X	X	X	X	X	X
Beamten-Pensionsleistungen			X				X	X	X
Gesundheitsvorsorge und Rehabilitation		X			X	X			X
Krankenversicherung der Pensionistinnen und Pensionisten		X			X	X			X
Rehabilitationsgeld		X			X	X	(X)	X	X
Ausgleichszulage			X (Ergänzungszulage)			X	(X)	X	X
Verwaltungsaufwand		X			X	X			X
sonstige Aufwendungen		X			X	X			X
Renten Unfallversicherung									X
2. und 3. Säule									

Quelle: Sozialministerium

(3) Erträge

Die Erträge der Pensionsversicherung setzen sich im Wesentlichen zusammen aus

- den Pensionsversicherungsbeiträgen (Arbeitnehmer– und Arbeitgeberbeiträge bzw. Beiträge der Selbstständigen) und
- den öffentlichen Mitteln.

Die folgende Tabelle gibt einen Überblick über die öffentlichen Mittel für die gesetzliche Pensionsversicherung und die dafür verwendeten Begriffe:

Tabelle 4: Öffentliche Mittel im Pensionssystem – Überblick

	Höhe 2020	Bundesbeitrag	Bundesmittel	öffentliche Mittel ¹
	in Mrd. EUR			
Partnerleistung	0,618	x	x	x
Teilversicherung	3,988	–	–	x
<i>davon</i>				
<i>Bund Budgetuntergliederung Pensionsversicherung (UG 22)</i>	1,073	x	x	x
<i>sonstige Bund (Pflege, Militär)</i>	0,005	–	–	x
<i>Arbeitsmarktservice</i>	1,751	–	–	x
<i>Familienlastenausgleichsfonds</i>	1,160	–	–	x
Ausfallhaftung	8,506	x	x	x
Ersatz Ausgleichszulage	1,052	–	x	x
Summe	14,165	10,197	11,249	14,165

Rundungsdifferenzen möglich

Quelle: Sozialministerium

¹ Daneben gab es noch Beiträge für bestimmte freiwillig Versicherte, die aber der RH mangels Zuordenbarkeit zur Finanzierungsquelle nicht in diese Tabelle aufnahm.

(a) Die Partnerleistung des Bundes diente dazu, die von Land– und Forstwirtinnen und –wirten, Gewerbetreibenden und freiberuflich Selbstständigen geleisteten Beiträge auf eine in der Pensionsversicherung einheitliche Höhe von 22,8 % der Beitragsgrundlage zu ergänzen (**TZ 38**). Nach dem ASVG betrug der Dienstgeberbeitrag 12,55 %, der Dienstnehmerbeitrag 10,25 % der Beitragsgrundlage. Im Gewerblichen Sozialversicherungsgesetz (**GSVG**)¹⁸ trugen die Versicherten 18,5 % (im Freiberuflichen–Sozialversicherungsgesetz (**FSVG**)¹⁹ 20 %), der Bund 4,3 %

¹⁸ BGBl. 560/1978 i.d.g.F.

¹⁹ BGBl. 624/1978 i.d.g.F.

(FSVG: 2,8 %). Der Beitrag der Versicherten im Bauern–Sozialversicherungsgesetz (**BSVG**)²⁰ betrug 17 % und die Partnerleistung des Bundes 5,8 %.

(b) Der Bund, das Arbeitsmarktservice (**AMS**) und der Familienlastenausgleichsfonds (**FLAF**) bezahlten weiters Beiträge für Personen, die nicht erwerbstätig, aber pensionsversichert waren. Dies betraf insbesondere

- Beziehende einer Geldleistung nach dem Arbeitslosenversicherungsgesetz 1977²¹ (Beitragsleistung durch das AMS),
- Personen während der Kindererziehung (Beitragsleistung zu 75 % durch den FLAF und zu 25 % durch den Bund aus der Untergliederung 22 – Pensionsversicherung),
- Beziehende von Wochen–, Kranken– und Rehabilitationsgeld, Präsenz– und Zivildienst (Beitragsleistung vom Bund aus der Untergliederung 22 – Pensionsversicherung),
- Beziehende einer Leistung aufgrund von Familienhospiz– und Pflegekarenz, Familienhospiz– oder Pfl egeteilzeit (Beitragsleistung vom Bund aus der Untergliederung 21 – Soziales und Konsumentenschutz).

(c) Die Ausfallhaftung des Bundes diente der Abdeckung des Fehlbetrags, der nach Saldierung sämtlicher sonstiger Erträge und Aufwendungen der Pensionsversicherungsträger verblieb.

(d) Schließlich ersetzte der Bund den Pensionsversicherungsträgern auch den Aufwand für Ausgleichszulagen. Diese waren keine Leistung der Pensionsversicherung, sondern funktionell gesehen eine Leistung des Armenwesens, welche die Pensionsversicherungsträger verwalteten.

Die Bezeichnung der verschiedenen Teile der öffentlichen Mittel in der Pensionsversicherung war je nach Quelle unterschiedlich. Während die oben dargestellte Terminologie im Wesentlichen dem Rechnungsabschluss und dem Mittelfristgutachten entsprach, verwendete das „Langfristgutachten“ (TZ 9 f.) andere Begriffe: Unter „Bundesbeitrag“ war dort nur die Ausfallhaftung dargestellt, der Begriff „Bundesmittel“ entsprach der Bezeichnung „Bundesbeitrag“ im Mittelfristgutachten.

- 7.2 Der RH wies darauf hin, dass im Jahr 2020 14,165 Mrd. EUR (rd. 30 %) der Aufwendungen der gesetzlichen Pensionsversicherung (47,254 Mrd. EUR) öffentlich finanziert waren, davon 10,197 Mrd. EUR aus dem Bundesbeitrag. Er beurteilte die Verwendung mehrerer Begriffe je nach Finanzierer (nur Bund oder auch AMS und

²⁰ BGBl. 559/1978 i.d.g.F.

²¹ BGBl. 609/1977 i.d.g.F.; oder nach vergleichbaren Gesetzen, insbesondere dem Sonderunterstützungsgesetz, BGBl. 642/1973 i.d.g.F., dem Überbrückungshilfegesetz, BGBl. 174/1963 i.d.g.F., und dem Arbeitsmarktservicegesetz, BGBl. 313/1994 i.d.g.F.; oder Beziehende von Umschulungsgeld im Rahmen der beruflichen Rehabilitation

FLAF) bzw. nach Verwendung (Pensionen, Ausgleichszulagen, Rehabilitation etc.) als nachvollziehbar. Er kritisierte jedoch, dass die Begriffe nicht einheitlich definiert waren.

Der RH empfahl daher dem Sozialministerium und dem Finanzministerium, für eine einheitliche Definition und Verwendung der Begriffe für die öffentlichen Mittel und den Aufwand in der gesetzlichen Pensionsversicherung zu sorgen.

7.3 (1) Das Sozialministerium führte in seiner Stellungnahme aus, dass die Verwendung bestimmter Begriffe in den Berichten historisch gewachsen sei. Eine Veränderung würde die Vergleichbarkeit mit älteren Berichten deutlich erschweren und sei daher nicht zielführend. Die Beifügung eines Glossars erachte es als diskussionswürdig.

(2) Das Finanzministerium wies in seiner Stellungnahme darauf hin, dass in den Gutachten zu den Pensionen der Beamtinnen und Beamten bereits einheitliche Begriffe verwendet würden.

(3) Die SVS gab in ihrer Stellungnahme zu bedenken, dass der Beitragssatz von 22,8 % für ASVG-Versicherte nur in Summe korrekt sei. Den Dienstgeberanteil in Höhe von 12,55 % trage der Dienstgeber. Die Partnerleistung des Bundes solle den fehlenden Dienstgeber im GSVG, FSVG bzw. BSVG ausgleichen. Objektiv betrachtet sollte entweder auf den einheitlichen Beitragssatz von 22,8 % für alle Berufsgruppen abgestellt werden oder der Dienstgeberanteil für ASVG-Versicherte analog der Partnerleistung des Bundes herausgerechnet werden.

In der Tabelle 4 sei bei den Bundesbeiträgen die Teilversicherung in der Pensionsversicherung für Übergangsgeld- und Familienbonusbeziehende (§ 3 Abs. 3 Z 3 und Z 5 GSVG) nicht enthalten.

7.4 (1) Der RH merkte gegenüber dem Sozialministerium an, dass die argumentierte Kontinuität zu historisch gewachsenen Strukturen kaum eine Verbesserung der Berichte ermöglicht. Er war der Ansicht, dass der Nutzen einer verbesserten Klarheit der Begriffe gegenüber einer Beibehaltung historisch gewachsener Begriffe überwog und dass die historische Vergleichbarkeit durch entsprechende Darstellungen in den Gutachten herstellbar war. Im Übrigen war bereits jetzt die Vergleichbarkeit erschwert (TZ 30 ff.).

(2) Gegenüber dem Finanzministerium wies der RH darauf hin, dass vor allem die je nach Quelle unterschiedliche Terminologie (z.B. zwischen Sozialministerium und Finanzministerium) einen Gesamtüberblick erschwerte (Tabelle 3). Er verblieb daher bei seiner Empfehlung.

(3) Zum Vorbringen der SVS verwies der RH auf seine detaillierte und differenzierte Darstellung der Berufsgruppen–Aspekte im Pensionssystem (TZ 38). Seiner Ansicht nach erbrachten die Dienstgeber ihren Beitrag zur Pensionsversicherung durchaus auch als Entgelt für die Arbeitsleistung; diese Beiträge konnten wirtschaftlich daher – unabhängig von der Zahlungsabwicklung – als von der Dienstnehmerseite erwirtschaftete Beiträge gewertet werden.

Zu den Bundesbeiträgen hielt der RH fest, dass laut Auskunft des Sozialministeriums die Teilversicherung sowohl für Übergangsgeldbeziehende als auch für Familienbonusbeziehende enthalten war (als Teilbetrag bei der Untergliederung 22 bzw. beim FLAF).

Besonderheiten im internationalen Vergleich

- 8.1 (1) Die folgende Tabelle stellt die Brutto– und Nettoersatzraten (Pensionshöhe im ersten Jahr nach der Pensionierung als Prozentsatz des Letzteinkommens vor der Pensionierung vor bzw. nach Abzug von Steuern) in den EU–Mitgliedstaaten dar. Dabei wird von folgendem Referenzfall ausgegangen: Pensionsantritt nach einer 40–jährigen ununterbrochenen, unselbstständigen Erwerbstätigkeit mit dem Durchschnittseinkommen in Vollzeit zum Regelpensionsalter.

In einem Szenario wird von einem Pensionsantritt im Jahr 2019 ausgegangen, ein zweites Szenario stellt die Ersatzraten für Personen dar, die 2019 ins Erwerbsleben eintreten und 2059 in den Ruhestand treten. Dies ermöglichte eine Bewertung der langfristigen Auswirkungen jüngerer Pensionsreformen.

Tabelle 5: Netto- und Bruttoersatzraten im ersten Pensionsjahr im Vergleich der EU-Mitgliedstaaten

Staat	Männer		Frauen		Männer		Frauen	
	Nettoersatzrate				Bruttoersatzrate			
	2019	2059	2019	2059	2019	2059	2019	2059
	in %							
Niederlande	106,1	80,2	106,1	80,2	93,2	69,1	93,2	69,1
Luxemburg	99,5	92,4	99,5	92,4	88,3	79,3	88,3	79,1
Spanien	98,1	83,1	98,1	83,1	89,3	72,3	89,3	72,3
Portugal	95,8	84,6	95,8	84,6	77,9	67,6	77,9	67,6
Ungarn	87,2	90,2	87,2	90,2	58,0	60,0	58,0	60,0
Rumänien	85,3	52,0	81,7	51,1	58,5	30,4	52,4	29,9
Österreich	83,6	84,1	84,4	84,1	70,1	70,9	71,1	70,9
Griechenland	79,5	87,7	79,5	87,7	69,0	76,3	69,0	76,3
Italien	79,4	74,6	79,4	74,6	71,4	64,5	71,4	64,5
Malta	78,1	76,1	78,1	76,1	60,5	58,5	60,5	58,5
Frankreich	76,2	65,1	76,2	65,1	63,8	52,1	63,8	52,1
Belgien	75,5	74,7	75,5	74,7	52,6	50,5	52,6	50,3
Polen	71,6	38,3	60,6	32,4	72,0	37,9	60,8	31,9
Slowakei	67,4	67,1	67,4	67,1	51,3	51,1	51,3	51,1
Zypern	66,0	71,0	63,0	66,0	59,0	62,0	58,0	60,0
Dänemark	65,3	73,2	65,3	73,2	63,6	71,9	63,6	71,9
Tschechien	62,4	61,5	62,4	61,5	47,1	46,1	47,1	46,1
Finnland	62,3	58,2	62,3	58,2	55,6	51,4	55,6	57,4
Bulgarien	61,9	59,0	61,9	59,0	48,0	45,8	48,0	45,8
Slowenien	60,3	61,7	66,3	61,7	39,6	40,8	43,5	40,8
Lettland	59,7	41,7	59,7	41,7	46,7	32,1	46,7	32,1
Irland	57,9	66,5	55,8	66,5	44,5	55,1	42,4	55,1
Deutschland	57,8	59,4	57,8	59,4	42,2	44,8	42,4	44,8
Kroatien	55,5	48,0	55,5	48,0	39,4	34,0	39,4	34,0
Schweden	55,2	45,3	55,2	45,3	58,9	46,5	58,9	46,5
Litauen	52,5	50,7	52,3	50,7	39,9	32,7	39,8	32,7
Estland	35,0	41,5	35,0	41,5	28,8	33,9	28,8	33,9

Quelle: Adequacy Report



Nachhaltigkeit des Pensionssystems

Während für die meisten europäischen Staaten geringere Nettoersatzraten bis 2059 prognostiziert wurden, ging der Adequacy Report²² für Österreich bei Männern von einem geringen Anstieg von 83,6 % auf 84,1 % aus. Bei Frauen wird überwiegend ein Absinken der Nettoersatzrate angenommen, für Österreich von 84,4 % auf 84,1 %. Damit würden sich die Ersatzraten von Frauen an jene der Männer angleichen.

²² „2021 Pension Adequacy Report: current and future income adequacy in old age in the EU“

(2) Die folgende Tabelle zeigt die Entwicklung des Pensionsaufwands gemessen am BIP im Vergleich der EU-Mitgliedstaaten bis 2070:²³

Tabelle 6: Anteil des Pensionsaufwands am Bruttoinlandsprodukt im Vergleich der EU-Mitgliedstaaten

Staat	2019	2025	2030	2035	2040	2045	2050	2055	2060	2065	2070	Veränderung 2019 bis 2070
	in % des Bruttoinlandsprodukts											in Prozent- punkten
Griechenland	15,7	14,2	13,8	13,7	14,0	13,7	13,6	12,7	12,0	11,7	11,9	-3,8
Italien	15,4	16,2	17,3	17,9	17,8	17,3	16,2	15,0	14,1	13,7	13,6	-1,8
Frankreich	14,8	15,4	15,6	15,5	15,2	14,6	14,3	13,8	13,4	12,9	12,6	-2,2
Österreich	13,3	14,6	15,1	15,4	15,1	14,9	14,7	14,7	14,6	14,4	14,3	1,0
Finnland	13,0	13,6	13,7	13,4	12,8	12,6	12,7	13,0	13,5	14,0	14,4	1,3
Portugal	12,7	13,3	14,2	14,6	14,4	13,7	12,6	11,4	10,5	9,9	9,5	-3,2
Spanien	12,3	12,7	12,3	12,5	12,8	13,2	13,0	12,5	11,7	10,9	10,3	-2,1
Belgien	12,2	13,2	14,0	14,6	14,9	15,1	15,2	15,2	15,2	15,2	15,2	3,0
Europäische Union	11,6	12,2	12,5	12,8	12,8	12,7	12,6	12,3	12,1	11,9	11,7	0,1
Polen	10,6	11,4	11,0	10,6	10,5	10,6	10,7	10,8	10,8	10,6	10,5	-0,2
Deutschland	10,3	10,9	11,5	12,0	12,0	12,1	12,2	12,4	12,5	12,5	12,4	2,1
Kroatien	10,2	10,9	11,0	10,8	10,4	10,1	9,9	9,7	9,7	9,6	9,5	-0,7
Slowenien	10,0	10,1	10,8	12,1	13,6	14,8	15,7	16,1	16,1	16,0	16,0	6,0
Dänemark	9,3	8,9	8,5	8,3	8,1	7,8	7,6	7,4	7,2	7,2	7,3	-2,0
Luxemburg	9,2	10,3	11,4	12,3	13,0	13,9	14,8	15,8	16,7	17,4	18,0	8,7
Zypern	8,8	10,0	10,0	10,4	10,2	10,3	10,1	10,5	10,7	11,2	10,9	2,1
Bulgarien	8,3	8,6	8,5	8,5	8,6	8,9	9,3	9,7	9,8	9,7	9,7	1,4
Ungarn	8,3	8,6	8,3	8,8	9,7	10,8	11,2	11,5	11,9	12,2	12,4	4,1
Slowakei	8,3	9,7	10,2	10,7	11,6	12,5	13,4	14,2	14,5	14,4	14,2	5,9
Rumänien	8,1	13,1	12,9	13,6	14,2	14,7	14,8	14,4	13,6	12,8	11,9	3,8
Tschechien	8,0	8,8	8,8	9,1	9,8	10,7	11,4	11,8	11,8	11,3	10,9	2,9
Estland	7,8	7,1	6,9	6,6	6,5	6,3	6,1	6,0	5,8	5,7	5,4	-2,3
Schweden	7,6	7,7	7,4	7,2	7,0	7,0	7,0	7,3	7,4	7,4	7,5	-0,1
Lettland	7,1	7,1	6,9	6,8	6,6	6,3	6,3	6,4	6,2	6,0	5,9	-1,2
Litauen	7,1	7,5	7,9	8,2	8,4	8,3	8,2	8,2	8,1	7,8	7,5	0,4
Malta	7,1	7,1	6,6	6,4	6,6	7,2	8,1	9,2	10,1	10,7	10,9	3,8
Niederlande	6,8	7,3	8,1	8,8	9,1	9,0	8,9	8,8	8,9	9,0	9,1	2,3
Irland	4,6	5,3	5,9	6,4	6,9	7,2	7,5	7,5	7,5	7,5	7,6	3,0

Rundungsdifferenzen möglich

Quelle: Ageing Report

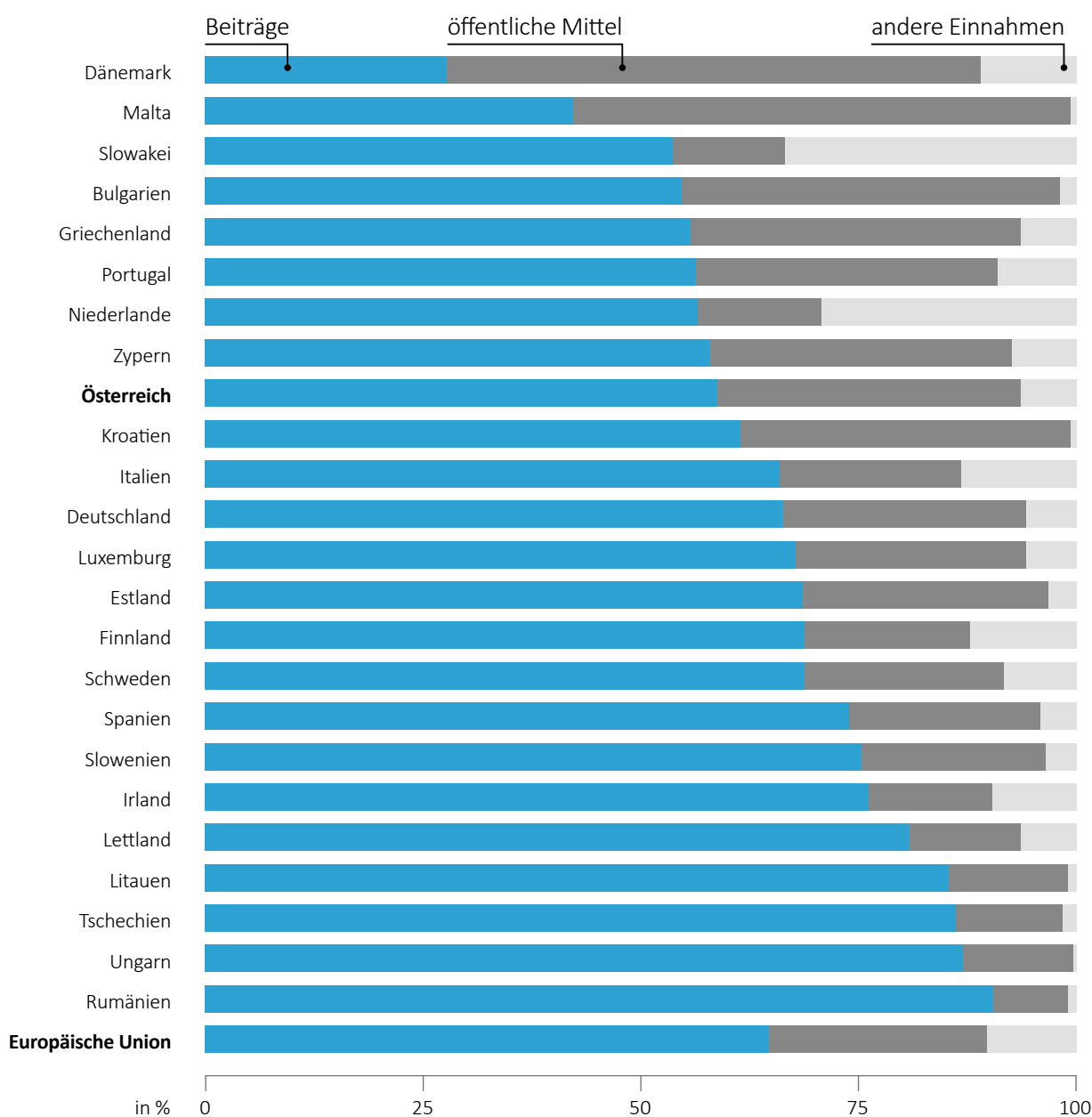
Der Pensionsaufwand enthält die gesetzliche Pensionsversicherung, die Beamtenpensionen sowie das Rehabilitationsgeld und die Ausgleichszulage, aber keinen Verwaltungsaufwand, Krankenversicherungsbeiträge und Ähnliches.

²³ Die Werte des Ageing Report weichen aus methodischen Gründen geringfügig vom zugrunde liegenden Gutachten der Alterssicherungskommission ab.

Der Pensionsaufwand gemessen am BIP war im Jahr 2019 in Österreich mit 13,3 % der vierthöchste EU-weit, lediglich in Griechenland, Italien und Frankreich war dieser Anteil höher. Der EU-Durchschnitt lag im Jahr 2019 bei 11,6 %.

(3) Die folgende Abbildung stellt im Vergleich der EU-Mitgliedstaaten dar, zu welchen Anteilen im Jahr 2018 der Pensionsaufwand durch Beiträge, öffentliche Mittel und andere Einnahmen finanziert war:

Abbildung 7: Finanzierung des Pensionsaufwands im Vergleich der EU-Mitgliedstaaten



Für Belgien, Frankreich und Polen waren keine Daten vorhanden.

Quelle: Adequacy Report; Darstellung: RH

Im EU-Durchschnitt war der Pensionsaufwand zu 65,5 % durch Beiträge, zu 25,0 % durch öffentliche Mittel und zu 9,5 % durch andere Einnahmen finanziert. In Österreich lag der Anteil der öffentlichen Mittel bei rund einem Drittel.

- 8.2 Der RH hielt fest, dass das österreichische Pensionssystem (gesetzliche Pensionsversicherung) im EU-Vergleich hohe Ersatzraten bei einem hohen Anteil des Pensionsaufwands am BIP aufwies. Dabei wird von einem Referenzfall ausgegangen, in dem der Pensionsantritt nach einer 40-jährigen ununterbrochenen, unselbstständigen Erwerbstätigkeit mit dem Durchschnittseinkommen in Vollzeit zum Regelpensionsalter erfolgt. Der Anteil der öffentlichen Mittel lag über dem EU-Durchschnitt.

Alterssicherungskommission

Aufgaben und Aufgabenerfüllung

- 9.1 (1) Im Jahr 2000 schuf der Gesetzgeber die Kommission zur langfristigen Pensionsversicherung, die beginnend mit 2002 alle drei Jahre einen Bericht über die längerfristige Entwicklung der gesetzlichen Pensionsversicherung zu erstellen hatte (**TZ 4**). Mit 1. Jänner 2017 wurde sie auf Grundlage des Alterssicherungskommissions-Gesetzes²⁴ von der Kommission zur langfristigen Finanzierung der Alterssicherungssysteme (in der Folge: **Alterssicherungskommission**) abgelöst. Deren Zuständigkeit bezog sich nunmehr auch auf die Pensionen der Beamtinnen und Beamten des Bundes, der Länder und der Gemeinden.

(2) Nach § 2 Alterssicherungskommissions-Gesetz hatte die Alterssicherungskommission – neben der Erstellung eines jährlichen Mittelfristgutachtens für fünf Jahre – folgende vier Aufgaben:

- Erstattung eines „Berichts über die langfristige Entwicklung und Finanzierbarkeit der gesetzlichen Pensionsversicherung sowie der Pensionen der Beamten und Beamtinnen des Bundes, der Länder und der Gemeinden bis zum Jahr 2050“ mit einer getrennten Darstellung der beiden Bereiche;
- Ermittlung der allfälligen Abweichung der Lebenserwartung bis 2050 von der in Anlage 12 zum ASVG festgehaltenen Referenzlebenserwartung im Bereich der gesetzlichen Pensionsversicherung; bei Abweichung von mehr als 3 % Ermittlung des dadurch entstehenden Mehraufwands und Vorschlag von Maßnahmen zur Kompensation des Mehraufwands;

²⁴ BGBl. I 29/2017 i.d.g.F.

- Ermittlung von Abweichungen bei sonstigen demografischen und wirtschaftlichen Annahmen im Bereich der gesetzlichen Pensionsversicherung (Anlage 13 zum ASVG), insbesondere zur Erwerbsbeteiligung und zur Produktivität. Ergab sich dadurch ein finanzieller Mehraufwand, so hatte die Alterssicherungskommission Vorschläge zur Sicherstellung der Finanzierbarkeit zu erstatten. Schwellenwerte, bei deren Überschreitung ein Mehraufwand zu ermitteln war bzw. Vorschläge zu erstatten waren, definierte das Gesetz nicht. Ebenso wenig war geregelt, ob der Mehraufwand absolut oder in Prozent des BIP zu verstehen war, ob und wie die Lebenserwartung dabei noch zu berücksichtigen war und auf welchen Zeitraum er bezogen war (Durchschnitt, Summe, Endzeitpunkt); etwaige Vorschläge zur Kompensation des Mehraufwands sollten gleichmäßig auf die Parameter „Beitragssatz“, „Kontoprozentsatz“,²⁵ „Anfallsalter“, „Pensionsanpassung“ und „Bundesbeitrag“ (sogenannte Nachhaltigkeitsfaktoren) aufgeteilt werden, unter Bedachtnahme auf deren unterschiedliche zeitliche Wirkungsweise.
- Ermittlung von Abweichungen im Bereich der Beamtenpensionen zum jeweiligen Vorbericht; auch hier konnte die Alterssicherungskommission bei Mehraufwendungen durch die Abweichungen Vorschläge erstatten, wie der Mehraufwand durch Reformmaßnahmen kompensiert werden kann.

(3) Auf Basis dieser Berichte und Vorschläge hatte die Bundesregierung dem Nationalrat jedes dritte Kalenderjahr (erstmalig 2017) bis zum 31. Dezember zwei Berichte vorzulegen:

- einen „Bericht über die langfristige Entwicklung der gesetzlichen Pensionsversicherung“ sowie
- einen „Bericht über die langfristige Entwicklung der Pensionen der Beamten und Beamtinnen des Bundes, der Länder und der Gemeinden“.

Diese Berichte hatten im Fall der Erstattung von Vorschlägen durch die Alterssicherungskommission auch Vorschläge zu deren Umsetzung oder alternative Überlegungen zur Aufrechterhaltung der langfristigen Finanzierbarkeit zu enthalten, und zwar bis zum 30. Juni des Folgejahres.

²⁵ Nach APG werden aufgrund der Beitragszahlungen 1,78 % der Beitragsgrundlage dem Pensionskonto gutgeschrieben. Eine Absenkung dieses Wertes würde die Leistungen und den Aufwand für das Pensionssystem reduzieren.

(4) Die folgende Tabelle gibt eine Übersicht über die Aufgabenerfüllung nach § 2 Alterssicherungskommissions–Gesetz:

Tabelle 7: Aufgabenerfüllung nach § 2 Alterssicherungskommissions–Gesetz

Aufgabe	Aufgabenerfüllung		Anmerkung
	2017	2021	
Bericht über langfristige Entwicklung und Finanzierbarkeit der gesetzlichen Pensionsversicherung sowie der Pensionen der Beamten und Beamtinnen des Bundes, der Länder und der Gemeinden	nein	teilweise	andere Bezeichnung und Strukturierung
Ermittlung der Abweichung bei der Lebenserwartung; bei Überschreiten des Schwellenwerts Vorschläge	nein	ja	Schwellenwert nicht erreicht, unterschiedliche Quantifizierung
Ermittlung der Abweichung bei den sonstigen Annahmen und Mehraufwand; bei Abweichung Vorschläge	nein	teilweise	keine Zuordnung eines Mehraufwands zu Annahmen, keine Vorschläge
Ermittlung der Abweichung von Beamtenpensionen des Bundes, der Länder und der Gemeinden	nein	–	mangels Vorberichts nicht möglich
Bericht der Bundesregierung über die gesetzliche Pensionsversicherung	nein	nein	Begründung Sozialministerium: keine Vorschläge der Alterssicherungskommission
Bericht der Bundesregierung über die Pensionen der Beamten und Beamtinnen des Bundes, der Länder und der Gemeinden	nein	nein	

Quelle: Sozialministerium

Im Kalenderjahr 2017 legte die Alterssicherungskommission keinen Bericht vor (TZ 10). Die ersten Ergebnisse der Alterssicherungskommission gab es im Jahr 2021. Allerdings waren diese anders bezeichnet und strukturiert als in den gesetzlichen Vorgaben: Die Alterssicherungskommission beschloss zunächst ein „Langfristgutachten zur gesetzlichen Pensionsversicherung“ und ein „Langfristgutachten zur Pensionsversicherung der Beamten“ und erhob anschließend „die beiden Langfristgutachten–Entwürfe“ „in den Rang eines Langfristgutachtens der Alterssicherungskommission – bestehend aus zwei Teilen“. Diese zwei Dokumente wurden getrennt veröffentlicht, mit dem Titel

- „*Bericht* über die langfristige Entwicklung der gesetzlichen Pensionsversicherung für den Zeitraum 2020 bis 2070“²⁶ und
- „*Gutachten* der Kommission zur langfristigen Finanzierung der Alterssicherungssysteme über die langfristige Entwicklung *und Finanzierbarkeit* der Pensionen der Beamten und Beamtinnen des Bundes, der Länder und der Gemeinden für die Jahre 2020 bis 2070“.

²⁶ Die Alterssicherungskommissionsmitglieder hatten sich nach Behandlung in einer Arbeitsgruppe darauf geeinigt, die gesetzlich bis 2050 vorgesehene Berichterstattung analog zum Ageing Report bis 2070 zu erweitern und bezeichneten daher den Bericht entsprechend.

Beide Dokumente enthielten einen nationalen Teil und einen internationalen Teil mit den für den Ageing Report erstellten Szenarien.

Im „Langfristgutachten – Teil gesetzliche Pensionsversicherung“ war zur gesetzlichen Pensionsversicherung zu lesen, dass die Lebenserwartung der Jahre 2020 bis 2050 im Durchschnitt um weniger als 3 % von den Referenzwerten abwich. Der Textteil wies einen anderen Wert aus als der Tabellenteil. Beide Werte lagen für den Durchschnitt der Jahre 2020 bis 2050 unter dem Schwellenwert. Allerdings betrug die Abweichung im Jahr 2050 deutlich über 3 %.

Bei den Abweichungen von sonstigen demografischen und wirtschaftlichen Annahmen enthielt der Tabellenteil mehrere Gegenüberstellungen mit dem Referenzpfad, wobei sich die Erwerbsquoten besser und die Produktivität deutlich schlechter darstellten (TZ 33). Weiters war die Entwicklung des Pensionsaufwands dargestellt. Ob ein Mehraufwand (absolut, als Anteil vom BIP, zu einem bestimmten Zeitpunkt oder im Durchschnitt) entstehen würde und auf welche Parameter (inklusive oder exklusive Lebenserwartung) dieser zurückzuführen sei, war nicht direkt ausgewiesen. Vorschläge für Reformen erstattete die Alterssicherungskommission nicht, ohne dies weiter zu begründen. Eine gesamthafte Aussage über die Finanzierbarkeit traf sie ebenfalls nicht.

Für die Beamtenpensionen lag erst 2021 das erste „Langfristgutachten“ vor, weshalb noch keine Abweichungsanalyse erstellt wurde.

Die Bundesregierung unterließ die erforderliche Berichterstattung. Das Sozialministerium ging davon aus, dass die Berichte nur vorzulegen waren, wenn die Alterssicherungskommission Vorschläge zur Sicherstellung der Finanzierbarkeit machte.

(5) Der RH unterscheidet im Folgenden zwischen

- dem „Langfristgutachten“,
- dem „Langfristgutachten – Teil gesetzliche Pensionsversicherung“,
- dem „Langfristgutachten – Teil Beamte“ und
- dem „Langfristgutachten – internationaler Teil“.

(6) Nach Art. 10 Bundes-Verfassungsgesetz²⁷ fällt das Sozialversicherungswesen in den Gesetzes- und Vollzugsbereich des Bundes. Nach § 3 BMG haben die Ministerien im Rahmen ihres Wirkungsbereichs alle Fragen wahrzunehmen und zusammenfassend zu prüfen, denen vom Standpunkt der vorausschauenden Planung der ihnen übertragenen Sachgebiete oder vom Standpunkt der wirtschaftlichen Einrichtung

²⁷ BGBl. 1/1930 i.d.g.F.

grundsätzliche Bedeutung zukommt. Die Ergebnisse dieser Prüfung haben sie der Bundesregierung bereitzustellen.

Bis zum Jahr 2018 bestand infolge der Beschlusslage der Kommission zur langfristigen Pensionsversicherung in Verbindung mit dem Regierungsprogramm mit dem Pfad zur Anhebung des effektiven Pensionsantrittsalters ([TZ 27](#)) eine grundsätzliche Positionierung zur Nachhaltigkeit des Pensionssystems. Nach 2018 wurde diese Positionierung nicht fortgesetzt oder aktualisiert.

- 9.2 Der RH beurteilte die Ergebnisse der Tätigkeit der Alterssicherungskommission im Zeitraum 2017 (Zeitpunkt der Gründung) bis 2022 als unzureichend. 2017 war sie der Verpflichtung zur Berichterstattung nicht nachgekommen. Erst 2021 legte sie ein „Langfristgutachten“ vor. Die Bundesregierung unterließ die erforderliche Berichterstattung an den Nationalrat. Eine gesamthafte Aussage über die langfristige Finanzierbarkeit traf weder die Alterssicherungskommission noch die Bundesregierung.

Der RH beurteilte weiters die gesetzlich vorgeschriebenen Produkte (ein zweigeteilter Bericht der Alterssicherungskommission, drei „Ermittlungen“ in nicht genau determinierter Form und zwei Berichte der Bundesregierung) als einerseits unnötig kompliziert und andererseits nicht umfassend genug, weil eine qualitative Gesamtaussage zur langfristigen Finanzierbarkeit fehlte. Die Bewertung eines etwaigen Mehraufwands und damit die Voraussetzung für die Erstattung von Vorschlägen blieben in der gesetzlichen Pensionsversicherung in mehrfacher Weise unklar: absolute oder relative Werte, zeitlicher Horizont, Gesamtwert oder Zuordnung zu einzelnen Parametern und Bezug zur separat zu bewertenden Lebenserwartung. Das Problem unklarer Vorgaben betraf auch den nächsten Bericht der Beamtenpensionen.

Der RH empfahl dem Sozialministerium und dem Finanzministerium, auf eine Veränderung der gesetzlich vorgeschriebenen Aufgaben nach dem Alterssicherungskommissions-Gesetz hinzuwirken, um eine einfache Berichtsstruktur und eine Gesamtaussage über die Nachhaltigkeit des Pensionssystems zu ermöglichen.

Er empfahl weiters dem Sozialministerium und dem Finanzministerium, auf eine vollständige Erfüllung der gesetzlichen Aufträge zu Berichten über die Nachhaltigkeit des Pensionssystems hinzuwirken.

Der RH kritisierte, dass die Bundesregierung nicht, wie gesetzlich vorgesehen, dem Nationalrat Berichte vorlegte. Er wies darauf hin, dass der Gesetzeswortlaut die Berichtspflicht nicht an Bedingungen knüpfte. Da zentrale Aspekte des Aufwands für Pensionen in den gesetzlichen Bestimmungen festgelegt sind, wäre eine regelmäßige Information des Gesetzgebers nach Auffassung des RH wesentlich.

Er empfahl dem Sozialministerium und dem Finanzministerium, darauf hinzuwirken, dass die Bundesregierung wie gesetzlich vorgesehen alle drei Jahre dem Nationalrat die Berichte nach dem Alterssicherungskommissions–Gesetz vorlegt, dies unabhängig davon, ob Vorschläge für Reformmaßnahmen enthalten sind.

Der RH wies darauf hin, dass mit dem Jahr 2018 die Zielvorstellungen für die Nachhaltigkeit des Pensionssystems (Pfad zur Anhebung des effektiven Pensionsantrittsalters) ausliefen und das vorgesehene „Langfristgutachten“ 2017 mangels Funktionsfähigkeit der Alterssicherungskommission nicht erstellt wurde. Er hob hervor, dass das BMG das Sozialministerium – unabhängig von den Abläufen eingesetzter Kommissionen – zur Prüfung und Besorgung von Fragen grundsätzlicher Bedeutung verpflichtete.

Der RH empfahl dem Sozialministerium, für den Fall, dass die Abläufe der Alterssicherungskommission nicht die gesetzlich geforderten Ergebnisse liefern, in Wahrnehmung seiner Verantwortung die Entwicklung des Pensionssystems vorausschauend zu prüfen, die notwendigen Maßnahmen zur Sicherstellung der Nachhaltigkeit des Pensionssystems zu setzen bzw. der Bundesregierung Vorschläge zu unterbreiten und entsprechende Gesetzesvorschläge vorzulegen.

- 9.3 Das Sozialministerium führte in seiner Stellungnahme aus, dass es die Empfehlungen zu einer Novellierung des Alterssicherungskommissions–Gesetzes mit dem Ziel einer Präzisierung der Aufgaben, der Berichterstattung an den Nationalrat und der Ableitung von Schlussfolgerungen als diskussionswürdig erachte.

Die Alterssicherungskommission habe ihre Aufgaben seit November 2019 im Rahmen von sieben Sitzungen erbracht. Da der Nachhaltigkeitsmechanismus gemäß § 2 Abs. 1 Z 3 bis 5 Alterssicherungskommissions–Gesetz nicht ausgelöst worden sei und daher keine Vorschläge zu erstatten gewesen seien, habe sich die Übermittlung der Berichte an den Nationalrat erübrigt. Das Sozialministerium analysiere laufend unterschiedliche Fragestellungen zum Pensionssystem als Grundlage für Entscheidungen und Maßnahmen.

- 9.4 Der RH verwies gegenüber dem Sozialministerium darauf, dass es nicht auf die konkret aufgezeigten Abweichungen vom gesetzlichen Auftrag (Tabelle 7) einging und wiederholte, dass die Verpflichtung zur Vorlage der Berichte nach dem Wortlaut des Gesetzes nicht an die Erstattung von Vorschlägen bzw. das Auslösen des Nachhaltigkeitsmechanismus gebunden war. Er blieb daher bei seinen Empfehlungen zur Vorlage von Berichten an den Nationalrat alle drei Jahre und zur vollständigen Erfüllung der gesetzlichen Aufträge zu Berichten über die Nachhaltigkeit des Pensionssystems.

Ursachen der zeitlichen Verzögerung

- 10.1 Die Alterssicherungskommission hätte das erste „Langfristgutachten“ im Jahr 2017 erstellen sollen. Ihre Vorsitzende bzw. ihr Vorsitzender war von der Sozialministerin bzw. vom Sozialminister im Einvernehmen mit der Bundeskanzlerin bzw. dem Bundeskanzler und der Finanzministerin bzw. dem Finanzminister zu bestellen. Ebenso war eine Stellvertreterin bzw. ein Stellvertreter zu bestellen. Mangels früherer Einigung über den Vorsitz trat die Alterssicherungskommission erst im November 2019 zu ihrer ersten Sitzung zusammen. Das Alterssicherungskommissionsgesetz regelte nicht, wie im Fall der Nichteinigung über den Vorsitz vorzugehen war.

Nach Bestellung des Vorsitzenden

- fand die erste Sitzung am 7. November 2019 statt (konstituierende Sitzung, Auftrag zur Erstellung einer Geschäftsordnung),
- die zweite Sitzung am 2. Dezember 2019 (Beschluss der Geschäftsordnung) und
- die dritte Sitzung am 9. Juni 2020 (Kenntnisnahme der Bevölkerungsprognosen der Bundesanstalt „Statistik Österreich“ (in der Folge: **Statistik Austria**)).

Am 24. Juli 2020 verschob der Gesetzgeber auf Basis eines Initiativantrags die Frist für die Erstellung des „Langfristgutachtens“ von Jahresende 2020 auf 31. März 2021, um die Ergebnisse des Mittelfristgutachtens (jährlich bis November zu erstellen) berücksichtigen zu können.

Bei der vierten Sitzung am 16. Dezember 2020 sollten die Prognosen zum Wirtschaftswachstum auf Basis eines Gutachtens von Wirtschaftsforschungsinstituten beschlossen werden. Das Gutachten fand jedoch keine Mehrheit. Im Vergleich zu früheren Gutachten war nämlich das Wirtschaftswachstum aufgrund geringerer Produktivität niedriger angesetzt: durchschnittlich 0,8 % pro Jahr gegenüber 1,6 % im „Langfristgutachten“ 2014.

Am 24. März 2021 wurde – erneut durch Initiativantrag – die gesetzliche Frist für die Erstattung des Berichts auf den 30. November 2021 verschoben.

In der fünften Sitzung der Alterssicherungskommission am 1. Juni 2021 beschloss diese eine adaptierte Wirtschaftsprognose, die für das Wirtschaftswachstum durchschnittlich 1,3 % pro Jahr bis 2050 auswies. Das „Langfristgutachten“ wurde in der sechsten – und bis zur Zeit der Gebarungsüberprüfung letzten – Sitzung am 30. November 2021 beschlossen, und damit mit vier Jahren Verspätung.

Anfang 2022 legte der Vorsitzende der Alterssicherungskommission sein Amt zurück. Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung (Sommer 2022) war der Vorsitz erneut vakant.

- 10.2 Der RH kritisierte, dass erst 2019 ein Vorsitzender bestellt wurde und eine gesetzliche Regelung fehlte, die die Handlungsfähigkeit der Alterssicherungskommission trotz Vakanz des Vorsitizes und seiner Stellvertretung sicherstellte, z.B. eine Regelung, wonach die Mitglieder der Alterssicherungskommission selbst aus ihrer Mitte die Vorsitzende bzw. den Vorsitzenden bestimmen konnten.

Der RH wies weiters kritisch darauf hin, dass sich die Erstellung des „Langfristgutachtens“ um mehr als ein weiteres Jahr verzögerte, nachdem der Vorsitz besetzt wurde. Dies, weil die Alterssicherungskommission über wesentliche Annahmen diskutierte und das Mittelfristgutachten mit dem „Langfristgutachten“ abstimmte. Ein strafferer Zeitplan hätte gegebenenfalls Verzögerungen vermeiden können.

Der RH empfahl dem Sozialministerium, im Einvernehmen mit dem Finanzministerium und dem Bundeskanzleramt eine rechtzeitige Bestellung von Vorsitzenden für die Alterssicherungskommission sicherzustellen.

Weiters empfahl er dem Sozialministerium und dem Finanzministerium, auf eine gesetzliche Änderung hinzuwirken, die im Fall einer Vakanz des Vorsitizes und seiner Stellvertretung jedenfalls die Handlungsfähigkeit der Alterssicherungskommission sicherstellt.

Der RH empfahl dem Sozialministerium und dem Finanzministerium, bei der Planung der Sitzungstermine und Einholung der Vorarbeiten der Wirtschaftsforschungsinstitute sicherzustellen, dass die Arbeitsergebnisse der Alterssicherungskommission rechtzeitig erstellt werden.

- 10.3 (1) Das Sozialministerium führte in seiner Stellungnahme aus, dass die Bestellung der (stellvertretenden) Vorsitzenden bzw. des (stellvertretenden) Vorsitzenden der Alterssicherungskommission in § 4 Abs. 1 Alterssicherungs-kommissions-Gesetz geregelt sei. Im Falle der Vakanz des Vorsitizes würden seine Stellvertretungen die Sitzungen einberufen und leiten. Die Handlungsfähigkeit der Alterssicherungskommission sei im Falle der Vakanz des Vorsitizes auf Basis des geltenden Rechts somit sichergestellt.

Sowohl Fristen und Abläufe der Aufgabenerfüllung als auch die Arbeitsweise der beiden Büros der Alterssicherungskommission seien im Alterssicherungs-kommissions-Gesetz genau geregelt. Bisher seien alle Aufgaben gesetzeskonform erledigt worden.

(2) Das Finanzministerium betonte in seiner Stellungnahme, dass eine rechtzeitige Erstellung der Arbeitsergebnisse der Alterssicherungskommission auch in seinem Interesse sei. Alle Gutachten seien bisher innerhalb der gesetzlich vorgegebenen Termine beschlossen worden.

- 10.4 (1) Der RH wies gegenüber dem Sozialministerium erneut darauf hin, dass die Alterssicherungskommission das erste „Langfristgutachten“ bereits im Jahr 2017 hätte erstellen sollen. Ihre Vorsitzende bzw. ihr Vorsitzender wäre von der Sozialministerin bzw. vom Sozialminister im Einvernehmen mit der Bundeskanzlerin bzw. dem Bundeskanzler und der Finanzministerin bzw. dem Finanzminister zu bestellen gewesen. Mangels Einigung über den Vorsitz trat die Alterssicherungskommission aber erst im November 2019 zu ihrer ersten Sitzung zusammen. Das Alterssicherungskommissions-Gesetz regelte eben nicht, wie im Fall der Nichteinigung über den Vorsitz bzw. über die Stellvertretung vorzugehen war.

Weiters wiederholte der RH seine Kritik, dass sich die Erstellung des „Langfristgutachtens“ um mehr als ein weiteres Jahr verzögerte, nachdem der Vorsitz besetzt war. Dies, weil die Alterssicherungskommission über wesentliche Annahmen diskutierte und das Mittelfristgutachten mit dem „Langfristgutachten“ abstimmte. Er konnte sich daher der Einschätzung des Sozialministeriums, alle Aufgaben seien gesetzeskonform erledigt worden, nicht anschließen.

(2) Der RH erwiderte dem Finanzministerium, dass es zur Einhaltung der gesetzlichen Frist für die Erstattung des „Langfristgutachtens“ einer zweimaligen gesetzlichen Änderung bedurfte, die mit einer Fristverlängerung verbunden war. Er verblieb daher bei seinen Empfehlungen.

Kriterien für die Beurteilung

- 11.1 (1) Die Alterssicherungskommission hatte in ihrem Bericht über die langfristige Entwicklung und Finanzierbarkeit der gesetzlichen Pensionsversicherung die Abweichung von den Annahmen des sogenannten Referenzpfades zu prüfen. Sie hatte somit nicht die Nachhaltigkeit des Pensionssystems an sich festzustellen und zu beurteilen, sondern eine allfällige Abweichung zu der 2004 festgelegten Erwartung der künftigen Entwicklung.

(2) Die Anwendung dieser Kriterien stellte die Alterssicherungskommission und ihre Vorgänger vor Herausforderungen:

(a) Im September 2007 legte die Kommission zur langfristigen Pensionssicherung ihren Prognosen die zu diesem Zeitpunkt publizierten Prognosen der Statistik Austria zugrunde, wonach sich die Lebenserwartung nicht über die vorgesehene Schwelle von 3 % erhöhe. Sie sah demnach keinen Handlungsbedarf. Bereits für Oktober 2007 wurde eine revidierte Prognose mit einer Abweichung von mehr als 3 % erwartet. Die Kommission zur langfristigen Pensionssicherung ergänzte das

„Langfristgutachten“ aus 2007 im Februar 2008 und ging dabei von einer Abweichung der Lebenserwartung gegenüber dem Referenzpfad um 4,6 % aus. Allerdings erstattete sie keine Vorschläge und begründete dies damit, dass die finanziellen Folgen der höheren Lebenserwartung durch den Anstieg der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter und durch ein höheres BIP-Wachstum ausgeglichen würden.

(b) Im Vorfeld des 2010 zu erstellenden „Langfristgutachtens“ entwarf die Bundesregierung das Budgetbegleitgesetz 2011²⁸, dessen Auswirkungen auf die Pensionsversicherung unklar waren. Die Kommission zur langfristigen Pensionssicherung ging von erheblichen Abweichungen vom Referenzpfad aus. Dennoch regte sie keine – gesetzlich vorgesehenen – Reformmaßnahmen mit gleichmäßiger Aufteilung auf die Nachhaltigkeitsfaktoren (TZ 9) an, sondern erarbeitete einen Referenzpfad zum effektiven Pensionsantrittsalter bis 2018. Es gab innerhalb der Alterssicherungskommission keine einheitliche Ansicht über Inhalt und Interpretation der Rechtsgrundlagen betreffend die gesetzlich vorgesehenen Vorschläge. Dies betraf u.a. die Bedeutung einer gleichmäßigen Aufteilung auf die Nachhaltigkeitsfaktoren oder ob der Nachhaltigkeitsfaktor „Pensionsantrittsalter“ auf das effektive oder gesetzliche Pensionsantrittsalter abstellte.

(c) Im nächsten „Langfristgutachten“ vom Oktober 2013 sah die Kommission zur langfristigen Pensionssicherung keinen Handlungsbedarf. Um eine Synchronisation des „Langfristgutachtens“ mit dem Ageing Report auf EU-Ebene zu ermöglichen, beschloss sie das nächste „Langfristgutachten“ bereits im November 2014. Erneut erstattete sie trotz Abweichungen vom Referenzpfad keine Vorschläge. Zugleich kritisierten Mitglieder der Kommission, dass im Mittelfrist- und im „Langfristgutachten“ unterschiedliche Prognosedaten verwendet wurden. Hinterfragt wurde – wie schon zuvor – auch der Referenzpfad: Einerseits hätten sich etliche zugrundeliegende Parameter wesentlich verändert. Andererseits sei die Annahme rückläufiger Pensionsausgaben ab den 2030er Jahren trotz eines weiter steigenden Anteils älterer Personen nicht nachvollziehbar.

(3) Sowohl die Kommission zur langfristigen Pensionssicherung als auch die Alterssicherungskommission betrachteten das gesetzlich vorgesehene Abstellen auf den Referenzpfad aus 2004 und einen Vergleich mit einer aktuellen Prognose aus folgenden Gründen kritisch:

²⁸ BGBl. I 111/2010

(a) Die im Referenzpfad verankerten Parameter waren seit 2004 unverändert. In einigen Bereichen waren zwischenzeitlich wesentliche Änderungen eingetreten:

- Im Jahr 2020 lebten um rd. 0,5 Mio. Menschen (6,4 %) mehr in Österreich als laut Referenzpfad; für 2050 wurde eine Überschreitung um 1,5 Mio. Menschen (17,9 %) erwartet.
- Das durchschnittliche Produktivitätswachstum für den Zeitraum 2020 bis 2050 betrug im Referenzpfad 1,77 %, wurde jedoch im „Langfristgutachten“ 2021 nur noch mit rd. 0,95 % prognostiziert.
- Die Erwerbsbeteiligung der Bevölkerung zwischen 15 und 64 Jahren war 2020 um 7,7 Prozentpunkte höher als im Referenzpfad.

(b) Der Referenzpfad enthielt keine Darstellung der erwarteten Entwicklung des BIP, der Pensionsaufwendungen, der Beiträge sowie der öffentlichen Mittel im Pensionssystem. Dazu waren nur Informationen aus den Gesetzesmaterialien zu den Pensionsreformen 2003 und 2004 vorhanden. Inwieweit diese mit den Annahmen zum Referenzpfad ident waren, blieb unklar. Insgesamt war seine Berechnung mangels im Sozialministerium verfügbarer Unterlagen nicht mehr nachvollziehbar. Kommissionsmitglieder hinterfragten immer wieder seine Schlüssigkeit. Die gesetzlichen Vorgaben ließen offen, ob die wesentlichen Parameter für den „finanziellen Mehrbedarf“ die Aufwendungen für Pensionen oder die öffentlichen Mittel waren bzw. ob es sich dabei um reale oder nominelle Werte bzw. absolute Werte oder einen Anteil am jeweiligen BIP handeln sollte.

(c) Unklar war auch das Beurteilungskriterium für die gleichmäßige Aufteilung des Mehraufwands auf die Nachhaltigkeitsfaktoren. Da die einzelnen Nachhaltigkeitsfaktoren sich wechselseitig beeinflussten, war es kaum möglich, sie isoliert zu betrachten. Zudem war die unterschiedliche zeitliche Wirkung von Reformmaßnahmen zu beachten.

11.2 Der RH wies darauf hin, dass die Alterssicherungskommission nicht die Nachhaltigkeit des Pensionssystems als solche beurteilte, sondern die Abweichung zu der 2004 festgehaltenen Erwartung der künftigen Entwicklung (Referenzpfad 2004). Bereits die Kommission zur langfristigen Pensionssicherung hatte seit 2010 den Referenzpfad 2004 kritisch beurteilt, weil dieser nicht mehr aktuell sei, die Abweichungsanalyse bei den „sonstigen Parametern“ unklar sei und die Vorschlagsparameter nicht geeignet seien.

Der RH teilte diese Einschätzung. Er beurteilte die Parameter für den finanziellen Mehrbedarf als nicht ausreichend klar, da die Entwicklung des BIP oder die öffentlichen Mittel im Pensionssystem unterschiedlich verstanden werden konnten. Der RH kritisierte insbesondere, dass die Berechnung des Referenzpfades im Sozialministerium nicht mehr dokumentiert war.

Er hielt zudem fest, dass eine isolierte Betrachtung der Nachhaltigkeitsfaktoren kaum möglich schien, da sich diese wechselseitig beeinflussten und zeitlich unterschiedlich wirkten. Insgesamt hielt der RH für zielführend, anstelle des Referenzpfades einen neuen Kriterienkatalog zu erarbeiten.

Der RH verwies auf seine Empfehlung in TZ 36, auf eine Aktualisierung und Erweiterung der Nachhaltigkeitskriterien für die Alterssicherungskommission hinzuwirken.

Sonstiges Mandat

12.1 (1) Der gesetzliche Aufgabenbereich der Alterssicherungskommission umfasste nicht die allgemeine Beratung der Bundesregierung bzw. des Parlaments zu Pensionsfragen, sondern beschränkte sich auf die Erstellung des jährlichen Mittelfristgutachtens und des „Langfristgutachtens“ alle drei Jahre. Die Frage, ob die Alterssicherungskommission aktuelle Gesetzesvorhaben kommentieren oder aus eigener Initiative Vorschläge erstatten sollte, entschied die Alterssicherungskommission im Anlassfall. Sie gab eine Stellungnahme ab, in der sie die 2019 eingeführte Abschlagsfreiheit bei vorzeitigem Pensionsantritt ablehnte. Trotz eines Schreibens des damaligen Sozialministers lehnte sie ab, sich mit der Begrenzung von Sonderpensionen zu befassen. Es war gesetzlich nicht vorgesehen, dass die Bundesregierung oder der Nationalrat die Alterssicherungskommission mit besonderen Aufträgen – etwa zu aktuellen Themen wie Auswirkungen der Inflation – befasst.

(2) Die Alterssicherungskommission hatte auch nicht den Auftrag, die Höhe der Pensionen bei typischen Erwerbsverläufen bzw. für unterschiedliche Bevölkerungsgruppen (wie etwa nach Geschlecht oder Berufsgruppen) darzustellen und zu beurteilen. Damit blieb die Analyse hinter dem im EU-Rahmen vorgesehenen Vorgehen zurück, bei dem neben den Finanzierungsaspekten auch die Lebensumstände der Pensionsbeziehenden zu untersuchen waren.

(3) Aufgrund der langfristig als sinkend angenommenen „benefit ratio“ (TZ 27) wird sich voraussichtlich – trotz real steigender Pensionshöhe – der Abstand zwischen dem Aktiv- und dem Pensionseinkommen vergrößern. In diesem Bereich hätten betriebliche oder persönliche Vorsorgemaßnahmen (zweite und dritte Säule der Pensionsvorsorge) eine besondere Rolle. Die Analysen der Alterssicherungskommission ließen das Zusammenspiel dieser Vorsorgeformen mit der gesetzlichen Pensionsversicherung jedoch außer Acht.

12.2 Der RH sah es als kritisch, dass das Mandat der Alterssicherungskommission weder die Angemessenheit der Leistungen für verschiedene Erwerbsverläufe bzw. Personengruppen noch das Zusammenspiel mit der privaten Pensionsvorsorge (der zweiten und dritten Säule) oder eine Beurteilung der Auswirkung aktueller Gesetzes-

vorhaben umfasste. Er war der Ansicht, dass damit wesentliche Elemente zu einer umfassenden Beurteilung der Nachhaltigkeit des Pensionssystems fehlten und die Expertise der Alterssicherungskommission nur bedingt genutzt wurde.

Der RH empfahl dem Sozialministerium und dem Finanzministerium, auf eine Erweiterung des Mandats der Alterssicherungskommission hinzuwirken, um eine umfassende Beurteilung des Pensionssystems unter Einbeziehung der Angemessenheit der Leistungen, der privaten Pensionsvorsorge und aktueller Gesetzesvorhaben zu ermöglichen.

12.3 Das Sozialministerium führte in seiner Stellungnahme aus, dass es eine Erweiterung des Mandats der Alterssicherungskommission unter Einbeziehung und Analyse der privaten Pensionsvorsorge ablehne. Dies führe sowohl aufgrund von Datenschutzbestimmungen als auch aufgrund von Definitionsproblemen, welche privaten Vorsorgeprodukte unter „Pensionsvorsorge“ fielen, zu keinen sinnvollen Ergebnissen und bringe sohin keinen Mehrwert. Analysen über die Angemessenheit von Pensionshöhen stelle das Sozialministerium permanent selbst an (z.B. Berechnung von Ersatzraten, die für unterschiedliche Karriereverläufe die Pensionshöhen in Prozent der Letzteinkommen – brutto und netto – darstellten). Zusätzlich würden Fragen der Angemessenheit von Pensionen und künftige Herausforderungen in diesem Bereich durch die intensive Mitarbeit des Sozialministeriums bei der Erstellung des Adequacy Report behandelt.

12.4 Der RH hielt gegenüber dem Sozialministerium fest, dass die Berichte der Alterssicherungskommission auch eine Information der Öffentlichkeit und des Parlaments zur Anregung einer breiten Diskussion bezwecken können. Analysen innerhalb des Sozialministeriums waren daher nicht gleichwertig mit der Darstellung im Gutachten.

Zum Adequacy Report wies der RH auf seine Analysen hin, wonach die dort berechneten Varianten zur Vergleichbarkeit mit den anderen EU-Staaten Annahmen voraussetzten, die nicht optimal geeignet waren, die spezifisch österreichische Situation abzubilden (TZ 39).

Hinsichtlich des Datenschutzes war der RH der Ansicht, dass die Verarbeitung personenbezogener Daten betreffend die zweite und dritte Säule ähnliche Fragen aufwirft, wie sie in der ersten Säule bereits zu lösen waren.

Der RH konnte nicht nachvollziehen, dass Definitionsprobleme einen Mehrwert der Analysen ausschließen. Vielmehr reichten klare Angaben über die gewählte Vorgehensweisen aus, um die Interpretation der Analysen zu ermöglichen. Gerade die Schwierigkeiten der Definition und Datenlage erforderten eine entsprechende Behandlung. Der RH verblieb daher bei seiner Empfehlung.

Mitglieder

- 13.1 (1) Der bis 2017 bestehenden Kommission zur langfristigen Pensionsversicherung gehörten 33 stimmberechtigte Mitglieder an. Sie wurde als zu schwerfällig wahrgenommen, um konkrete Vorschläge zu erarbeiten. Zudem habe die Interessenpolitik gegenüber der fachlichen Expertise dominiert.²⁹

Der Gesetzgeber reformierte daher die Zusammensetzung des Gremiums im Jahr 2017. Der Alterssicherungskommission gehörten danach nur noch 14 stimmberechtigte Mitglieder an, zur Zeit der Gebarungsüberprüfung Expertinnen und Experten, die entsendet waren durch:

- die Bundesarbeitskammer (1),
- die Wirtschaftskammer Österreich (1),
- den Österreichischen Gewerkschaftsbund (2),
- die Industriellenvereinigung (1),
- die Präsidentenkonferenz der Landwirtschaftskammern Österreichs (1),
- den Österreichischen Seniorenrat (2),
- die Bundesjugendvertretung (2),
- das Bundesministerium für Kunst, Kultur, öffentlichen Dienst und Sport (1),
- das Finanzministerium (1),
- das Arbeitsministerium (1) und
- das Sozialministerium (1).³⁰

Zudem gab es Mitglieder ohne Stimmrecht:

- je eine Expertin bzw. einen Experten
 - der PVA und der BVAEB,
 - des WIFO und
 - des Instituts für Höhere Studien (**IHS**),
- sowie zwei Expertinnen bzw. Experten für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften oder Arbeits- und Sozialrecht, möglichst mit internationaler akademischer Lehrbefugnis.

(2) Der Alterssicherungskommission gehörten somit stimmberechtigte Bedienstete der Ministerien an, an die sich die Vorschläge der Alterssicherungskommission richteten. Weitere Fachexpertinnen und –experten – etwa für Arbeitsmarkt, Demografie und Versicherungsmathematik – waren nicht in der Alterssicherungskommission vertreten.

²⁹ Tomandl, Kann die Pensionskommission einen Beitrag zur nachhaltigen Pensionsversicherung leisten? ZAS 2011/27, S. 157

³⁰ Die von den Bundesministerien entsandten Expertinnen und Experten waren in der Mehrheit ressorteigene Bedienstete.

13.2 (1) Der RH hielt die Einrichtung eines Expertengremiums zur Nachhaltigkeit des Pensionssystems für wesentlich und zweckmäßig. Er anerkannte, dass der Gesetzgeber 2017 mit der Alterssicherungskommission ein kleineres und handlungsfähigeres Gremium einrichtete.

(2) Der RH hielt fest, dass der Alterssicherungskommission auch Bedienstete der Ministerien mit Stimmrecht angehörten. Angesichts der ansonsten weitgehend paritätischen Besetzung konnten die Stimmen der Bediensteten der Ministerien im Ergebnis eine Mehrheit im Sinne der jeweiligen Regierung sicherstellen.

(3) Nach Ansicht des RH fehlte in der Alterssicherungskommission Expertise zu Arbeitsmarkt, Demografie und Versicherungsmathematik.

Er empfahl dem Sozialministerium und dem Finanzministerium, auf eine gesetzliche Erweiterung des Kreises der Fachexpertinnen und –experten aus allen relevanten Bereichen – etwa Arbeitsmarkt, Demografie und Versicherungsmathematik – hinzuwirken.

13.3 Das Sozialministerium führte in seiner Stellungnahme aus, dass es die Empfehlung des RH für diskussionswürdig erachte.

Beobachtungen zur Arbeitsweise

14.1 (1) Während das Sozialministerium für das gesetzliche Pensionssystem und das Finanzministerium für die Beamtenpensionen die Bürogeschäfte der Alterssicherungskommission durchführten, war die Berichterstattung Aufgabe der Kommission selbst. Die Rolle der einzelnen Mitglieder blieb jedoch unklar.

Die Grundlage für die Erstellung des „Langfristgutachtens“ bildeten externe Arbeiten – die demografischen Prognosen der Statistik Austria, die Wirtschaftsdaten von WIFO und IHS. Auf Basis dieser Vorarbeiten erstellten die jeweiligen „Büros“ (Bedienstete des Sozial- und Finanzministeriums) Kalkulationen, welche die Alterssicherungskommission zum „Langfristgutachten“ erhob.

Das Alterssicherungskommissions-Gesetz bestimmte lediglich, dass die Mitglieder der Alterssicherungskommission durch Angelobung zur gewissenhaften und unparteiischen Amtsausübung zu verpflichten waren. Inwieweit sie die – teilweise umfassenden und komplexen – wissenschaftlichen Vorarbeiten oder die Berechnungen des „Büros“ nachzuvollziehen hatten oder Ergebnisse mit ihren persönlichen Erfahrungen plausibilisieren sollten bzw. in welcher Form sie ihre Expertise einzubringen hatten, blieb offen. Die übermittelten Unterlagen ermöglichten der Alterssicherungskommission nur eine eingeschränkte Prüfung der Kalkulationen insbesondere

hinsichtlich der Berechnungen (TZ 15). Die Tätigkeit der Mitglieder der Alterssicherungskommission war ehrenamtlich.

(2) Vor Beschluss des „Langfristgutachtens“ 2021 stimmten der Sozialminister, der Finanzminister und der Bundesminister für Kunst, Kultur, öffentlichen Dienst und Sport dieses ab und leiteten es erst danach an die Alterssicherungskommission zur Beschlussfassung weiter.

(3) Die Zeit, die wissenschaftlichen Vorarbeiten der Statistik Austria, des WIFO und des IHS sowie den Entwurf zum „Langfristgutachten“ inhaltlich zu analysieren, war für die Mitglieder der Alterssicherungskommission knapp bemessen. Die Sitzungsunterlagen waren ihnen nach Gesetz und Geschäftsordnung erst spätestens eine Woche vor dem jeweiligen Sitzungstermin zu übermitteln. Im Vorfeld des Beschlusses des „Langfristgutachtens“ 2021 standen für die Diskussion insgesamt etwa acht Stunden zur Verfügung. Zu Spezialthemen konnten Arbeitsgruppen eingerichtet werden; in Einzelfällen erfolgte dies auch, z.B. zu einer – letztlich abgelehnten – Nettobetrachtung von Pensionsausgaben, d.h. einer Berücksichtigung auch von Einnahmen für den Bund aus Pensionen.

(4) Die Alterssicherungskommission beschloss 2021 lediglich, das „Langfristgutachten“ anzunehmen,³¹ entschied jedoch nicht, ob Handlungsbedarf im Sinne der Nachhaltigkeit des Pensionssystems bestand. Nach Auffassung des Sozialministeriums hatte es nur die Prognosen vorzubereiten, die Beurteilung eines etwaigen Handlungsbedarfs sei Aufgabe der Alterssicherungskommission.

(5) Die nicht stimmberechtigten Mitglieder konnten nach der Geschäftsordnung der Alterssicherungskommission keine Anträge stellen. Den Antrag einer nicht stimmberechtigten Expertin lehnte die Alterssicherungskommission ab. Somit konnten die nicht stimmberechtigten Expertinnen und Experten Diskussionen zu neuen Problemfeldern nicht von sich aus veranlassen, sie konnten sich lediglich an den Vorsitzenden wenden.

- 14.2 (1) Der RH vertrat die Ansicht, dass die konkreten Aufgaben der einzelnen Mitglieder der Alterssicherungskommission nicht ausreichend klar waren. Einerseits ordnete das Gesetz die Erstellung der Berichte der Alterssicherungskommission selbst zu, andererseits kamen wesentliche Produkte (Bevölkerungs-, Wirtschafts- und Pensionsaufwandsprognose) von außerhalb der Alterssicherungskommission. Die Berechnungen waren für die Mitglieder nur teilweise nachvollziehbar.

³¹ Der Wortlaut des Protokolls lautete: „Das Langfristgutachten zur gesetzlichen Pensionsversicherung wurde mit Stimmenmehrheit beschlossen (10 dafür, 3 dagegen, 1 Enthaltung). Das Langfristgutachten zur Pensionsversicherung der Beamten wurde einstimmig beschlossen. Die beiden Langfristgutachten-Entwürfe wurden somit in den Rang eines Langfristgutachtens der Alterssicherungskommission – bestehend aus zwei Teilen – erhoben.“

Der RH sah das Risiko, dass die Alterssicherungskommission ihre Tätigkeit nicht umfassend und unabhängig ausüben konnte und die Verantwortung für die Inhalte weder dem Gremium noch den an den Vorarbeiten beteiligten Stellen zugeordnet wurde; dies aufgrund

- der Zusammensetzung, z.B. fehlende versicherungsmathematische Expertise, mehrheitsentscheidende Beteiligung weisungsgebundener Bediensteter,
- der zeitlichen Komponente: kurze Vorbereitungs- und Diskussionszeit,
- der Geschäftsordnung: kein Antragsrecht der Expertinnen und Experten und
- der Inhalte: keine ausreichende Dokumentation der Berechnungen für eine exakte Nachvollziehbarkeit.

Der RH kritisierte, dass die Entwürfe des „Langfristgutachtens“ in der Praxis vorab von den befassten Ministerinnen und Ministern abgestimmt und erst danach an die Alterssicherungskommission zur Beschlussfassung weitergeleitet wurden. Dies reduzierte die Einbindung der Erfahrung und Expertise sowie die beratende Wirkung der Alterssicherungskommission.

[Er empfahl dem Sozialministerium und dem Finanzministerium, auf eine Beratung und Beschlussfassung der Alterssicherungskommission vor Abstimmung mit den befassten Ministerinnen und Ministern hinzuwirken.](#)

Der RH hielt kritisch fest, dass den Mitgliedern der Alterssicherungskommission wenig Zeit blieb, die Entwürfe eingehend zu analysieren und rechtzeitig allfällige Reformvorschläge zu erstatten.

[Er empfahl dem Sozialministerium und dem Finanzministerium, auf eine frühzeitige Übermittlung der Unterlagen an die Mitglieder der Alterssicherungskommission und ausreichende Diskussionszeit hinzuwirken, um diesen eine eingehende Analyse und Erörterung zu ermöglichen.](#)

Der RH wies darauf hin, dass den Fachexpertinnen und –experten weder ein Antrags- noch ein Stimmrecht zukam. Er erachtete ein Antragsrecht für Fachexpertinnen und –experten für sinnvoll, um auf aktuelle Probleme hinweisen zu können. Weiters wäre bei fachlichen und methodischen Fragen zu überlegen, den Fachexpertinnen und –experten ein Stimmrecht einzuräumen.

[Der RH empfahl dem Sozialministerium und dem Finanzministerium, die Einräumung eines Antragsrechts sowie eines Stimmrechts für fachliche und methodische Themen an die Fachexpertinnen und –experten zu prüfen.](#)

Der RH hielt es weiters für sinnvoll, die Verantwortlichkeit der Mitglieder für einzelne Aufgaben klarzustellen und zu differenzieren. Dabei könnte z.B. zwischen dem Treffen von Annahmen, der Berechnung der Folgen und der Einschätzung der Ergebnisse nach politischen Kriterien unterschieden werden.

(2) Der RH beurteilte kritisch, dass die Alterssicherungskommission lediglich die Prognoserechnungen in den Status eines „Langfristgutachtens“ erhob, aber nicht feststellte, ob Handlungsbedarf bestand. Eine würdigende Stellungnahme zum „Langfristgutachten“ gab es nicht, womit nach Auffassung des RH die Aussagekraft des „Langfristgutachtens“ deutlich eingeschränkt war.

Der RH empfahl dem Sozialministerium und dem Finanzministerium, darauf hinzuwirken, dass die Alterssicherungskommission nicht nur die Prognose bestätigt, sondern auch eine eigenständige und aussagekräftige Analyse vornimmt und einen allfälligen Handlungsbedarf feststellt.

- 14.3 (1) Das Sozialministerium führte in seiner Stellungnahme aus, dass es eine Beratung und Beschlussfassung der Alterssicherungskommission vor Abstimmung mit den befassten Ministerinnen und Ministern für nicht zielführend erachte.

Die Einräumung eines Antragsrechts sowie eines Stimmrechts für fachliche und methodische Themen an die Fachexpertinnen und –experten erachte das Sozialministerium für diskussionswürdig. Ebenso die empfohlene eigenständige und aussagekräftige Analyse und Feststellung eines allfälligen Handlungsbedarfs.

(2) Das Finanzministerium merkte in seiner Stellungnahme an, dass die gesetzlich vorgesehene Abstimmung zwischen den befassten Ministerinnen und Ministern vor Übermittlung der Gutachtensentwürfe an die Alterssicherungskommission Teil eines wichtigen Qualitätssicherungsprozesses sei und deshalb weiterhin beibehalten werden sollte. Eine Beratung und Beschlussfassung der Alterssicherungskommission von vorab nicht qualitätsgesicherten Berichten würden nicht erstrebenswert erscheinen.

Die Empfehlung, dass die Alterssicherungskommission die Prognose nicht nur bestätigen solle, nehme das Finanzministerium zur Kenntnis. Die Gutachtensentwürfe würden den Mitgliedern zur Verfügung gestellt, die auf dieser Basis bereits jetzt eigenständige, aussagekräftige Analysen vornehmen und Feststellungen zu einem etwaigen Handlungsbedarf vorbringen könnten.

(3) Zur Übermittlung der Sitzungsunterlagen an die Alterssicherungskommission führten das Sozialministerium und das Finanzministerium aus, dass laut Alterssicherungskommissions–Gesetz die Unterlagen spätestens eine Woche vor dem Sitzungstermin zu übermitteln seien. Davon abweichend sei in der Geschäftsordnung der

Alterssicherungskommission festgelegt, dass das „Langfristgutachten“ bereits spätestens 14 Tage vor dem Sitzungstermin zu übermitteln sei.

Laut Finanzministerium sei eine Balance zwischen frühzeitiger Übermittlung und möglichst hoher Aktualität (vor allem Wirtschafts- und Demografieprognosen, Gesetzesbeschlüsse) und Qualität der Gutachten zu wahren. Eine frühere Übermittlung der Gutachten an die Mitglieder der Alterssicherungskommission könnte dazu führen, dass aktuelle Entwicklungen im Gutachten nicht mehr abgebildet werden könnten und weniger Zeit für den Qualitätssicherungsprozess bleibe. Vor diesem Hintergrund seien die derzeit vorgesehenen Fristen angemessen.

- 14.4 (1) Der RH anerkannte die Notwendigkeit einer Qualitätssicherung. Er wies aber gegenüber dem Sozialministerium und dem Finanzministerium erneut darauf hin, dass die Alterssicherungskommission ihre Funktion, eine unabhängige Expertise zur Beratung der Ministerinnen und Minister einzubringen, nicht erfüllen konnte, wenn die dafür eingesetzten Diskussionsgrundlagen bereits die vorherige Genehmigung der zu beratenden Ministerinnen und Minister voraussetzten.

Für die Übermittlung der Unterlagen an die Mitglieder der Alterssicherungskommission erachtete der RH eine der Komplexität und Wichtigkeit der Diskussion angemessene Frist als notwendig. Er sah kein großes Risiko für geänderte Wirtschafts- und Demografieprognosen durch längere Vorbereitungszeiten und erinnerte an die von ihm angeregten Veränderungen (insbesondere die Entscheidung über die Feststellung eines Handlungsbedarfs).

Der RH verblieb daher bei seinen Empfehlungen.

- (2) Der Argumentation des Finanzministeriums hielt der RH entgegen, dass die Alterssicherungskommission keine eigenständigen, aussagekräftigen Analysen vornahm. Abgesehen vom Jahr 2010 (**TZ 11**) traf sie keine Feststellung zu einem etwaigen Handlungsbedarf und stellte keinen allfälligen Handlungsbedarf fest, sondern bestätigte lediglich die Prognose. Der RH verblieb daher bei seiner Empfehlung.

Erstellung und Dokumentation

15.1 (1) Das Sozialministerium errechnete für das „Langfristgutachten“ auf Basis der Bevölkerungsprognose der Statistik Austria, eines Gutachtens von WIFO und IHS (BIP, Produktivität, Erwerbsquoten) sowie des aktuellen Mittelfristgutachtens³² mehrere Parameter, aus denen die Höhe des Pensionsaufwands absolut und als Anteil des BIP resultierte. Zu den berechneten Parametern zählten insbesondere:

- Einnahmen aus der Modellierung der Versichertenanzahl, der Beitragsgrundlage und den staatlichen Beiträgen für Teilversicherungszeiten,
- Pensionsaufwand aus der Modellierung der Anzahl der Eigen- und Hinterbliebenenpensionen (Abgänge und Neuzugänge) sowie deren durchschnittliche Höhe,
- Gesamtaufwand als Summe von Pensionen, Rehabilitationsgeld und sonstigem Aufwand (Verwaltungskosten, Kosten von Rehabilitationsmaßnahmen und Beiträge für die Krankenversicherung) und
- Bundesbeitrag und Bundesmittel sowie die Mittel von AMS und FLAF (TZ 7).

Das Sozialministerium erstellte auch analoge Berechnungen für den Ageing Report 2021 („internationales Basisszenario“)³³ auf Basis von Vorgaben des Statistischen Amtes der Europäischen Union (in der Folge: **Eurostat**) und der Europäischen Kommission. Es kombinierte das internationale Basisszenario mit den nationalen Ergebnissen und veröffentlichte beides mit einem Text- und einem Tabellenteil³⁴ auf seiner Website. Eine elektronische Weiterverarbeitung z.B. der Tabellendaten war aus den veröffentlichten Formaten nicht möglich.

(2) Das mathematische Modell des Sozialministeriums war weder schriftlich dokumentiert noch veröffentlicht. Das „Langfristgutachten“ beschrieb die konkreten Berechnungsschritte nicht exakt, z.B. den Zusammenhang zwischen der Zahl der Versicherten und der Erwerbspersonen.³⁵ Es war nicht durchgehend nachvollziehbar, welche Daten aus welchen Quellen stammten bzw. wie sie das Sozialministerium berechnete. Nicht alle verwendeten Variablen waren klar definiert. Die Ausgangsdaten waren daher mit Berechnungen aus anderen Quellen nicht ohne Weiteres vergleichbar.

³² Gutachten gemäß § 2 Abs. 1 Z 1 Alterssicherungskommissions-Gesetz: voraussichtliche Gebarung der gesetzlichen Pensionsversicherung in den Jahren 2021 bis 2026. Darin war für diesen Zeitraum eine detailliertere Betrachtung verschiedener Parameter als in der langfristigen Perspektive enthalten.

³³ Der Ageing Report wird dem Rat für Wirtschaft und Finanzen (**Ecofin**) vorgelegt und in dessen Auftrag vom Ausschuss für Wirtschaftspolitik (**EPC**) erstellt. Die Modellierung der Pensionssysteme erfolgt dabei auf nationaler Ebene mit Vorgaben vom EPC. Seine Behandlung im Ecofin kann zu Empfehlungen an die Nationalstaaten führen.

³⁴ abrufbar unter <https://www.sozialministerium.at/dam/jcr:343261d3-8fd1-4066-bdcb-d2a88d530018/Langfristgutachten%20gesetzliche%20PV%202020-2070.pdf> (abgerufen am 18. August 2023)

³⁵ Erwerbspersonen und Arbeitslose sowie Beamtinnen und Beamte sollten die Zahl der Versicherten ergeben, das war aber im Gutachten nicht nachvollziehbar, da das Sozialministerium verschiedene Quellen benutzte.

(3) Eine Qualitätssicherung bzw. ein Vier–Augen–Prinzip war bei der Gutachtenserstellung nicht vorgesehen. Der RH stellte Abweichungen zwischen den Tabellen und dem Textteil fest, z.B. beim Altenquotienten und bei der Lebenserwartung. Eine Kontrolle der Ergebnisse, wie dies beispielsweise private Versicherungen bei versicherungsmathematischen Bilanzen vorsahen, war nicht gegeben.

(4) Die Berechnungen für die Beamtinnen und Beamten führte das Finanzministerium durch. Die Modelle des Sozial– und des Finanzministeriums wurden getrennt geführt; eine Gegenüberstellung der Methodik unterblieb. Eine gesamthafte Darstellung, z.B. für Parameter wie Pensionsantrittsalter oder Pensionshöhen, war nicht vorhanden.

- 15.2 Der RH kritisierte, dass die dem mathematischen Modell zugrunde liegenden Berechnungen, Definitionen und Datenquellen nur eingeschränkt dokumentiert und überprüfbar waren. Dies erschwerte die Nachvollziehbarkeit des „Langfristgutachtens“ und dessen kritische Würdigung.

Der RH empfahl dem Sozialministerium und dem Finanzministerium, die Berechnungen zum „Langfristgutachten“ schriftlich zu dokumentieren.

Weiters kritisierte der RH, dass für die Erstellung des „Langfristgutachtens“ keine Prüfung der methodischen und mathematischen Korrektheit vorgesehen war.

Er empfahl dem Sozialministerium und dem Finanzministerium, für die Erstellung des „Langfristgutachtens“ die Qualitätssicherung zu verbessern, z.B. durch eine Prüfung.

Der RH anerkannte die Veröffentlichung der Ergebnisse des „Langfristgutachtens“. Er merkte jedoch kritisch an, dass die gewählten Formate eine Weiterverwendung der Daten erschwerten.

Er empfahl dem Sozialministerium und dem Finanzministerium, die Daten des „Langfristgutachtens“ in maschinenlesbarer Form zur Verfügung zu stellen.

Der RH hielt neben der gesetzlich vorgesehenen getrennten Darstellung von gesetzlicher Pensionsversicherung und Beamtenpensionen auch im Hinblick auf eine Gesamtbetrachtung eine gemeinsame Darstellung für zweckmäßig.

Er empfahl dem Sozialministerium und dem Finanzministerium, neben der gesonderten Darstellung von gesetzlicher Pensionsversicherung und Beamtenpensionen auch auf eine Gesamtbetrachtung beider Systeme hinzuwirken.

- 15.3 (1) Das Sozialministerium führte in seiner Stellungnahme aus, dass es an einer Dokumentation bereits arbeite. In der Vergangenheit sei dies aus Mangel an Ressourcen nicht möglich gewesen.

Da die zum „Langfristgutachten“ parallel laufende Erstellung des Ageing Report einem international abgestimmten Peer–review–Prozess unterliege und davon auch die Grundlagen des „Langfristgutachtens“ tangiert würden, sei zur Vermeidung von Doppelgleisigkeiten auf eine eigene Prüfungsschiene verzichtet worden. Die Daten seien in der Vergangenheit wissenschaftlichen Einrichtungen auf Anfrage in maschinenlesbarer Form zur Verfügung gestellt worden. Diese Vorgangsweise werde auch in Zukunft beibehalten. Die empfohlene Gesamtdarstellung von gesetzlicher Pensionsversicherung und Beamtenpensionen erachte das Sozialministerium für diskussionswürdig.

(2) Laut Stellungnahme des Finanzministeriums habe es von Beginn an auf eine nachvollziehbare und gute Dokumentation der Berechnungen zu den Mittelfrist– und „Langfristgutachten“ Wert gelegt. In den Gutachten würden sowohl die Funktionsweise des Modells als auch die verwendeten Datengrundlagen beschrieben. Allfällige Nachfragen der Mitglieder der Alterssicherungskommission zur Methodik würden transparent beantwortet. Zur Verbesserung der Qualitätssicherung verwies das Finanzministerium sowohl auf die im Team der Modellerstellung vorhandene vielfältige und umfassende Kompetenz als auch auf die zahlreichen Tests und Qualitätssicherungsschleifen zum Modell wie auch ministeriumsintern bei der Berichterstattung. Die Frage der Zweckmäßigkeit einer zusätzlichen Prüfung stehe im Spannungsfeld zwischen zeitlicher Aktualität der zugrunde liegenden Parameter und rechtzeitiger Vorlage der Gutachten.

Die Empfehlung, die Daten des „Langfristgutachtens“ in maschinenlesbarer Form zur Verfügung zu stellen, nehme das Finanzministerium zur Kenntnis. Es werde sich dies für zukünftige Gutachten vornehmen.

- 15.4 (1) Der RH begrüßte die Zusage des Sozialministeriums für eine Dokumentation der Berechnungen zum Modell des „Langfristgutachtens“. Synergien mit den Berechnungen zum Ageing Report waren aus Sicht des RH möglich, die getrennte Berichterstattung erfordert nach Ansicht des RH jedoch ein eigenes Qualitätssicherungskonzept für das „Langfristgutachten“. Der RH hielt daher die Empfehlung aufrecht, die Berechnungen zum „Langfristgutachten“ schriftlich zu dokumentieren.

Zur Bereitstellung der Daten des „Langfristgutachtens“ in maschinenlesbarer Form erinnerte der RH an das Informationsweiterverwendungsgesetz 2022³⁶, dem er eine Einschränkung auf wissenschaftliche Einrichtungen nicht entnehmen konnte. Er blieb daher bei seiner Empfehlung, die Daten des „Langfristgutachtens“ in maschinenlesbarer Form zur Verfügung zu stellen.

(2) Dem Finanzministerium entgegnete der RH, dass seine Empfehlungen zur methodischen Dokumentation und zur Qualitätssicherung des „Langfristgutachtens – Teil Beamte“ im Zusammenhang mit seiner Empfehlung einer Gesamtbetrachtung beider Systeme zu lesen war.

Veränderungen im Pensionsrecht 2005 bis 2022

Übersicht über wesentliche Maßnahmen

- 16.1 (1) Bereits seit 1987 sah das Bundeshaushaltsgesetz³⁷ vor, dass Gesetzesentwürfen eine Darstellung der finanziellen Auswirkungen anzuschließen war. Der Finanzminister verordnete dazu, dass das laufende sowie die drei folgenden Finanzjahre zu berücksichtigen waren.³⁸ Bei wesentlichen Abweichungen darüber hinaus waren auch diese darzustellen. Als „wesentlich“ waren Abweichungen über 25 % des Durchschnitts der finanziellen Auswirkungen der genannten drei Folgejahre anzusehen.

Seit 2013 legte das Bundeshaushaltsgesetz 2013³⁹ fest, dass jedem Entwurf vom haushaltsleitenden Organ eine Wirkungsorientierte Folgenabschätzung mit der Darstellung der finanziellen Auswirkungen anzuschließen war. Waren diese langfristig wirksam, waren die Auswirkungen auf die Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen darzustellen. Dazu verordnete der Finanzminister, dass bei Auswirkungen über 20 Mio. EUR in zumindest einem Jahr nach dem vierten Finanzjahr die nächsten 30 Finanzjahre zu berechnen waren.⁴⁰ Wenn das auf das vierte Finanzjahr folgende Jahr nicht repräsentativ war, waren die Auswirkungen pro Jahr anzugeben.

³⁶ BGBl. I 116/2022

³⁷ BGBl. 213/1986

³⁸ Richtlinien für die Ermittlung und Darstellung der finanziellen Auswirkungen neuer rechtsetzender Maßnahmen gemäß § 14 Abs. 5 des Bundeshaushaltsgesetzes (BHG), BGBl. II 50/1999

³⁹ BGBl. I 139/2009 i.d.g.F.

⁴⁰ WFA–Finanzielle–Auswirkungen–Verordnung, BGBl. II 490/2012 i.d.g.F.



(2) Die folgende Tabelle zeigt vom RH nach dem Kriterium der finanziellen Maßgeblichkeit ausgewählte Änderungen im Pensionsrecht im Zeitraum 2005 bis 2022. Sie stellt dar, ob die geplanten Maßnahmen im Ergebnis aufwandserhöhend oder aufwandssenkend waren, ob die finanziellen Auswirkungen abgeschätzt wurden und bei welcher Maßnahme es eine von der Ex-ante-Abschätzung abweichende Ex-post-Betrachtung gab:

Tabelle 8: Finanziell maßgebliche Änderungen im Pensionsrecht 2005 bis 2022

Jahr der Gesetzgebung	Maßnahme	aufwands- erhöhend	aufwands- senkend	keine finanzielle Bewertung	abweichende Ex-post- Betrachtung
2005	Selbstversicherung pflegender Angehöriger	x			
2006	Erleichterungen Schwerarbeitspension	x			x
2007	Verlängerung der Abschlagsfreiheit der Hacklerregelung bis 2010 und Ausweitung	x			
2008	Einführung Pensionsanpassung im ersten Jahr nach Pensionsantritt	x			
2008	weitere Verlängerung der Abschlagsfreiheit der Hacklerregelung und Ausweitung	x		x	
2009	Verbesserungen für pflegende Angehörige	x			
2010	Überführung der Hacklerregelung ins Dauerrecht	x			
2010	Wegfall Pensionsanpassung im ersten Jahr nach Pensionsantritt		x		
2010	Änderungen bei Langzeitversicherten	x			
2010	Neuregelungen Invaliditätspension		x		
2010	Aliquotierung Sonderzahlung		x		
2010	Wegfall der Ausgleichszulage ohne rechtmäßigen Aufenthalt		x		
2012	Anhebung des Alters für Tätigkeitsschutz		x		
2012	Veränderung der Anspruchsvoraussetzungen bei Korridor pension und vorzeitiger Alterspension bei langer Versicherungsdauer		x		
2012	Kontoerstgutschrift	unklar			
2012	Absenkung fiktives Ausgedinge	x			
2012	Anhebung Abschläge Korridor pension		x		
2012	„Invaliditätspension Neu“ (Rehabilitationsgeld)	unklar			x
2015	Versicherung bei Pflege eines behinderten Kindes	x			
2019	Ausgleichszulagen-/Pensionsbonus bei Langzeitversicherung	x		x	
2019	Wiedereinführung Pensionsanpassung im ersten Jahr nach Pensionsantritt	x		x	
2019	Abschlagsfreiheit Langzeitversicherte und Sonderruhegeld	x		x	

Jahr der Gesetzgebung	Maßnahme	aufwands-erhöhend	aufwands-senkend	keine finanzielle Bewertung	abweichende Ex-post-Betrachtung
2020	außerordentliche Anhebung Ausgleichszulagenrichtsatz für Ehepaare	x		x	
2020	Absenkung fiktives Ausgedinge	x			
2020	Abschaffung Solidaritätsbeitrag	x			
2021	Aliquotierung der Pensionsanpassung im ersten Jahr nach Pensionsantritt ¹		x	x	
2021	Frühstarterbonus	x		x	
2021	Aufhebung der Abschlagsfreiheit		x	x	
2022	Absenkung fiktives Ausgedinge	x		x	

¹ Im März 2023 war geplant, die Aliquotierung befristet auszusetzen.

Quellen: Gesetzesmaterialien; Sozialministerium; PVA; Budgetdienst des Nationalrats

Bei neun von 29 maßgeblichen Maßnahmen (rd. 31 %) lag keine Abschätzung der finanziellen Auswirkungen bzw. keine Wirkungsorientierte Folgenabschätzung vor. Dies betraf überwiegend kostensteigernde Vorhaben; darunter auch solche mit erheblichem Volumen. Diese Gesetzesvorschläge wurden teilweise als Initiativanträge⁴¹ eingebracht. Bei Initiativanträgen sah das Gesetz keine Verpflichtung zur Erstellung einer Wirkungsorientierten Folgenabschätzung vor.

Die langfristigen finanziellen Auswirkungen wurden für keines der 29 Gesetzesvorhaben abgeschätzt, obwohl die Voraussetzungen (Überschreiten der Betragsgrenzen) erfüllt waren.

Bei einigen Gesetzesvorhaben, z.B. bei der „Invaliditätspension Neu“, ging die Wirkungsorientierte Folgenabschätzung von einer Kostensenkung aus, nachträglich betrachtet bedingten sie jedoch Kostensteigerungen. Hinsichtlich der Kontoerstgutschrift blieben die finanziellen Folgen weitgehend unklar.

Eine systematische und regelmäßige Ex-post-Betrachtung der finanziellen Auswirkungen gesetzlicher Maßnahmen im Pensionsrecht erfolgte nicht.

- 16.2 Der RH beurteilte kritisch, dass bei rd. 31 % der 2005 bis 2022 beschlossenen Maßnahmen zu Pensionsreformen die Abschätzung der finanziellen Auswirkungen fehlte. Er räumte ein, dass bei Initiativanträgen keine derartige Verpflichtung bestand, wies aber darauf hin, dass damit keine Übersicht über die finanziellen Auswirkungen sichergestellt war. Er kritisierte weiters, dass auch bei gesetzlicher Verpflichtung in keinem Fall die langfristigen finanziellen Auswirkungen abgeschätzt wurden. Der RH hielt auch fest, dass bei einigen Maßnahmen – wie etwa der „Invaliditätspension Neu“ – die tatsächliche von der erwarteten Wirkung stark abwich.

⁴¹ Initiativanträge waren selbstständige Anträge von Abgeordneten, die einen Gesetzesvorschlag beinhalten und von mindestens fünf Abgeordneten unterschrieben sein mussten.

Der RH empfahl dem Sozialministerium und dem Finanzministerium, in den Wirkungsorientierten Folgenabschätzungen die tatsächlichen Auswirkungen möglichst realistisch einzuschätzen.

Er empfahl dem Sozialministerium und dem Finanzministerium weiters, bei Erfüllung der Voraussetzungen auch die langfristigen finanziellen Auswirkungen von Gesetzesvorhaben abzuschätzen.

Der RH kritisierte, dass eine systematische Ex-post-Betrachtung der finanziellen Auswirkungen von gesetzlichen Maßnahmen im Pensionsrecht nicht vorgenommen wurde.

Er empfahl dem Sozialministerium und dem Finanzministerium, die finanziellen Auswirkungen von gesetzlichen Maßnahmen im Pensionsrecht im Nachhinein systematisch zu bewerten, um auf unerwünschte Effekte zeitgerecht reagieren zu können.

16.3 (1) Das Sozialministerium führte in seiner Stellungnahme aus, dass eine möglichst realistische Einschätzung der Auswirkungen in den Wirkungsorientierten Folgenabschätzungen gängige Praxis sei. Auch die langfristigen finanziellen Auswirkungen würden abgeschätzt. Eine nachträgliche Evaluierung finde im Rahmen der Wirkungsorientierten Folgenabschätzung statt.

(2) Das Finanzministerium gab in seiner Stellungnahme an, dass eine möglichst realistische Einschätzung sowie die Darstellung der langfristigen finanziellen Auswirkungen im Interesse des Finanzministeriums lägen und daher unterstützt würden. Für die Wirkungsorientierten Folgenabschätzungen im Bereich der Pensionen seien jedoch das Sozialministerium und das Bundesministerium für Kunst, Kultur, öffentlichen Dienst und Sport zuständig. Ebenso lägen eine Ex-post-Bewertung und -Analyse, die für Wirkungsorientierte Folgenabschätzungen auch standardisiert zu erfolgen hätten, im Interesse des Finanzministeriums.

16.4 Der RH konnte im Hinblick auf die beschriebenen Mängel der Wirkungsorientierten Folgenabschätzungen (z.B. bei der „Invaliditätspension Neu“) der Einschätzung des Sozialministeriums nicht folgen. Er begrüßte zwar die Zusage des Sozialministeriums einer möglichst realistischen Einschätzung für die Zukunft. Dennoch hielt er es für notwendig, die Ursachen der Abweichungen von Wirkungsorientierten Folgeabschätzungen zu analysieren, um sie in Zukunft zu vermeiden. Der RH verblieb daher bei seinen Empfehlungen.

Inhaltliche Schwerpunkte

17.1 Bei den in den Jahren 2005 bis 2022 getroffenen Maßnahmen (TZ 16) zeigten sich drei inhaltliche Schwerpunkte:

- **Erste Pensionsanpassung nach dem Pensionsantritt:** Im Zuge der Reformen der Jahre 2003 und 2004 wurde die Pensionsanpassung im ersten Jahr nach dem Pensionsantritt ausgesetzt. Zwischen 2008 und 2010 wurde sie wieder eingeführt, 2011 erneut ausgesetzt. Für die Jahre 2019 und 2020 wurde sie abermals eingeführt, ab 2021 schließlich in der gesetzlichen Pensionsversicherung in eine aliquote Anpassung im ersten Jahr umgewandelt.
- **Möglichkeiten vorzeitiger Pensionierung:** Die Reformen 2003 und 2004 sahen ein sukzessives Auslaufen der bestehenden vorzeitigen Alterspension bei langer Versicherungsdauer vor.⁴² Stattdessen normierte das APG eine Schwerarbeitspension und eine – aufgrund höherer Abschläge – versicherungsmathematisch weitgehend neutrale Korridor pension. In der Folge kam es jedoch wiederholt zur Ausweitung vorzeitiger Alterspensionen. So gab es zwischen 2007 und 2010 Langzeitversicherungsregelungen und Schwerarbeitsregelungen, die weitgehend abschlagsfrei waren. Die Abschlagsfreiheit wurde bis 2013 verlängert. Zuletzt bewirkte die Wiedereinführung der Abschlagsfreiheit für alle vorzeitigen Alterspensionen der Jahre 2020 und 2021, dass zwei Jahrgänge bis zu 15 % höhere Pensionen bis an ihr Lebensende erhielten als die Jahrgänge davor und danach. Von dieser Regelung, die der Budgetausschuss im Vorfeld der Nationalratswahlen einbrachte, die nicht begutachtet und ohne Wirkungsorientierte Folgenabschätzung beschlossen wurde, profitierten nahezu ausschließlich Männer.⁴³

Der Ersatz der abschlagsfreien Hacklerregelung durch den „Frühstarterbonus“ sah für zwischen dem 15. und dem 20. Lebensjahr erbrachte Beitragsmonate eine Pensionserhöhung um 1 EUR pro Monat vor, die maximale Höhe des monatlichen Bonus betrug 60 EUR. Diese Regelung war im österreichischen Pensionssystem aus verschiedenen Gründen ungewöhnlich: Sie durchbrach den Zusammenhang zwischen Gutschrift auf dem Pensionskonto und Pensionshöhe, ignorierte die Höhe der monatlichen Bemessungsgrundlage und sah keine entsprechende Beitragsleistung für die höhere Pension vor. Weiters war die Anreizwirkung im Vergleich zur Ausbildungspflicht für Personen bis 18 Jahre nicht schlüssig.

⁴² Im Budgetbegleitgesetz 2003 war die „Hacklerregelung“ nur für bestimmte Jahrgänge vorgesehen. Danach sollte die Regelung auslaufen. Nach einigen Verlängerungen sah schließlich das Budgetbegleitgesetz 2011 eine unbefristete Regelung vor (im Übergangsrecht des § 617 Abs. 13 ASVG).

⁴³ Zur Inanspruchnahme der Abschlagsfreiheit war der Erwerb von 540 Beitragsmonaten (45 Beitragsjahren) der Pflichtversicherung aufgrund einer Erwerbstätigkeit bis zum 60. Lebensjahr erforderlich, womit Frauen ohnehin die reguläre Alterspension in Anspruch nehmen konnten.

- **Veränderungen bei Invaliditätspensionen:** Sukzessive kostensenkend wirkten Maßnahmen, die die Inanspruchnahme von Invaliditätspensionen verringern sollten. Dazu zählten insbesondere verschärfte Voraussetzungen beim Tätigkeitsschutz bzw. beim Berufsschutz. Die Einführung der „Invaliditätspension Neu“ sollte zwar nach der Abschätzung der finanziellen Auswirkungen zu erheblichen Einsparungen (648,62 Mio. EUR von 2014 bis 2018) führen. Bereits der Bericht des RH „Invaliditätspension Neu“ (Reihe Bund 2017/33) aus dem Jahr 2017 sah jedoch Mehrkosten von 100 Mio. EUR bis 200 Mio. EUR in diesem Zeitraum voraus. Die PVA bewertete die finanziellen Konsequenzen im Zuge der Gebarungsüberprüfung mit zumindest rd. 30 Mio. EUR pro Jahr. Dies betraf insbesondere höhere Pensionsleistungen, Ersätze für Krankenversicherungsbeiträge und Verwaltungsaufwand. Die Erwartungen zur Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt konnten nicht erfüllt werden. Die PVA gab zu bedenken, dass die Rehabilitationsmaßnahmen zu spät gesetzt würden, um eine effektive Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt zu gewährleisten.

17.2 Der RH wies darauf hin, dass das österreichische Pensionsrecht zwischen 2005 und 2022 mehrfach geändert wurde. Eine klare Strategie war darin aus Sicht des RH nur teilweise zu erkennen: Während die Reduktion der Inanspruchnahme von Invaliditätspensionen ein klares Ziel bildete, dominierten bei den vorzeitigen Alterspensionen kurzfristige Maßnahmen, etwa die Wiedereinführung der Abschlagsfreiheit für die Jahre 2020 und 2021. Auch bei der Pensionsanpassung im ersten Jahr nach Pensionsantritt gab es keine klare Linie.

Der RH empfahl dem Sozialministerium und dem Finanzministerium, darauf hinzuwirken, dass gesetzliche Änderungen im Pensionsrecht nach einer langfristigen Strategie und unter Berücksichtigung der langfristigen finanziellen Auswirkungen erfolgen. Wichtige Handlungsfelder wären dabei die weitere Steigerung des Pensionsantrittsalters, die gezielte Bekämpfung von Invalidität und ein nachhaltiger Umgang mit Pensionsanpassungen ([TZ 19](#), [TZ 21](#)).

Der RH empfahl dem Sozialministerium und dem Finanzministerium, zu prüfen, ob besondere Voraussetzungen im Gesetzgebungsprozess der Sicherung der Nachhaltigkeit des Pensionssystems zuträglich wären, etwa indem davor die Alterssicherungskommission damit befasst wird oder die finanziellen Folgen evaluiert werden.

17.3 (1) Das Sozialministerium führte in seiner Stellungnahme aus, dass gesetzliche Änderungen im Pensionsbereich schon aus verfassungsrechtlichen Gründen einer gewissen Vorlaufzeit bedürfen würden. Dabei seien natürlich auch aktuelle und erwartete Entwicklungen in der Wirtschaft allgemein und am Arbeitsmarkt zu berücksichtigen. So seien beispielsweise bei gegenwärtigen und zukünftigen Pensionsanpassungen die Inflationsentwicklung sowie die Intensität der Betroffenheit von einzelnen Gruppen genau zu analysieren und in der Folge den Entscheidungen zugrunde zu legen. Zur Aufrechterhaltung der langfristigen Finanzierbarkeit des öffentlichen Pensions-

systems bestehe über Partei- und Sozialpartnergrenzen hinweg weitgehend Konsens darüber, dass die Anhebung des faktischen Pensionsantrittsalters mit begleitenden Maßnahmen ein zentraler Hebel sei. Der Anstieg des faktischen Pensionsantrittsalters sei immer ein zeitlich verzögertes Ergebnis eines Bündels von Maßnahmen.

Darüber hinaus sei eine detaillierte und verbindliche langfristige Strategie über Legislaturperioden und Regierungszusammensetzungen hinweg nicht möglich, wolle man der Politik nicht die Handlungshoheit bzw. -freiheit (z.B. durch die Einführung unterschiedlicher Pensionsautomatismen, die auf das gesetzliche Pensionsantrittsalter oder die Pensionsanpassung wirken) im Bereich des öffentlichen Pensionssystems nehmen.

Die finanziellen Folgen würden im Gesetzgebungsprozess im Rahmen der Wirkungsorientierten Folgenabschätzung evaluiert. Die stärkere Einbindung der Expertise der Alterssicherungskommission mit Beratungscharakter in den Gesetzgebungsprozess sei diskussionswürdig.

(2) Das Finanzministerium nahm in seiner Stellungnahme die Empfehlungen zur Kenntnis. Es erachte die Erhöhung des faktischen Antrittsalters ebenfalls als zentrale Kenngröße für eine nachhaltige Finanzierung des Pensionssystems. Selbstverständlich würden auch die jährlichen Pensionsanpassungen und Teilbereiche, wie die Invaliditätspension, auf die budgetäre Entwicklung einwirken. Diese sei eng zu monitoren und daraus leite sich gegebenenfalls ein Handlungsbedarf für Maßnahmen ab.

(3) Die SVS merkte in ihrer Stellungnahme generell an, dass anstelle des ASVG-Begriffs „Invaliditätspension“ der Begriff „krankheitsbedingte Pension“ verwendet werden sollte, da dies der Überbegriff von Berufsunfähigkeits-, Invaliditäts- und Erwerbsunfähigkeitspension sei.

17.4 (1) Der RH stimmte den Ausführungen des Sozialministeriums hinsichtlich der Bedeutung des faktischen Pensionsantrittsalters („zentraler Hebel“) zu. Die in der Stellungnahme argumentierte Handlungshoheit der Politik schließt eine langfristige Strategie nicht aus, sondern diese ist aus Sicht des RH geradezu unabdingbar, weil die demografische Entwicklung und die Wirtschafts- und Arbeitsmarktsituation in manchen Bereichen eine langfristige Steuerung bzw. Reaktion erforderten. Er sah die Stärke der Alterssicherungskommission gerade in der Integration verschiedener Interessen, die als Basis für eine längerfristige Strategie dienen sollte. Er blieb daher bei seiner Empfehlung zu gesetzlichen Änderungen im Pensionsrecht gemäß einer langfristigen Strategie und unter Berücksichtigung der langfristigen finanziellen Auswirkungen.

(2) Gegenüber der SVS verwies der RH auf die in der Fußnote 1 gewählte Begriffsdefinition einer „Invaliditätspension“.

Finanzielle Auswirkungen im Zeitverlauf

18.1 (1) Die folgende Darstellung zeigt eine Analyse der langfristigen Mehraufwendungen der in den Jahren 2005 bis 2022 getroffenen gesetzlichen Maßnahmen:⁴⁴

Tabelle 9: Langfristige Auswirkungen gesetzlicher Maßnahmen im Pensionswesen 2005 bis 2050

	2005 bis 2050				im Jahr 2050		
	2005 bis 2021	2022 bis 2035	2036 bis 2050	Summe	Mehrkosten	Einsparungen	Saldo
	in Mrd. EUR						
Möglichkeiten vorzeitiger Pensionierung und Frühstarterbonus	2,3	7,6	17,0	26,8	3,4	2,0	1,4
erste Pensionsanpassung nach dem Pensionsantritt	1,2	3,9	8,1	13,2	2,4	1,7	0,6
Veränderungen bei Invaliditätspensionen	-2,0	-4,6	-6,9	-13,5	0,1	0,6	-0,5
Sonstiges	-0,2	0,7	0,7	1,2	0,3	0,3	0
Summe	1,2	7,5	18,9	27,7	6,2	4,6	1,6

Rundungsdifferenzen möglich

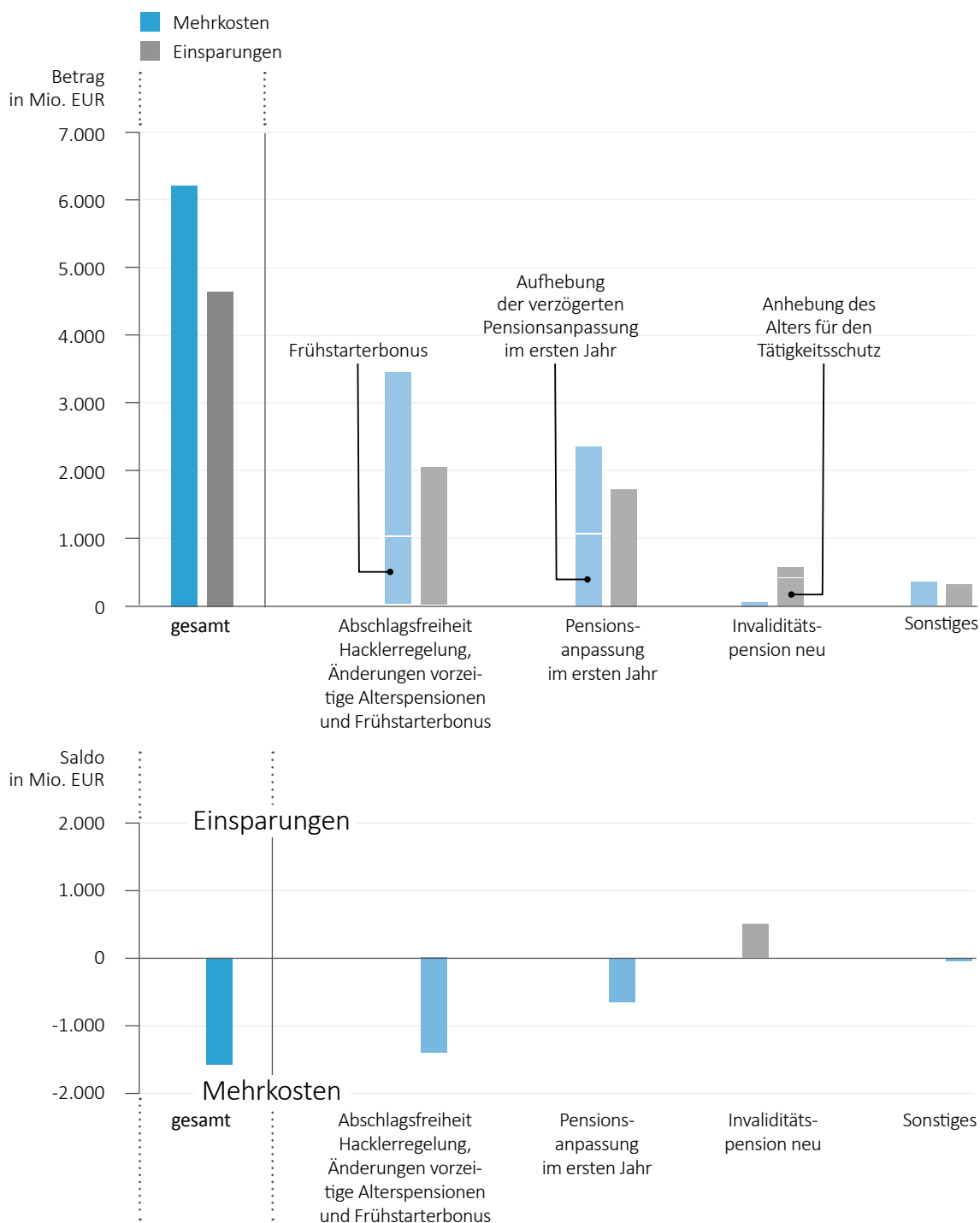
Quellen: Gesetzesmaterialien; Sozialministerium; PVA; SVS; Budgetdienst des Nationalrats

Insgesamt würden die Maßnahmen voraussichtlich bis 2050 Mehraufwendungen von 27,7 Mrd. EUR bewirken. Während die Veränderungen bei der Invaliditätspension zu Einsparungen führen, wären insbesondere die Änderungen bei der vorzeitigen Pensionierung aufwandserhöhend. Bezogen auf das Jahr 2050 erklären die gesetzlichen Veränderungen nur einen kleinen Teil der Verschiebungen des BIP-Anteils zwischen den „Langfristgutachten“ im Zeitverlauf ([TZ 32](#), [TZ 33](#)).

⁴⁴ Der RH bewertete dabei die Auswirkungen von Änderungen im Dauerrecht auf die Summe der Pensionsausgaben (nicht bloße Verschiebungen der Finanzierung zwischen Arbeitgeber, Arbeitnehmer und Bund). Die jährlichen Anpassungen der Pensionen sind in [TZ 19](#) bewertet. Der RH betrachtete Maßnahmen, die in fünf Jahren eine Auswirkung von mindestens 10 Mio. EUR jährlich erreichten, wobei er ähnliche Maßnahmen (z.B. Verbesserungen für pflegende Angehörige) gemeinsam betrachtete. Die Bewertung erfolgte grundsätzlich anhand der Gesetzesmaterialien. Für die Maßnahmen zwischen 2019 und 2021 zog der RH Daten des Budgetdienstes des Nationalrats heran. Zeigten die Daten der PVA eine erhebliche Abweichung der tatsächlichen Entwicklung von der Ex-ante-Einschätzung, berechnete der RH anhand der Ist-Daten eine eigene Abschätzung. Die Fortschreibung nach dem in den Gesetzesmaterialien betrachteten Zeitraum erfolgte unter Berücksichtigung des Gesamtaufwands der Pensionen, der betroffenen Jahrgänge und der Sterbetafeln 2020 (getrennt nach Pensionsstand und Neuzugängen). Für die SVS verwendete der RH – soweit keine eigene Bewertung möglich war – einen auf dem Verhältnis der Anspruchsberechtigten basierenden Faktor.

Bei den einzelnen Maßnahmen wirken bezogen auf das Jahr 2050 langfristig sowohl aufwandssenkende als auch aufwandserhöhende Aspekte:

Abbildung 8: Langfristige Auswirkungen gesetzlicher Maßnahmen im Pensionswesen im Jahr 2050 im Vergleich zu 2005



Quellen: einschlägige Gesetze inklusive Materialien; Sozialministerium; PVA; SVS; Budgetdienst des Nationalrats; Berechnung und Darstellung: RH

Die finanziellen Folgen der Kontoerstgutschrift (anstelle der Parallelrechnung) konnten mangels entsprechender Grundlagen im Zuge der Gebarungüberprüfung nicht bewertet werden.

(2) Die folgende Tabelle zeigt die finanziellen Auswirkungen der in den Jahren 2005 bis 2022 getroffenen gesetzlichen Maßnahmen im Pensionssystem für verschiedene Zeithorizonte:

Tabelle 10: Auswirkungen gesetzlicher Änderungen im Pensionsrecht über verschiedene Zeithorizonte

Zeitraum der Erlassung der Maßnahmen	Auswirkung			
	2005 bis 2021	2022 bis 2035	2036 bis 2050	Summe
	in Mrd. EUR			
2005 bis 2009	6,3	14,4	22,2	42,8
2010 bis 2015	-5,5	-16,2	-26,0	-47,8
2016 bis 2022	0,5	9,4	22,8	32,7
Summe	1,2	7,5	18,9	27,7

Rundungsdifferenzen möglich

Quellen: Sozialministerium; PVA; SVS; Budgetdienst des Nationalrats

Im Einzelnen zeigen sich drei wesentliche Phasen:

- Von 2005 bis 2009 setzte der Gesetzgeber Maßnahmen, die eine aufwandserhöhende Wirkung (bis 2050 von 42,8 Mrd. EUR) haben werden.
- Zwischen 2010 und 2015 kam es – insbesondere in den Jahren 2011 und 2012 – zu aufwandsmindernden Maßnahmen, die zu Einsparungen (bis 2050 von 47,8 Mrd. EUR) führen werden.
- In den Jahren 2019 bis 2021 folgten mit der Einführung der Abschlagsfreiheit bzw. des Frühstarterbonus wieder aufwandssteigernde Maßnahmen.

Weiters zeigt sich, dass in der Vergangenheit (von 2005 bis 2021) die Auswirkungen noch relativ gering waren und insgesamt Mehraufwendungen von rd. 1 Mrd. EUR angefallen waren. Dagegen werden gerade in jener Phase, in der die demografische Entwicklung besonders ungünstig ist (2022 bis 2035), Zusatzaufwendungen von 7,5 Mrd. EUR anfallen. In den Jahren 2036 bis 2050 wird sich die aufwandssteigernde Wirkung voraussichtlich auf rd. 19 Mrd. EUR belaufen.

- 18.2 Der RH hielt fest, dass die 2005 bis 2022 festgesetzten gesetzlichen Maßnahmen mit Pensionsbezug insgesamt eine aufwandssteigernde Wirkung hatten. Dieser Effekt war in der Vergangenheit noch gering. Insbesondere ab 2036 werden die Aufwendungen bis 2050 um 18,9 Mrd. EUR steigen. In diesem Zeitraum werden sich insbe-

sondere die Maßnahmen der Jahre 2019 bis 2021 (Wiedereinführung der Abschlagsfreiheit für alle vorzeitigen Alterspensionen und Ablöse durch den Frühstarterbonus) stark aufwandserhöhend auswirken.

Der RH verwies auf seine Empfehlung in **TZ 17**, darauf hinzuwirken, dass gesetzliche Änderungen im Pensionsrecht nach einer langfristigen Strategie und unter Berücksichtigung der langfristigen finanziellen Auswirkungen erfolgen.

Pensionsanpassungen

19.1 (1) In der Vergangenheit gab es mehrere Pensionsanpassungen:

- Bis 1965 wurden jährlich sondergesetzliche Ad-hoc-Regelungen getroffen.
- Das 1965 erlassene Pensionsanpassungsgesetz⁴⁵ zielte darauf ab, die Pensionistinnen und Pensionisten an der Bruttolohnentwicklung zu beteiligen.⁴⁶
- Ab 1993 sollten die relativen Einkommenszuwächse der Nettopensionen jenen der Aktiven entsprechen.

(2) Seit der Pensionsharmonisierung 2004 sollten die Pensionen mit dem Verbraucherpreisindex angepasst werden.⁴⁷ Dabei war das Ausmaß der durchschnittlichen Erhöhung in zwölf Kalendermonaten bis zum Juli des dem Anpassungsjahr vorangehenden Jahres heranzuziehen. Dies bedeutete eine Sicherung der Kaufkraft der Pensionen, aber eine Entkopplung von der Lohnentwicklung.

In der Praxis wurde diese Systematik mit Ausnahme der Jahre 2015 und 2017 insofern abgeändert, als per Gesetz oder Verordnung eine vom Anpassungsfaktor abweichende Pensionsanpassung verfügt wurde. Diese enthielt meist eine Mischung aus Erhöhungen nach Fixbeträgen und prozentuellen Erhöhungen und wurde zum Teil um Einmalzahlungen ergänzt und nach Pensionshöhen gestaffelt.

⁴⁵ BGBl. 96/1965

⁴⁶ Basis dafür war die „Richtzahl“, die aus dem Quotienten der Beitragsgrundlagen des drittvorangegangenen und zweitvorangegangenen Jahres errechnet wurde. Ein Beirat für die Renten- und Pensionsanpassung hatte zu empfehlen, ob die Anpassung der Richtzahl entsprechen sollte, was in der Praxis stets zutraf. Daraufhin hatte die Sozialministerin bzw. der Sozialminister mit Zustimmung der Bundesregierung und des Hauptausschusses des Nationalrats eine Verordnung über den Anpassungsfaktor zu erlassen. Ab 2000 hatte die neugeschaffene Kommission zur langfristigen Pensionssicherung die Aufgabe, jährlich den Anpassungsfaktor zu berechnen und ein Gutachten darüber zu erstatten. Ab 2017 wurde der Anpassungsfaktor rechnerisch ermittelt und mittels Verordnung der Sozialministerin bzw. des Sozialministers kundgemacht.

⁴⁷ § 108f Abs. 1 ASVG: Der Sozialminister bzw. die Sozialministerin hatte für jedes Kalenderjahr den Anpassungsfaktor unter Bedachtnahme auf den Richtwert festzusetzen.

(3) Die folgende Tabelle stellt den Anpassungsfaktor der tatsächlichen durchschnittlichen Pensionsanpassung für die Jahre 2005 bis 2022 gegenüber:

Tabelle 11: Eckpunkte der Pensionsanpassungen 2005 bis 2022

Jahr	Anpassungs- faktor	abweichende Anpassung	tatsächliche Pensionserhöhung im Durchschnitt laut Verordnung oder Gesetz		Steigerung der Verbraucherpreise
			ohne Einmalzahlung	mit Einmalzahlung	
			in %		
2005	1,015	ja	1,0	–	2,3
2006	1,025	ja	2,5	–	1,2
2007	1,016	ja	1,6	2,0	2,2
2008	1,017	ja	2,0	2,7	3,2
2009	1,032	ja	3,4	3,5	0,5
2010	1,015	ja	1,5	–	1,9
2011	1,012	ja	1,0	–	3,3
2012	1,027	ja	2,7	–	2,4
2013	1,028	ja	1,8	–	2,0
2014	1,024	ja	1,6	–	1,7
2015	1,017	–	1,7	–	0,9
2016	1,012	ja	1,2	1,8	0,9
2017	1,008	–	0,8	–	2,1
2018	1,016	ja	1,94	–	2,0
2019	1,020	ja	2,17	–	1,5
2020	1,018	ja	2,68	–	1,4
2021	1,015	ja	1,83	–	2,8
2022	1,018	ja	2,02	–	8,6

Blau hinterlegt ist der jeweils höhere Wert.

Quelle: Sozialministerium

Die Pensionsanpassung (ohne Einmalzahlung) entsprach nur in den Jahren 2015 und 2017 dem Anpassungsfaktor. Ansonsten gab es Jahre mit Pensionsanpassungen unter oder über dem Verbraucherpreisindex. Im Zeitraum 2005 bis 2022 entsprechen die Pensionsanpassungen im Durchschnitt etwa dem Verbraucherpreisindex.

(4) Im Zuge der Gebarungsüberprüfung bewertete das Sozialministerium die finanziellen Auswirkungen der vom Anpassungsfaktor abweichenden Pensionsanpassungen seit 2005 (ohne Einmalzahlungen). Der RH errechnete auf dieser Basis Einsparungen von 1,963 Mrd. EUR bis 2022. Diese waren vor allem durch kostendämpfende Pensionsanpassungen in den Jahren 2013 und 2014 begründet. Bis zum Jahr 2050 ergab sich ein Mehraufwand von 3,676 Mrd. EUR, der vor allem durch die Pensionsanpassungen ab 2018 verursacht war. Im Fall einer künftigen Anpassung

entsprechend dem ASVG würden sich die Auswirkungen auf die langfristige Nachhaltigkeit bis 2050 stark reduzieren, da die betroffenen Generationen wegfallen würden. Im Falle einer weiteren Anpassung (um 0,43 Prozentpunkte) über der Inflation kam der Fiskalrat jedoch zu dem Schluss, dass die Pensionsausgaben bis 2070 auf 16,3 % des BIP (anstelle von 15,2 % laut Basisszenario) steigen würden.

(5) In 13 von 18 betrachteten Jahren wurden die Pensionen gestaffelt angepasst. 2022 wurden Pensionen bis zu 1.000 EUR um 3 % und ab 1.300 EUR mit dem Anpassungsfaktor (1,8 %) erhöht, Pensionen zwischen 1.000 EUR und 1.300 EUR mit 3 % bis 1,8 % (linear absinkend) angepasst. Von der Pensionsanpassung mit 3 % profitierten 37 % der Pensionsbeziehenden, 12 % fielen in den Bereich mit einer Anpassung von 1,8 % bis 3 %. Insgesamt kam die Anpassung über dem Anpassungsfaktor somit über 1 Mio. Pensionsbeziehenden zugute.

Von rd. 821.000 Personen, die eine Pension bis zu 1.000 EUR bezogen, erhielten 166.000 eine Ausgleichszulage. Geringe Pensionen konnten mit zwischenstaatlichen Teilpensionen oder Pensionen von anderen Versicherungsträgern, Eigen- und Hinterbliebenenpensionen bzw. weiteren Einkommensquellen zusammenfallen, z.B. aus Kapitalvermögen oder Unterhaltsansprüchen. Das Abstellen auf eine geringe Pension erfasste somit nicht zwingend Personen mit geringem Gesamteinkommen.

(6) Die gestaffelte Pensionsanpassung bildete auch ein Spannungsfeld zum grundsätzlich vorgesehenen Äquivalenzprinzip zwischen Beiträgen und Leistungen. Bezieherinnen und Bezieher niedrigerer Pensionen, die im aktiven Erwerbsleben weniger Pensionsbeiträge entrichtet hatten, profitierten von höheren Pensionsanpassungen, während Bezieherinnen und Bezieher höherer Pensionen – trotz Entrichtung entsprechender Beiträge im Erwerbsleben – über Jahre hinweg geringere Pensionsanpassungen erhielten.

19.2 Der RH hielt kritisch fest, dass die Pensionsanpassung seit 2005 lediglich in zwei Jahren der gesetzlich vorgesehenen Anpassung mit einem am Verbraucherpreisindex orientierten Anpassungsfaktor folgte.

Er hielt fest, dass insbesondere die gestaffelten Pensionsanpassungen von 2018 bis 2050 zu Mehraufwendungen von 3,676 Mrd. EUR gegenüber einer Anpassung mit dem Anpassungsfaktor führen würden. Die Fortsetzung dieser höheren Pensionsanpassung würde nach den Hochrechnungen des Fiskalrats die Aufwendungen für Pensionen bis 2070 um rd. 1,1 % des BIP erhöhen. Der RH wies darauf hin, dass im Falle einer längerfristigen Entwicklung der Beitragseinnahmen unter der Inflation bzw. unter der allgemeinen Einkommensentwicklung auch eine Pensionsanpassung im Ausmaß der Inflation einen steigenden Bundesbeitrag bedeuten wird.

Der RH wies weiters darauf hin, dass die gestaffelten Pensionsanpassungen eine Abweichung vom Äquivalenzprinzip darstellten und im Hinblick auf Mehrfachpensionen, zwischenstaatlichen Teilpensionen und anderen Einkunftsquellen der Betroffenen mitunter nicht sozial treffsicher waren.

Er empfahl dem Sozialministerium und dem Finanzministerium, grundsätzlich auf die Pensionsanpassung gemäß ASVG (Anpassungsfaktor) hinzuwirken. Sozialen Aspekten wäre durch treffsichere Instrumente, etwa die Ausgleichszulage, zu begegnen. Im Falle einer längerfristigen Entwicklung der Beitragseinnahmen unter der Inflation bzw. unter der allgemeinen Einkommensentwicklung wären die Pensionen unter Berücksichtigung der fiskalischen Gesamtsituation und der allgemeinen Einkommensentwicklung anzupassen.

- 19.3 (1) Das Sozialministerium stimmte in seiner Stellungnahme der Empfehlung des RH zu. Es verwies auf die Pensionsanpassung 2023, mit der die Empfehlung bereits umgesetzt worden sei. Die Pensionen seien mit dem Anpassungsfaktor erhöht worden, lediglich die Ausgleichszulagenrichtsätze noch darüber hinausgehend – dies unter Berücksichtigung sozialer Aspekte angesichts der enorm hohen Inflation. Die Direktzahlung erhöhe die Bundesmittel zur Pensionsversicherung nur einmalig (2023), wirke aber nicht nachhaltig.

Die Empfehlung werde im Anlassfall zu prüfen sein. Einen solchen schätze das Sozialministerium als sehr unwahrscheinlich ein. Wenn sich in der Vergangenheit Beitragseinnahmen „unter der Inflation entwickelt“ hätten, habe dies nur für sehr kurze Zeiträume (meist ein Jahr) zugetroffen. Dies, weil das in Österreich praktizierte System der Gehaltsverhandlungen darauf beruhe, die Inflation vergangener Perioden (und allenfalls einen Produktivitätszuwachs) abzugelten, und die Einkommensentwicklung der Inflation daher mit Zeitverzögerung folge. In Jahren mit sehr starkem Anstieg der Inflation könne es dazu kommen, dass die Inflation über der Einkommensentwicklung liege, was jedoch im Regelfall bereits im Folgejahr ausgeglichen werde.

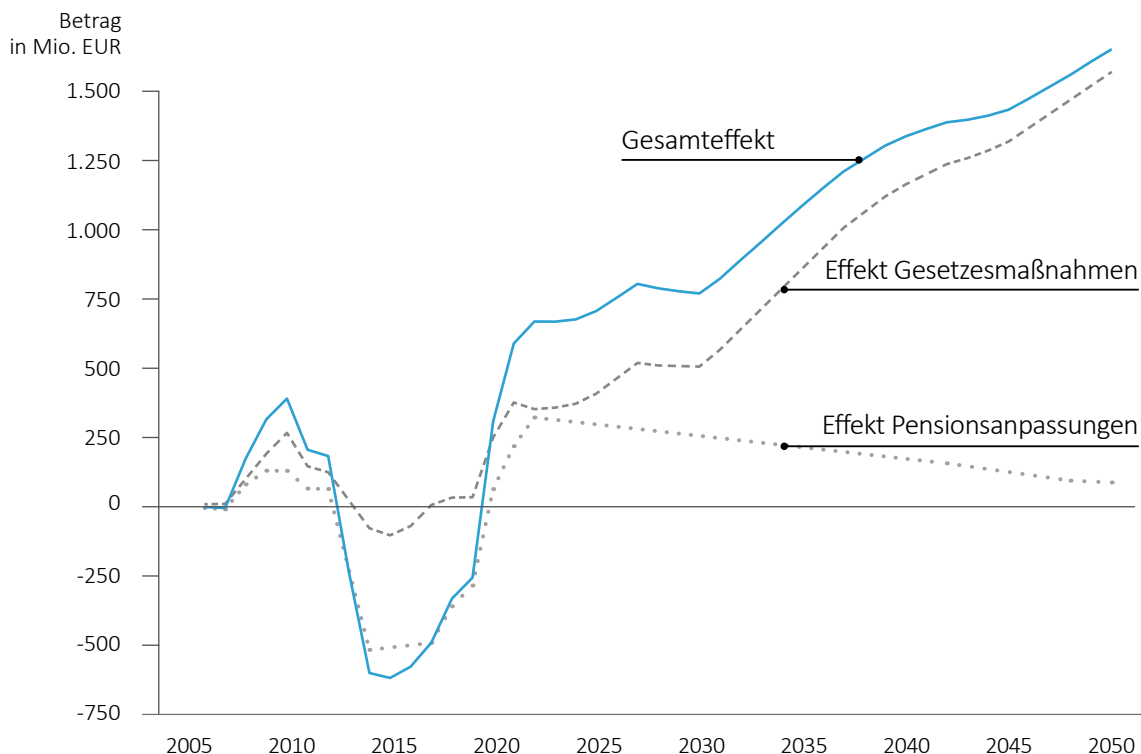
(2) Das Finanzministerium führte in seiner Stellungnahme aus, die empfohlenen Pensionsanpassungen zur Kenntnis zu nehmen. Im Rahmen der Pensionsanpassung 2023 sei mit treffsicheren Instrumenten auf die Herausforderungen einer hohen Inflationsrate reagiert worden. Die Pensionsanpassungen seien ein wichtiger Hebel im Hinblick auf die fiskalische Gesamtsituation.

(3) Die SVS ergänzte in ihrer Stellungnahme zu den gestaffelten Pensionsanpassungen, dass die Ausführungen im Bericht die Definition des Gesamtpensionseinkommens betreffen. Diese variere, wie auch die Anpassung selbst, mitunter von Jahr zu Jahr. Für die Pensionsanpassung 2022 und 2023 seien auch Pensionen nach dem Sonderpensionenbegrenzungsgesetz⁴⁸ als Gesamtpensionseinkommen definiert worden (§ 401 Abs. 2 und § 392 Abs. 2 GSVG). Für die Pensionsanpassung 2021 hätten nur die gesetzlichen ASVG-, GSVG-, BSVG- bzw. FSVG-Pensionen zum Gesamtpensionseinkommen gezählt, nicht aber die vom Sonderpensionenbegrenzungsgesetz umfassten Pensionen.

Gesamtbeurteilung

20.1 Die folgende Abbildung zeigt die finanziellen Gesamtauswirkungen der Pensionsreformen und Pensionsanpassungen 2005 bis 2050:

Abbildung 9: Effekte gesetzlicher Änderungen im Pensionswesen 2005 bis 2050



Quellen: einschlägige Gesetze inklusive Materialien; Sozialministerium; PVA; SVS; Budgetdienst des Nationalrats; Berechnung und Darstellung: RH

⁴⁸ BGBl. I 46/2014



Insgesamt zeigt sich 2050 ein kostensteigernder Effekt von 1,652 Mrd. EUR (Kaufkraft 2021), wobei unterschiedliche Phasen zu unterscheiden waren: So wirkten sich die Maßnahmen zwischen 2005 und 2010 und ab 2019 kostensteigernd aus; dazwischen – von 2011 bis 2018 – wurden im Wesentlichen kostensenkende Maßnahmen gesetzt.

- 20.2 Der RH hielt fest, dass die Reformen und Pensionsanpassungen zwischen 2005 und 2022 im Jahr 2050 Mehraufwendungen von 1,652 Mrd. EUR verursachen werden. Diese Mehraufwendungen trugen zum prognostizierten Anstieg des Gesamtaufwands auf 14,9 % des BIP (Tabelle 16, [TZ 30](#)) bei. Der RH wies darauf hin, dass – abgesehen von den langfristigen Auswirkungen für 2050 – auch die bis dahin entstehenden Kosten zu bedenken sind; dies insbesondere durch (gestaffelte) Pensionsanpassungen über dem Verbraucherpreisindex. Er hielt es auch für notwendig, die finanziellen Auswirkungen der gesetzten Reformen bis 2050 zu bedenken und allenfalls kostendämpfende Maßnahmen zu setzen.

Der RH verwies daher auf seine Empfehlungen an das Sozialministerium und das Finanzministerium, auf Pensionsanpassungen gemäß ASVG hinzuwirken ([TZ 19](#)).

Veränderungen im Pensionsantrittsalter

Bedeutung und Zielpfad 2013 bis 2018

- 21.1 (1) Im Jahr 2011 vertrat die Kommission zur langfristigen Pensionssicherung die Ansicht, dass das wesentliche Ziel der Pensionspolitik eine Anhebung des effektiven Pensionsantrittsalters sein sollte. Sie empfahl damals, nicht die gesetzlich vorgesehenen Parameter für Reformen zu nutzen (z.B. den Kontoprozentsatz), sondern auf das effektive Pensionsantrittsalter zu fokussieren. Bei Erreichung eines Zielwerts von 60,1 Jahren im Jahr 2018 für das effektive Pensionsantrittsalter erachtete die Kommission die Nachhaltigkeit des Pensionssystems als gesichert.

Die folgende Tabelle stellt den Ziel–Werten die vom Sozialministerium ermittelten Ist–Werte gegenüber:

Tabelle 12: Pfad zur Erhöhung des effektiven Pensionsantrittsalters in der gesetzlichen Pensionsversicherung

Jahr	effektives Pensionsantrittsalter	
	Ziel	Ist
	in Jahren	
2013	58,4	–
2014	58,8	59,6
2015	59,1	60,2
2016	59,4	59,9
2017	59,7	60,1
2018	60,1	60,4

Quelle: Sozialministerium

Nach dieser Berechnung wurde der festgelegte Zielwert sogar übertroffen. Aufgrund der ab 2014 wirksamen Reform der Invaliditätspension ging allerdings in zahlreichen Fällen der Invalidität ein teilweise mehrjähriger Bezug von Rehabilitationsgeld voraus. In der Folge war strittig, ob beim Vergleich mit dem Zielpfad eine Bereinigung für die Rehabilitationsgeldbeziehenden erfolgen sollte.

(2) Das Sozialministerium ermittelte mehrere Kennzahlen zum effektiven Pensionsantrittsalter:

- Das „integrierte“ Pensionsantrittsalter: Dieses erfasst auch Personen mit Rehabilitationsgeldbezug und rechnet Pensionsantritte nach Ende des Rehabilitationsgeldbezugs heraus. Damit galt die Phase des Rehabilitationsgeldbezugs als Pension. Sie ist mit früheren Werten zum effektiven Pensionsantrittsalter besser vergleichbar. Das

integrierte Pensionsantrittsalter lag im Jahr 2018 bei 59,6 Jahren (somit unter dem Zielwert).

- Eine getrennte Betrachtung nach Pensionsbezügen mit und ohne zwischenstaatliche Teilleistungen: Der Pensionsantritt von Personen mit Wohnsitz im Ausland und mitunter kurzen Arbeitszeiten im Erwerbsverlauf in Österreich hängt häufig von den Verhältnissen im jeweiligen Wohnsitzland ab.
- Berechnungen, die Verschiebungen in der Demografie berücksichtigen: Dies ist relevant, weil die geburtenstarken Jahrgänge („Babyboomer“) je nach Kalenderjahr verschiedene Pensionsarten (mit unterschiedlichem typischem Antrittsalter) mit unterschiedlicher Wahrscheinlichkeit beanspruchen, z.B. Invaliditätspensionen, vorzeitige Alterspensionen und Pensionen zum Regelpensionsalter.

(3) Nach der Umwandlung der Kommission zur langfristigen Pensionssicherung in die Alterssicherungskommission beurteilte diese nicht, ob der Zielpfad erreicht wurde. Die Erstellung eines Gutachtens bzw. eine Beurteilung der Nachhaltigkeit des Pensionssystems im Jahr 2017 unterblieb. Im Jahr 2021 bezog die Alterssicherungskommission keine Position zum effektiven Pensionsantrittsalter. Eine Aktualisierung des Zielpfades unterblieb.

21.2 Der RH wies darauf hin, dass die Kommission zur langfristigen Pensionssicherung im Jahr 2011 einen Zielpfad für das effektive Pensionsantrittsalter festlegte (TZ 11). Aufgrund der Reform der Invaliditätspension war in der Folge jedoch unklar, welche Berechnung einem Soll–Ist–Vergleich zugrunde zu legen war. Die ab dem Jahr 2017 eingerichtete Alterssicherungskommission bezog sich nicht mehr auf den Zielpfad und aktualisierte diesen nicht.

Der RH erachtete die Entwicklung des effektiven Pensionsantrittsalters als einen wesentlichen Parameter für die Nachhaltigkeit des Pensionssystems. Er begrüßte daher, dass das Sozialministerium dies vertieft analysierte. Der RH beurteilte jedoch kritisch, dass offen blieb, ob die angestrebte Steigerung des effektiven Pensionsantrittsalters erreicht wurde, und die Alterssicherungskommission dieses Ziel nicht mehr aktualisierte. Der RH analysiert daher im Folgenden die Entwicklung des effektiven Pensionsantrittsalters im Zeitverlauf.

Der RH empfahl dem Sozialministerium und dem Finanzministerium, unter Einbeziehung der Entwicklung der Lebenserwartung ein strategisches Ziel zum effektiven Pensionsantrittsalter zu definieren, dessen Einhaltung regelmäßig zu prüfen und gegebenenfalls Maßnahmen zur Zielerreichung zu setzen.

21.3 (1) Das Sozialministerium verwies dazu auf seine Stellungnahme zu TZ 17. Es bestehe über Partei- und Sozialpartnergrenzen hinweg weitgehend Konsens darüber, dass die Anhebung des faktischen Pensionsantrittsalters ein zentraler Hebel sei.

Darüber hinaus sei eine detaillierte und verbindliche langfristige Strategie über Legislaturperioden und Regierungszusammensetzungen hinweg nicht möglich, wolle man der Politik nicht die Handlungshoheit bzw. –freiheit (z.B. durch die Einführung unterschiedlicher Pensionsautomatismen, die auf das gesetzliche Pensionsantrittsalter oder die Pensionsanpassung wirken) im Bereich des öffentlichen Pensionssystems nehmen.

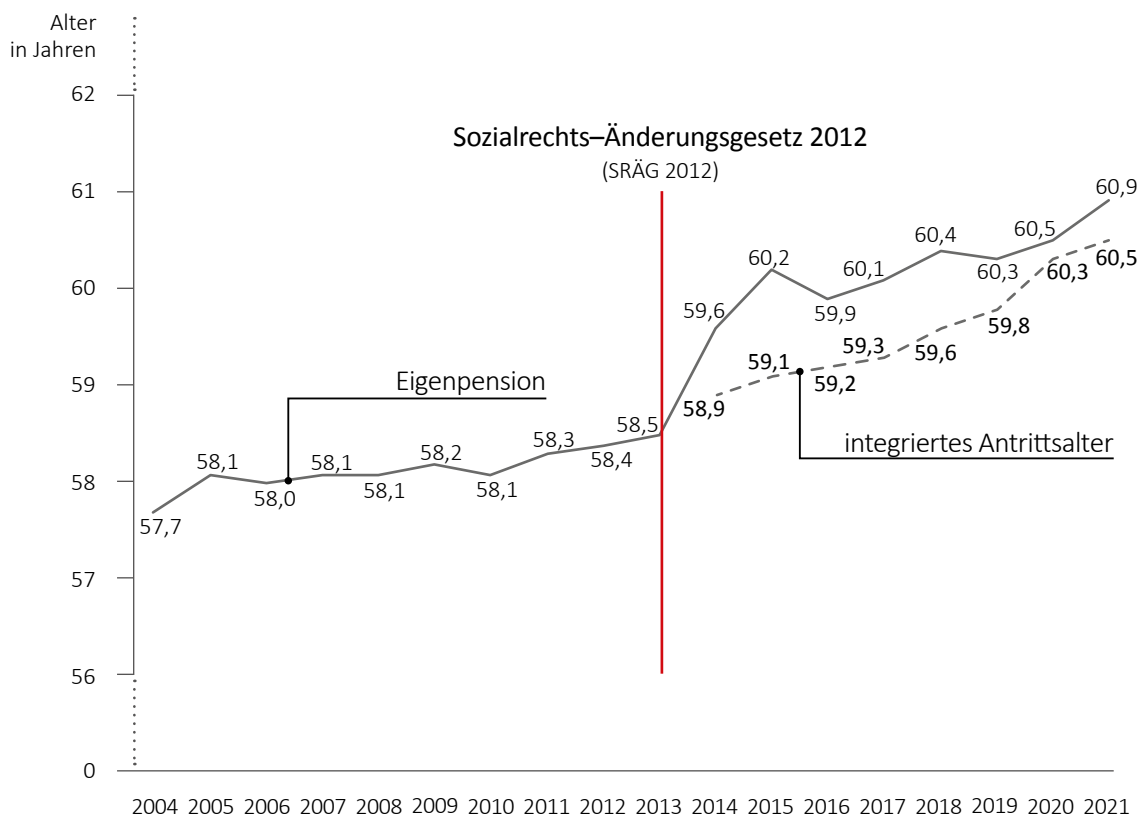
(2) Das Finanzministerium nahm in seiner Stellungnahme die Empfehlung zur Kenntnis. Es erachte die Erhöhung des faktischen Pensionsantrittsalters ebenfalls als zentrale Kenngröße für eine nachhaltige Finanzierung des Pensionssystems. Selbstverständlich würden auch die jährlichen Pensionsanpassungen und Teilbereiche, wie die Invaliditätspension, auf die budgetäre Entwicklung einwirken. Diese sei eng zu monitoren und daraus leite sich gegebenenfalls ein Handlungsbedarf für Maßnahmen ab.

- 21.4 Der RH hob – wie bereits in TZ 17 ausgeführt – die Bedeutung einer langfristigen Strategie hervor, da die demografische Entwicklung und die Wirtschafts- und Arbeitsmarktsituation in manchen Bereichen eine langfristige Steuerung bzw. Reaktion erforderten. Er sah die Stärke der Alterssicherungskommission in der Integration verschiedener Interessen, die als Basis für eine längerfristige Strategie dienen sollte. Der RH verblieb daher bei seiner Empfehlung.

Entwicklung des effektiven Pensionsantrittsalters 2004 bis 2021

22.1 (1) Die folgende Abbildung zeigt die Entwicklung des effektiven Pensionsantrittsalters für Frauen und Männer von 2004 bis 2021:⁴⁹

Abbildung 10: Entwicklung des effektiven Pensionsantrittsalters in der gesetzlichen Pensionsversicherung von 2004 bis 2021



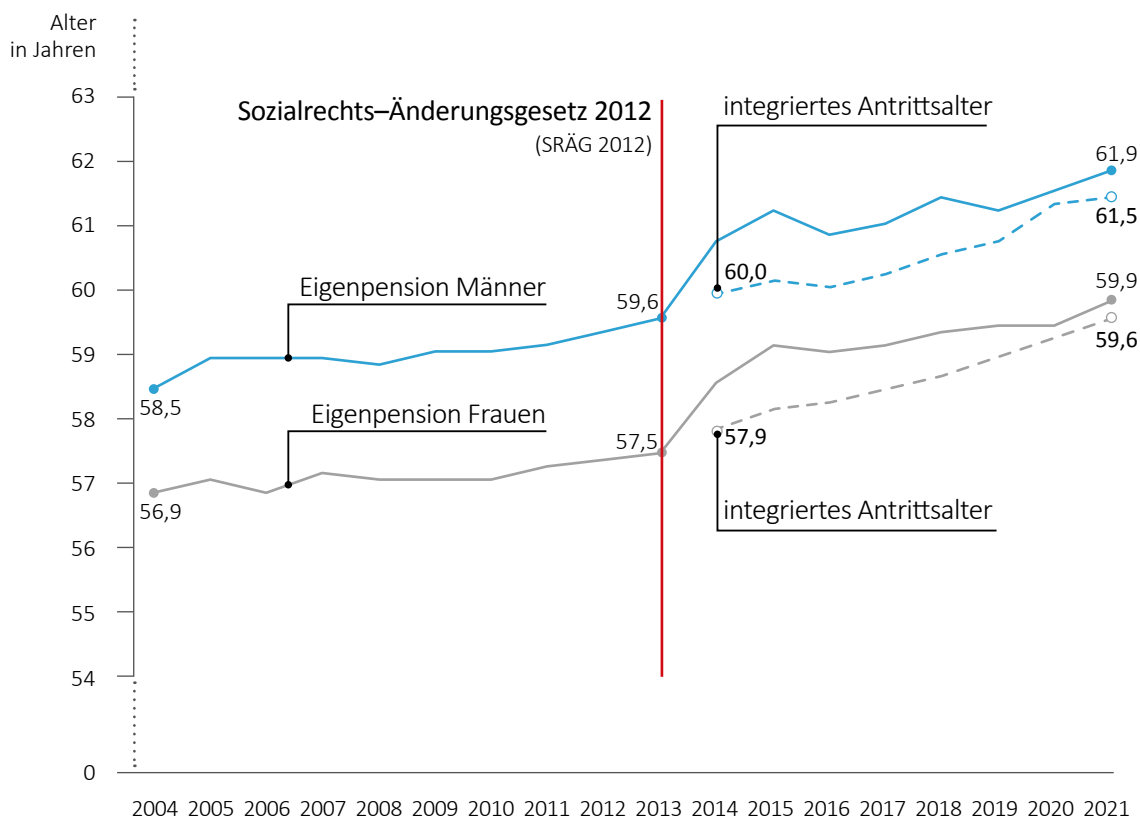
Quelle: Sozialministerium; Darstellung: RH

⁴⁹ Das effektive Pensionsantrittsalter bezieht sich auf Eigenpensionen, d.h. auf Pensionen, die aufgrund selbst erworbener Ansprüche gebühren und nicht von den Ansprüchen einer anderen Person abgeleitet werden. Zu den Eigenpensionen zählen: Invaliditätspension, Alterspension, Schwerarbeitspension, Korridorpension, vorzeitige Alterspension bei langer Versicherungsdauer, vorzeitige Alterspension bei Langzeitversicherung („Hacklerpension“) und vorzeitige Alterspension bei Langzeit-Schwerarbeit. Bei den Auswertungen ist zwischen Daten zur gesamten gesetzlichen Pensionsversicherung (PVA, SVS, BVAEB) und Werten für die einzelnen Versicherungszweige zu unterscheiden. Die Verfügbarkeit der Daten hinsichtlich des Detailgrades und der Zeiträume war teilweise unterschiedlich, so dass nicht alle Auswertungen in der gleichen Art und Weise darstellbar waren.

Die Abbildung zeigt einen Anstieg des durchschnittlichen Pensionsantrittsalters für die Jahre 2004 bis 2021 von 2,8 Jahren bzw. 3,2 Jahren; der Anstieg trat insbesondere in den Jahren ab 2013 ein. Dabei weicht zunächst das „integrierte“ Pensionsantrittsalter (dieses berücksichtigt Rehabilitationsgeldbezüge vor dem Pensionsantritt, **TZ 21**) deutlich von der „nicht integrierten“ Berechnung ab, die beiden Werte nähern sich im Zeitverlauf jedoch wieder an.⁵⁰

Die nachfolgende Abbildung zeigt, dass die Veränderung bei Frauen und Männern – auf unterschiedlichem Niveau – ähnlich stark war (Frauen 3 Jahre bzw. 2,7 Jahre, Männer 3,4 Jahre bzw. 3 Jahre).

Abbildung 11: Entwicklung des effektiven Pensionsantrittsalters in der gesetzlichen Pensionsversicherung für Frauen und Männer von 2004 bis 2021

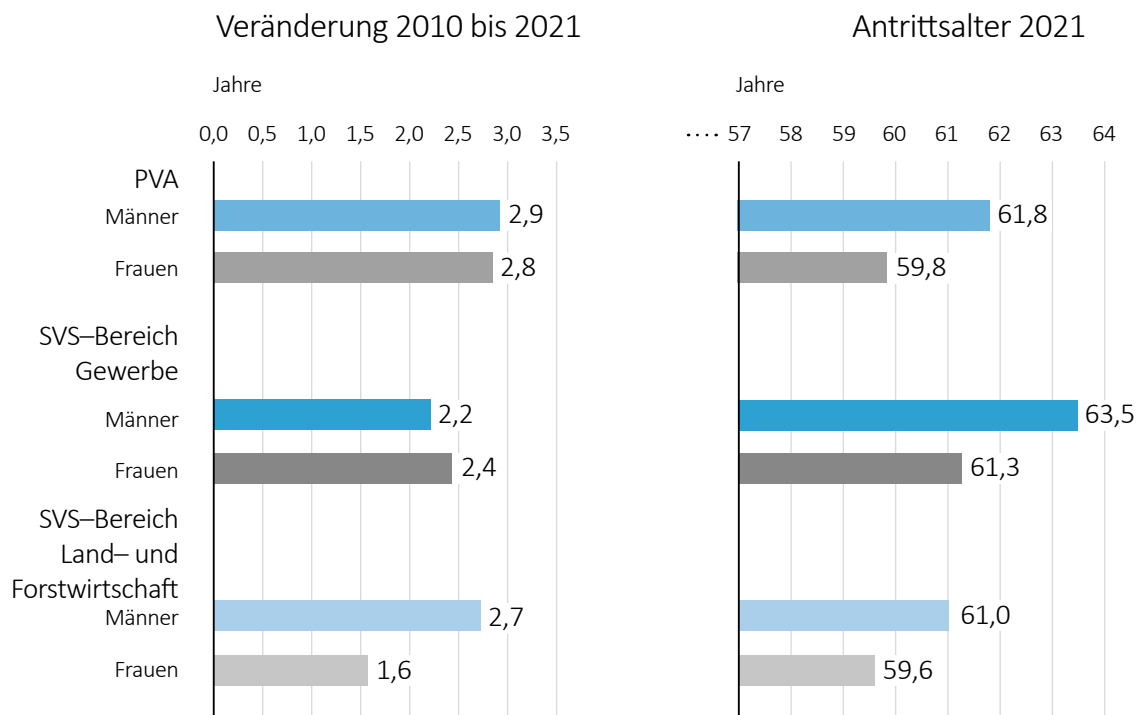


Quelle: Sozialministerium; Darstellung: RH

⁵⁰ Dies lag einerseits daran, dass im Rahmen der Übergangsbestimmungen die „Invaliditätspension Neu“ auch für ältere Personen anwendbar wurde. Andererseits wirkte sich aus, dass zunehmend auch Personen aus dem Rehabilitationsgeldbezug ausschieden und eine Invaliditätspension antraten.

(2) Das effektive Pensionsantrittsalter („nicht integriert“) und seine Veränderung waren auch je nach Berufsgruppe unterschiedlich. Die Darstellung erfolgt aus Gründen der Datenverfügbarkeit im Vergleich zu 2010:

Abbildung 12: Veränderungen des effektiven Pensionsantrittsalters nach Berufsgruppen von 2010 bis 2021

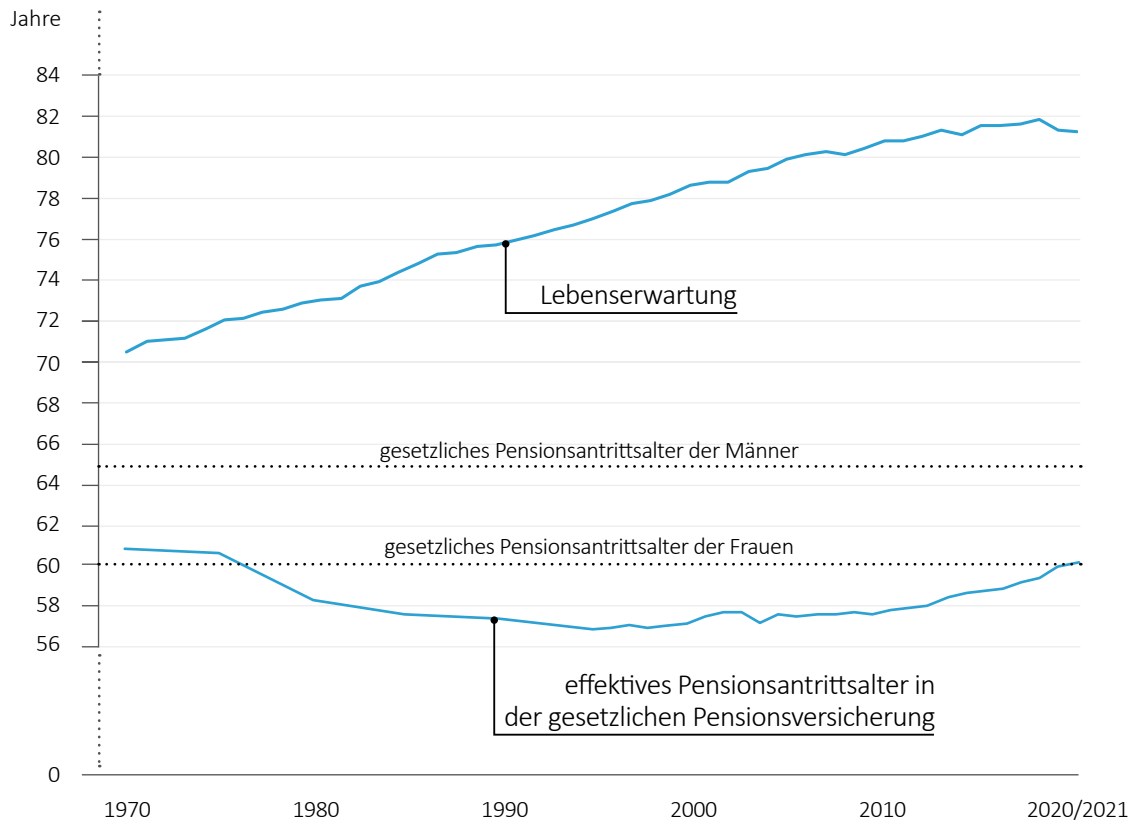


Quellen: PVA; SVS; Darstellung: RH

Der Anstieg des effektiven Pensionsantrittsalters war bei der PVA am größten, die absoluten Werte im Bereich der gewerblich Selbstständigen am höchsten. Bei Frauen im Bereich Land- und Forstwirtschaft waren der Anstieg des Pensionsantrittsalters und dessen absolute Höhe am niedrigsten.

(3) Die langfristige Entwicklung (1970 bis 2021) des effektiven Pensionsantrittsalters zeigt nachfolgende Abbildung:

Abbildung 13: Langfristige Entwicklung des effektiven Pensionsantrittsalters in der gesetzlichen Pensionsversicherung



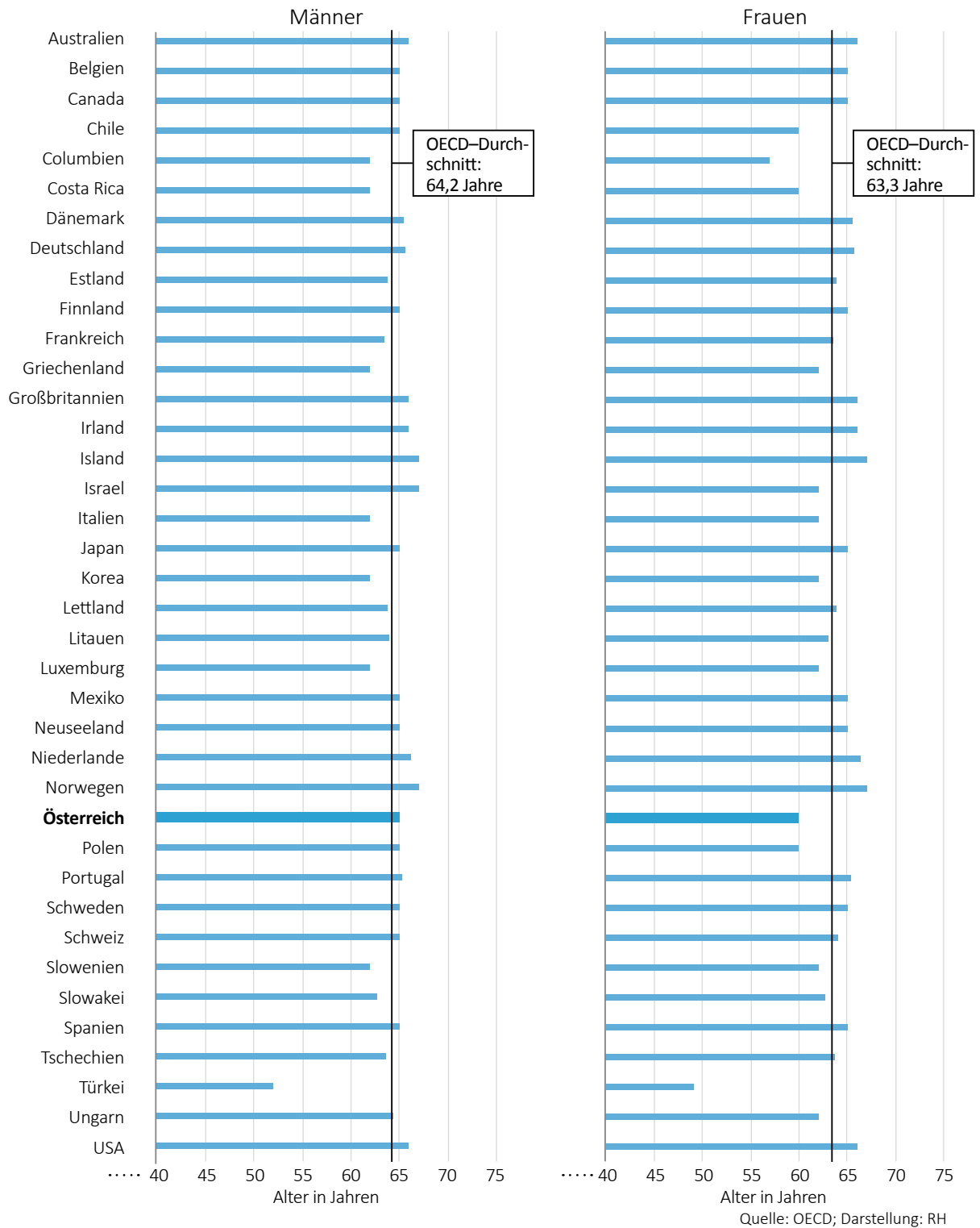
Quelle: Statistik Austria; Darstellung: RH

Trotz des von 2004 bis 2021 um 2,8 Jahre angestiegenen effektiven Pensionsantrittsalters erreichte dieses noch nicht das Niveau von 1970. Im Zuge der Ölkrise und der in weiterer Folge gestiegenen Arbeitslosigkeit sank damals das Pensionsantrittsalter erheblich.

(4) Die folgende Abbildung zeigt das gesetzliche Pensionsantrittsalter im OECD-Vergleich im Jahr 2020:

Abbildung 14: Gesetzliches Pensionsantrittsalter im OECD-Vergleich

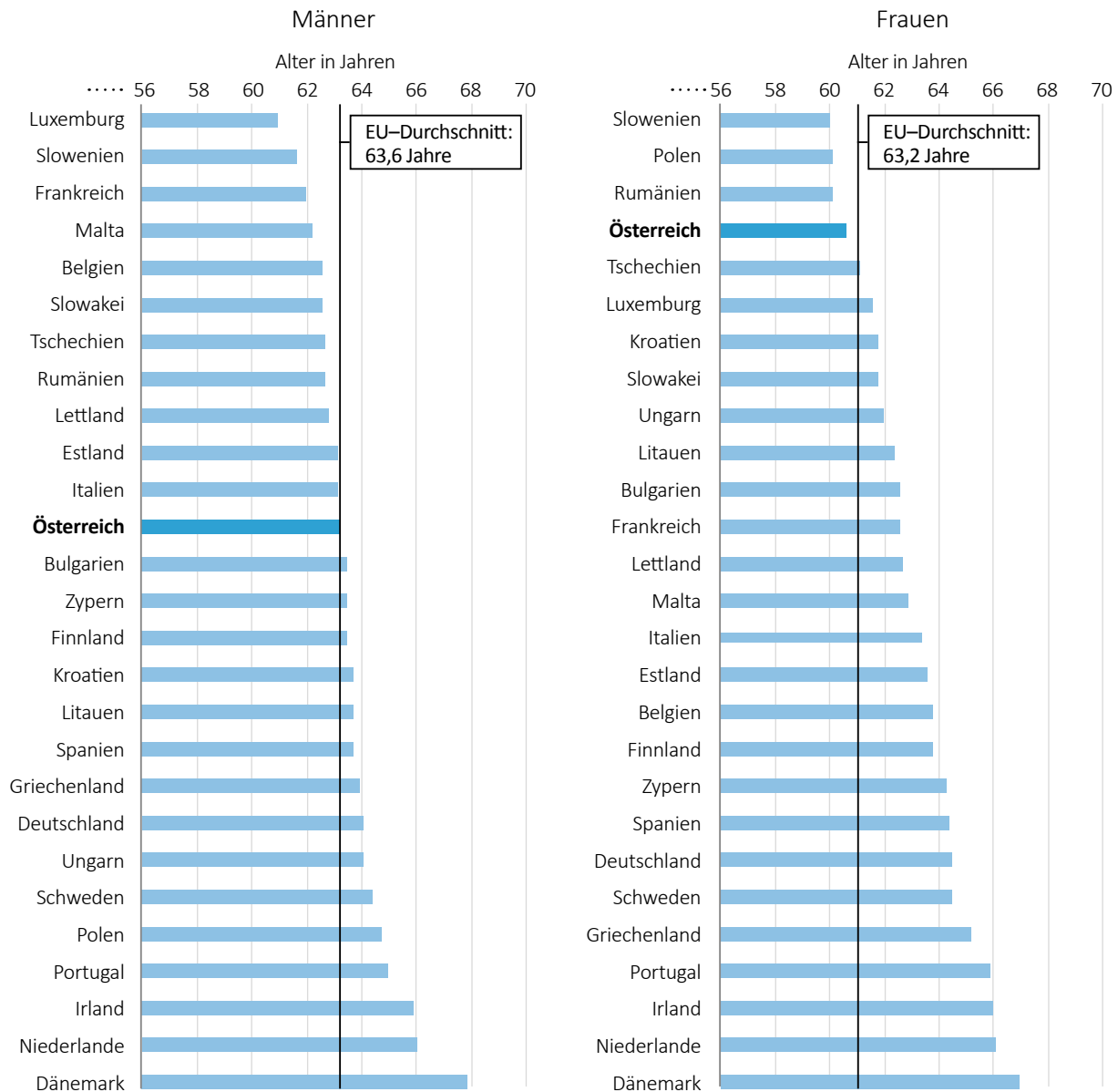
■ 2020



In Österreich lag das gesetzliche Pensionsantrittsalter für Frauen zur Zeit der Gebärungsüberprüfung mit 60 Jahren deutlich unter dem OECD-Durchschnitt (63,3 Jahre), für Männer mit 65 Jahren über dem OECD-Durchschnitt (64,2 Jahre).

(5) Die folgende Abbildung zeigt das durchschnittliche effektive Pensionsantrittsalter für Alterspensionen von Frauen und Männern im EU-Vergleich laut Ageing Report 2021:

Abbildung 15: Durchschnittliches effektives Pensionsantrittsalter im EU-Vergleich



Quelle: Ageing Report 2021; Darstellung: RH

In Österreich lag das effektive Pensionsantrittsalter bei Männern geringfügig unter dem EU-Durchschnitt (63,2 Jahre gegenüber 63,6 Jahren). Das Pensionsantrittsalter von Frauen (60,6 Jahre) war im EU-Vergleich (63,2 Jahre) das viertniedrigste. Da die Vergleichswerte auf EU-Ebene nur für Alterspensionen berechnet wurden (und keine Invaliditätspensionen miteinbezogen), war die Aussagekraft für Österreich eingeschränkt.

(6) Der Rat der Europäischen Union empfahl Österreich mehrmals Maßnahmen, um die Tragfähigkeit des Pensionssystems zu gewährleisten: 2016 empfahl er die Kopplung des gesetzlichen Pensionsantrittsalters an die Lebenserwartung, 2018 die Anhebung des gesetzlichen Pensionsantrittsalters und die Einschränkung von Frühpensionen, 2019 die Anpassung des gesetzlichen Pensionsantrittsalters vor dem Hintergrund der voraussichtlich steigenden Lebenserwartung.

- 22.2 Der RH sah die Erhöhung des effektiven Pensionsantrittsalters um 2,8 Jahre von 2004 bis 2021 positiv. Er merkte dazu jedoch an, dass das gesetzliche Pensionsantrittsalter bei Männern im Jahr 2020 zwar noch leicht über dem internationalen Durchschnitt lag, aber absehbar unter den Durchschnitt fallen würde, und dass es bei Frauen deutlich unter dem internationalen Durchschnitt lag. Auch unterschritt das Pensionsantrittsalter in Österreich noch immer das Niveau von 1970.

Der RH verwies auf seine Empfehlung für ein strategisches Ziel zum effektiven Pensionsantrittsalter (TZ 21).

Ursachen und Veränderungen innerhalb der Pensionsarten

- 23.1 Je nach Pensionsart konnte ein Anstieg des Pensionsantrittsalters sehr unterschiedliche Folgen auf die Pensionshöhe und auf die Finanzierung des Pensionssystems haben:
- Bei Korridor pensionen war ein späterer Pensionsantritt seit 2013 aufgrund der Abschlagshöhe finanziell systemneutral, erhöhte aber für die betroffene Person die monatliche Pension (die jährlichen Abschläge von 5,1 % verringerten die Pensionshöhe etwa in dem Ausmaß, in dem durch die längere Bezugsdauer ein Mehraufwand entstand).
 - Ein späterer Pensionsantritt im Bereich der Invaliditätspension war für das Pensionssystem positiv, erhöhte aber nicht zwingend die Pensionshöhe. Der Effekt für die Staatsfinanzen hing davon ab, ob die Betroffenen ein anderes Sozialsystem beanspruchten, z.B. Arbeitslosengeld oder Krankenstand.



Die folgenden Tabellen zeigen die Entwicklung des effektiven Pensionsantrittsalters nach Pensionsart für Frauen und Männer:

Tabelle 13: Entwicklung des effektiven Pensionsantrittsalters nach Pensionsarten für Frauen (Pensionsversicherungsanstalt) von 2004 bis 2021

	Eigenpension ¹	Invalideitspension	Alterspension	vorzeitige Alterspension ²	Hacklerpension	Schwerarbeitspension ⁴	Korridorpension	Invalideitspension integriert	Eigenpension/integriertes Antrittsalter
	durchschnittliches Pensionsantrittsalter in Jahren								
2004	56,7	49,8	61,8	56,7	n.a.	n.a.	n.a.	49,8	56,7
2005	57,0	49,7	62,2	56,8	n.a.	n.a.	n.a.	49,7	57,0
2006	56,8	49,5	61,7	57,4 ³	56,2 ³	n.a.	n.a.	49,5	56,8
2007	56,9	49,2	61,1	57,8	56,6	n.a.	n.a.	49,2	56,9
2008	57,0	49,1	61,0	58,1	56,7	n.a.	n.a.	49,1	57,0
2009	57,0	49,0	61,0	58,2	56,7	n.a.	n.a.	49,0	57,0
2010	57,0	48,9	61,1	58,5	56,6	n.a.	n.a.	48,9	57,0
2011	57,2	49,0	61,1	58,7	56,6	n.a.	n.a.	49,0	57,2
2012	57,2	49,1	61,0	59,0	56,6	n.a.	n.a.	49,1	57,2
2013	57,3	49,2	61,1	59,1	56,6	n.a.	n.a.	49,2	57,3
2014	58,5	52,0	61,0	59,3	57,3	55,0	n.a.	49,5	57,7
2015	59,1	52,6	61,0	59,5	57,9	55,7	n.a.	48,8	58,0
2016	59,0	51,8	60,9	59,8	58,4	56,2	n.a.	49,9	58,1
2017	59,0	51,7	60,8	60,0	58,8	56,6	n.a.	49,1	58,3
2018	59,3	52,0	60,8	n.a.	58,9	56,9	n.a.	49,2	58,5
2019	59,3	51,2	60,7	n.a.	59,3	57,5	n.a.	49,0	58,8
2020	59,3	50,1	60,7	n.a.	59,4	58,0	n.a.	49,1	59,1
2021	59,8	51,2	60,6	n.a.	60,0	58,6	n.a.	49,4	59,4
	Veränderung 2004 bis 2021 bzw. zwischen erstem und letztem Jahr der Anwendbarkeit in Jahren								
	3,1	1,4	-1,2	3,3	3,8	3,6	n.a.	-0,4	2,7

n.a. = nicht anwendbar

Quelle: PVA

¹ Summe aller Alterspensionen, vorzeitigen Alterspensionen und Invaliditätspensionen

² vorzeitige Alterspension bei langer Versicherungsdauer

³ Vor 2007 war die statistische Erfassung noch nicht vollständig nach Pensionsarten getrennt.

⁴ nach APG und ASVG

Tabelle 14: Entwicklung des effektiven Pensionsantrittsalters nach Pensionsarten für Männer (Pensionsversicherungsanstalt) von 2004 bis 2021

	Eigenpension ¹	Invalideitätspension	Alterspension	vorzeitige Alterspension ²	Hacklerpension	Schwerarbeitspension ⁴	Korridorpension	Invalideitätspension integriert	Eigenpension/integriertes Antrittsalter
	durchschnittliches Pensionsantrittsalter in Jahren								
2004	58,3	54,1	67,3	61,3	n.a.	n.a.	n.a.	54,1	58,3
2005	58,8	53,5	67,1	61,6	n.a.	n.a.	n.a.	53,5	58,8
2006	58,8	53,4	66,5	62,3 ³	60,9 ³	n.a.	62,0	53,4	58,8
2007	58,8	53,4	66,2	62,5	60,9	60,6	62,2	53,4	58,8
2008	58,7	53,2	66,0	62,6	61,0	60,7	62,1	53,2	58,7
2009	58,9	53,1	66,0	62,7	61,0	60,7	62,2	53,1	58,9
2010	58,9	53,0	66,0	62,9	61,0	60,5	62,2	53,0	58,9
2011	59,0	53,1	66,0	63,0	61,0	60,5	62,3	53,1	59,0
2012	59,2	53,2	65,9	63,1	61,2	60,5	62,3	53,2	59,2
2013	59,3	53,0	65,8	62,8	61,1	60,6	62,4	53,0	59,3
2014	60,6	55,4	65,8	62,6	61,8	60,5	62,4	53,5	59,7
2015	61,1	55,8	65,8	62,3	62,7	60,6	62,5	53,1	59,8
2016	60,7	54,9	65,9	61,7	62,4	60,7	62,4	53,6	59,9
2017	60,9	54,8	65,8	60,9	62,5	60,7	62,5	52,6	60,0
2018	61,3	55,3	65,8	60,1	62,5	60,8	62,5	52,8	60,3
2019	61,1	54,5	65,8	60,1	62,5	60,8	62,5	52,9	60,5
2020	61,3	54,0	65,6	60,1	62,7	60,8	62,6	53,2	61,1
2021	61,8	55,3	65,6	60,1	62,4	60,8	62,5	53,6	61,3
	Veränderung 2004 bis 2021 bzw. zwischen erstem und letztem Jahr der Anwendbarkeit in Jahren								
	3,5	1,2	-1,7	-1,2	1,5	0,2	0,5	-0,5	3,0

n.a. = nicht anwendbar

Quelle: PVA

¹ Summe aller Alterspensionen, vorzeitigen Alterspensionen und Invaliditätspensionen

² vorzeitige Alterspension bei langer Versicherungsdauer

³ Vor 2007 war die statistische Erfassung noch nicht vollständig getrennt.

⁴ nach APG und ASVG

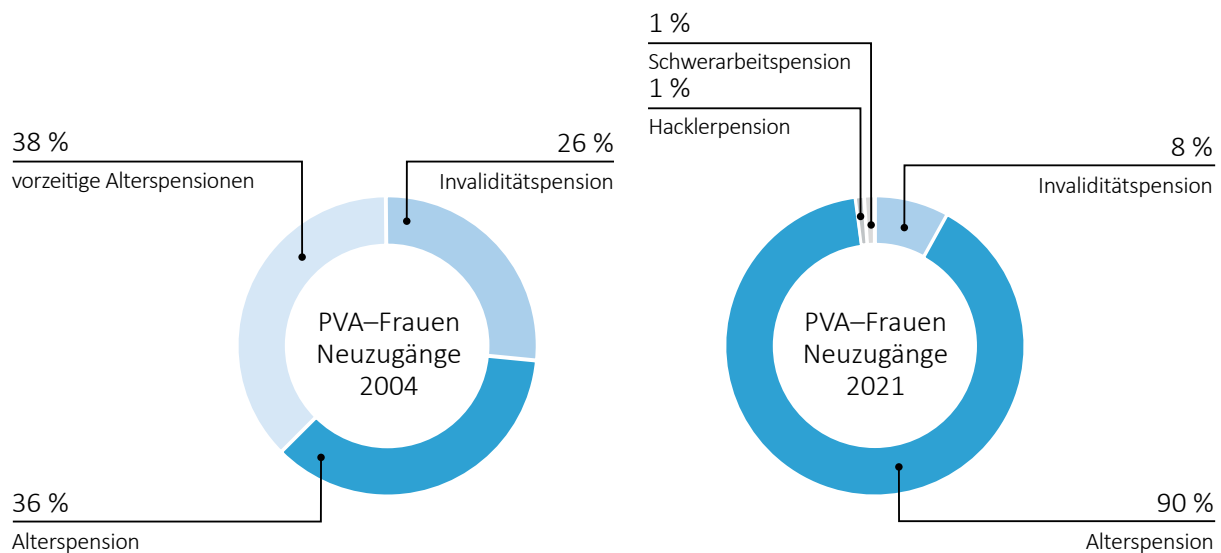
Die Gesamtentwicklung war insbesondere durch die unterschiedliche Alterszusammensetzung der Neuzugänge je Pensionsart bedingt. Entscheidend war vor allem, dass weniger Personen in Invaliditätspension gingen und stattdessen eine Alterspension beanspruchten.

23.2 Der RH wies darauf hin, dass der Anstieg des effektiven Pensionsantrittsalters von 2004 bis 2021 um rund drei Jahre überwiegend auf die Verschiebung der Fallzahlen von Invaliditätspensionen zu Alterspensionen zurückzuführen war. Er analysiert daher in der Folge diese Verschiebungen näher.

Veränderung der Häufigkeit der Pensionsarten bei Neuzugängen

24.1 (1) Die Zusammensetzung der Neuzugänge nach Pensionsarten veränderte sich zwischen 2004 (PVA) bzw. 2005 (SVS) und 2021 erheblich. Die folgende Abbildung zeigt dies für Frauen bei der PVA:

Abbildung 16: Pensionsantritte der Frauen (Pensionsversicherungsanstalt) nach Pensionsarten in den Jahren 2004 und 2021



Quelle: PVA; Darstellung: RH

Im Jahr 2004 waren die vorzeitigen Alterspensionen von Frauen die am stärksten beanspruchte Pensionsart (38 %), gefolgt von den Alterspensionen zum Regelpensionsantrittsalter mit 36 % und den Invaliditätspensionen mit 26 %. Die Pensionshöhe bei Alterspensionen zum Regelpensionsantrittsalter (484 EUR) war niedriger als bei allen anderen Pensionsarten, weil hauptsächlich Frauen mit wenig Versicherungsmonaten diese beanspruchten.

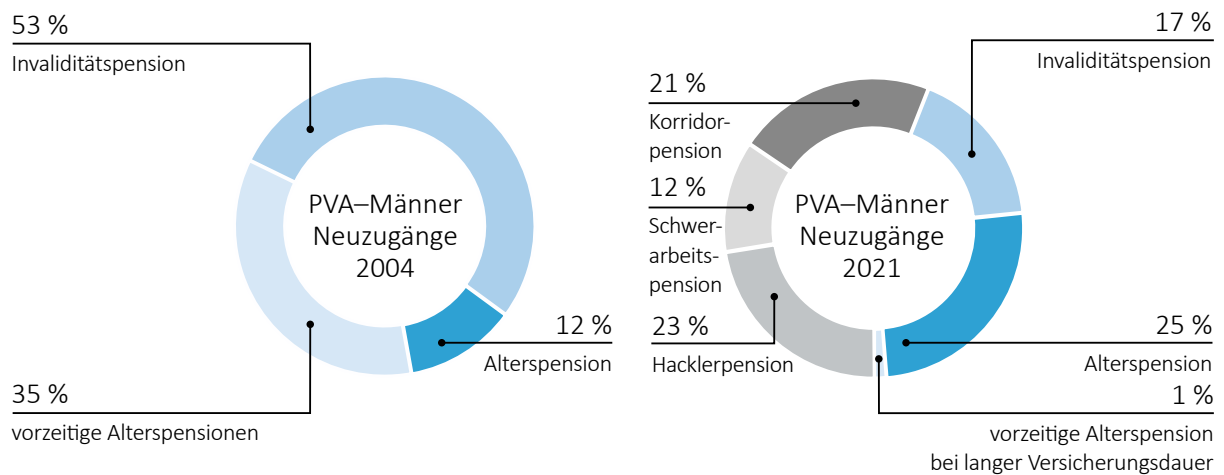
Demgegenüber entfielen im Jahr 2021 90 % der Neuzugänge auf Alterspensionen zum Regelpensionsantrittsalter. Der Anteil der Invaliditätspensionen ging auf 8 % zurück.⁵¹

Bei den Selbstständigen (SVS) war die Entwicklung ähnlich.

⁵¹ Die vorzeitige Alterspension bei langer Versicherungsdauer endete bei den Frauen im Jahr 2017. Die Korridor-pension kann frühestens ab 62 Jahren in Anspruch genommen werden. Sie wird daher für Frauen erst ab 2028 relevant sein.

(2) Die folgende Abbildung zeigt die Verteilung der Pensionsneuzugänge für Männer:

Abbildung 17: Pensionsantritte der Männer (Pensionsversicherungsanstalt) nach Pensionsarten in den Jahren 2004 und 2021



Rundungsdifferenzen möglich;
Quelle: PVA; Darstellung: RH

Bei den Männern (PVA) entfielen 2004 12 % der Neuzugänge auf Alterspensionen zum Regelpensionsantrittsalter (auch hier betraf dies Männer mit den geringsten durchschnittlichen Pensionshöhen), 35 % auf vorzeitige Alterspensionen und 53 % auf Invaliditätspensionen. Im Jahr 2021 erreichte der Anteil der Neuzugänge bei Alterspensionen zum Regelpensionsantrittsalter 25 %, bei Invaliditätspensionen 17 %, bei Hacklerpensionen 23 %, bei Korridor-pensionen 21 % und bei Schwer-arbeits-pensionen 12 %. Damit ging der Anteil der Invaliditätspensionen deutlich zurück, der Anteil der Pensionen zum Regelpensionsantrittsalter, aber auch der Anteil der vorzeitigen Alterspensionen stiegen an.⁵²

⁵² Inklusiv Korridor-pensionen wäre dies ein Anstieg von 13.128 (2004) auf 24.013 (2021), ohne Korridor-pensionen (die weitgehend versicherungsmathematisch neutral sind) auf 15.012 (2021).

(3) Teilweise verursachten rechtliche Änderungen, wie das Budgetbegleitgesetz 2011 und das 2. Stabilitätsgesetz 2012⁵³, diese Entwicklung:

(a) Der Rückgang bei den Invaliditätspensionen war vor allem auf Reformen zum Berufsschutz und Tätigkeitsschutz zurückzuführen.⁵⁴ Das angestrebte Ziel, berufsunfähige Personen durch Maßnahmen der medizinischen und beruflichen Rehabilitation wiedereinzugliedern, war dagegen weniger erfolgreich als erwartet (siehe RH-Bericht „Invaliditätspension Neu“, Reihe Bund 2017/33).

(b) Die Zugangsvoraussetzungen für die Hacklerregelungen wurden mit dem Budgetbegleitgesetz 2011 verschärft: Das Antrittsalter bei Männern stieg von 60 Jahren auf 62 Jahre und bei Frauen von 55 Jahren zunächst auf 57 Jahre an.⁵⁵ Da jedoch bei den Frauen das erforderliche Zugangsalter stufenweise weiter anstieg (auf 58 und 59 bzw. 60 Jahre) und die notwendige Zahl an Beitragsmonaten stieg, sank die Zahl der Neuzugänge gegen null.

Das 2. Stabilitätsgesetz 2012 hob stufenweise die benötigten Monate für die vorzeitige Alterspension bei langer Versicherungsdauer und Korridor pension von 450 Versicherungsmonaten (37,5 Versicherungsjahren) auf 480 Versicherungsmonate (40 Versicherungsjahre) an.

(c) Die zwischen Frauen und Männern unterschiedliche Inanspruchnahme der vorzeitigen Alterspensionen war auf das niedrigere Regelpensionsalter der Frauen in Verbindung mit den beschriebenen gesetzlichen Änderungen zurückzuführen, insbesondere des Budgetbegleitgesetzes 2011 und des 2. Stabilitätsgesetzes 2012. Danach war es für Frauen nicht mehr möglich, die Hacklerregelung in Anspruch zu nehmen. Eine Korridor pension⁵⁶ wird für Frauen erst ab dem Jahr 2028 möglich sein, mit der Erhöhung ihres gesetzlichen Pensionsantrittsalters von 2024 bis 2033. Damit werden auch die von Frauen beanspruchten Pensionsarten in Zukunft wieder unterschiedlicher sein.

⁵³ BGBl. I 35/2012

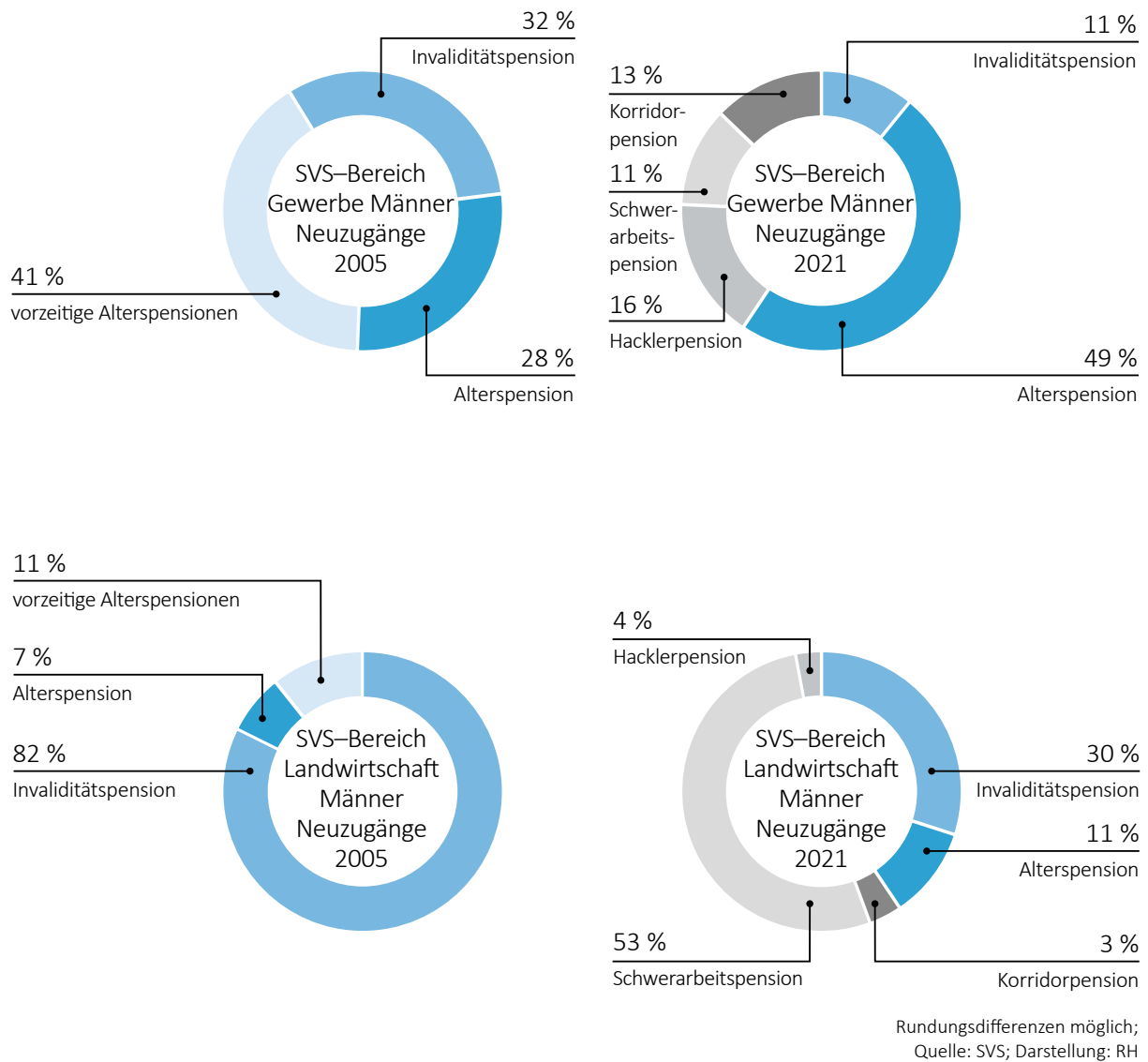
⁵⁴ Mit dem 2. Stabilitätsgesetz 2012 sollte das für den Tätigkeitsschutz relevante Lebensalter bis zum Jahr 2017 stufenweise vom 57. Lebensjahr auf das 60. Lebensjahr angehoben werden, und zwar in der Weise, dass in den Kalenderjahren 2013 und 2014 das vollendete 58. Lebensjahr und in den Kalenderjahren 2015 und 2016 das vollendete 59. Lebensjahr relevant war. Ab 2017 war das vollendete 60. Lebensjahr maßgeblich.

⁵⁵ Bei Männern konnte der Jahrgang davor (1953) noch mit 60 Jahren im Jahr 2013 in Pension gehen, der Jahrgang 1954 erst mit 62 Jahren im Jahr 2016. Auch bei Frauen führte die Anhebung auf 57 Jahre zu einem deutlichen Rückgang der Zugangszahlen in den Jahren 2014 und 2015.

⁵⁶ Ein Pensionsantritt ist dabei frühestens im Alter von 62 Jahren möglich. Für Frauen kommt dies erst ab dem Jahr 2028 in Betracht, weil bis dahin das Regelpensionsantrittsalter niedriger ist. Weiters wurden im 2. Stabilitätsgesetz 2012 auch die benötigten Versicherungs- und Beitragsmonate erhöht.

(4) Die folgende Abbildung zeigt die Pensionsneuzugänge der Männer aus den Bereichen Gewerbe⁵⁷ und Land- und Forstwirtschaft bei der SVS nach Pensionsarten im Jahr 2005⁵⁸ und 2021:

Abbildung 18: Pensionsantritte Männer (Sozialversicherungsanstalt der Selbständigen) nach Pensionsarten im Jahr 2005 und 2021



⁵⁷ Das heißt Personen, die nach dem GSVG bzw. FSVG sozialversichert sind.

⁵⁸ Daten für 2004 waren in diesem Bereich nicht mehr eruierbar.

Bei den Gewerbetreibenden stieg – auch aufgrund unterschiedlicher Regelungen zum Tätigkeitsschutz⁵⁹ – die Inanspruchnahme von Alterspensionen zum Regel-pensionsantrittsalter stärker als im Bereich der PVA.⁶⁰ Bei Invaliditätspensionen war – wie bei der PVA – ein Rückgang erkennbar.

Im Bereich Land- und Forstwirtschaft war 2005 der Anteil der Invaliditätspensionen im Vergleich zum Gewerbe und zur PVA besonders hoch. Bis 2021 stieg vor allem die Zahl der Schwerarbeitspensionen erheblich an.

- 24.2 Der RH wies darauf hin, dass sich die Zusammensetzung der Pensionsarten bei Pensionsantritt zwischen 2004 bzw. 2005 und 2021 erheblich veränderte und mit der Anhebung des gesetzlichen Frauen-Pensionsantrittsalters bis 2033 voraussichtlich noch weiterhin deutlich verändern wird.

Nach Ansicht des RH war eine verminderte Inanspruchnahme von Invaliditätspensionen für die Nachhaltigkeit des Pensionssystems positiv. Allerdings waren dafür nicht Erfolge bei der Wiedereingliederung die wesentliche Ursache, sondern die erschwerten Zugangsvoraussetzungen.

Kritisch merkte der RH an, dass die Zahl der vorzeitigen Pensionsantritte bei Männern weiterhin hoch war.

Der RH empfahl dem Sozialministerium und dem Finanzministerium, im Rahmen der Zielsetzung zur Anhebung des effektiven Pensionsantrittsalters (TZ 21) zu berücksichtigen, dass der Anteil vorzeitiger Alterspensionen bei Männern 2021 noch immer hoch war. Die bisherigen Erfahrungen bei Invaliditätspensionen sowie eine etwaige Anpassung beim gesetzlichen Pensionsantrittsalter wären ebenfalls zu berücksichtigen.

- 24.3 (1) Das Sozialministerium verwies dazu auf seine Stellungnahme zu TZ 17, wonach es der Bedeutung des Pensionsantrittsalters zustimme, eine längerfristige Strategie über Legislaturperioden hinweg jedoch für unmöglich erachte.

(2) Das Finanzministerium nahm in seiner Stellungnahme die Empfehlung zur Kenntnis, hielt allerdings fest, dass die legislative Kompetenz hierfür nicht in seinem Bereich liege.

⁵⁹ Im GSVG war der Berufsschutz altersabhängig, wohingegen im ASVG die Ausbildung im Vordergrund stand. Gemäß § 133 Abs. 2 GSVG gab es den altersabhängigen Berufsschutz mit vollendetem 50. Lebensjahr. Gemäß ASVG kamen nur Angestellte und Facharbeitende in erlernten bzw. angelernten Berufen in den Genuss eines altersunabhängigen Berufsschutzes, nicht jedoch ungelernte Hilfskräfte.

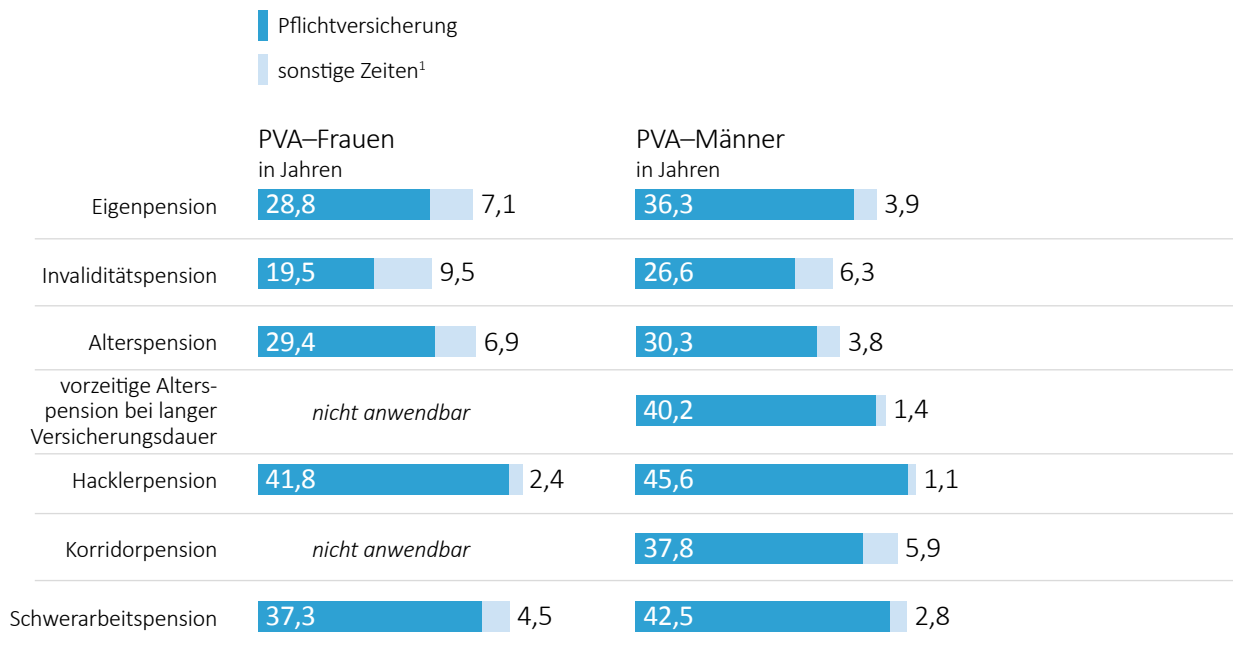
⁶⁰ Die SVS übernahm die Pensionsversicherung der Ziviltechnikerinnen und Ziviltechniker (§§ 20c, 20d FSVG). Diese sind seit 2013 nach dem FSVG pensionsversichert.

- 24.4 Der RH verwies gegenüber dem Sozialministerium auf seine Gegenäußerung in TZ 17. Er hielt die langfristige Strategie für unabdingbar.

Veränderungen der Versicherungsmonate

- 25.1 (1) Die folgende Abbildung zeigt je Pensionsart, wie viele Versicherungsjahre im Jahr 2021 für Frauen und Männer bei den Neuzugängen der PVA der Pensionsberechnung zugrunde lagen:

Abbildung 19: Versicherungsjahre für Frauen und Männer bei den Pensionsneuzugängen der Pensionsversicherungsanstalt im Jahr 2021



¹ Sonstige Zeiten sind Zeiten der freiwilligen Versicherung, der Selbst- und Teilversicherung und der Ersatzzeiten.

Quelle: PVA; Darstellung: RH

Bei der PVA gingen Frauen im Schnitt mit 28,8 Pflichtversicherungsjahren und 7,1 Jahren sonstige Zeiten, Männer mit 36,3 Pflichtversicherungsjahren und 3,9 Jahren sonstige Zeiten⁶¹ in Pension.

⁶¹ Sonstige Zeiten sind Zeiten der freiwilligen Versicherung, der Selbst- und Teilversicherung und der Ersatzzeiten.

(2) Die folgende Tabelle zeigt die Veränderung der Versicherungs- und der Pflichtversicherungsmonate für Neuzugänge von 2004 bis 2021 im Bereich der PVA⁶²:

Tabelle 15: Veränderung der Versicherungsmonate bei Pensionsneuzugängen von 2004 bis 2021 im Bereich der Pensionsversicherungsanstalt

	Frauen		Männer	
	Versicherungsmonate	davon Pflichtversicherung	Versicherungsmonate	davon Pflichtversicherung
	Anzahl Versicherungsmonate			
Veränderung 2004 bis 2021	46	23	42	29

Quelle: PVA

Zwischen 2004 und 2021 stieg sowohl bei Frauen als auch bei Männern die Anzahl der Versicherungsmonate stärker an als das Pensionsantrittsalter.⁶³ Allerdings entfielen bei Frauen nur die Hälfte, bei Männern rund zwei Drittel des Anstiegs auf Pflichtversicherungsmonate (eigene Erwerbstätigkeit). Im Übrigen konnten z.B. Ersatzzeiten relevant sein, wie Kindererziehungszeiten oder Arbeitslosigkeit.

(3) Der RH analysierte, ob die Erhöhung des effektiven Pensionsantrittsalters eine Vergrößerung der Zeiträume zwischen Erwerbsaustritt und Pensionsantritt – und somit eine Erwerbslücke – bewirkte. Dabei zeigte sich, dass die Differenz im Durchschnitt im Wesentlichen gleich blieb. Eine Analyse des IHS unter Einbeziehung von Arbeitsmarktdaten zeigte insgesamt gesehen ebenfalls keine ansteigenden Erwerbslücken.⁶⁴

Bei Invaliditätspensionen zeigte sich eine steigende Erwerbslücke, wobei aufgrund der Neueinführung des Rehabilitationsgeldes für ein genaueres Verständnis weitere Analysen notwendig wären. Das IHS stellte fest, dass rund die Hälfte der Bevölkerung keine Erwerbslücken vor dem Pensionsantritt aufwies, die andere Hälfte aber mit häufigen Arbeitsplatzwechseln und Unterbrechungen der Erwerbstätigkeit konfrontiert war.

⁶² Bei der SVS waren entsprechende Werte nicht verfügbar.

⁶³ Ein drei Jahre höheres Pensionsantrittsalter entsprach 36 Versicherungsmonaten, der Anstieg der Versicherungsmonate lag aber bei 46 Monaten bzw. 42 Monaten; der Anstieg bei den Pflichtversicherungsmonaten allerdings nur bei 23 Monaten bzw. 29 Monaten.

⁶⁴ Die Analyse des RH umfasste die Jahre 2014, 2017 und 2021 und die Pensionsneuzugänge in diesen Jahren sowie deren Einträge in der Versichertendatenbank in den fünf Jahren davor. Die zeitliche Abgrenzung erfolgte anhand der erstmaligen Pensionsauszahlung (beim IHS nach dem Pensionsstichtag). Das IHS bildete verschiedene Gruppen nach Durchgängigkeit des Erwerbsverlaufs und ergänzte die Daten der Versicherungsdatei durch Arbeitsmarktdaten. Der RH analysierte insbesondere nach Pensionsart und bildete Varianten unter Bereinigung von Personen mit fehlenden Daten. Der Trend etwa gleichbleibender Erwerbslücken im Gesamtdurchschnitt veränderte sich jedoch weitgehend nicht.

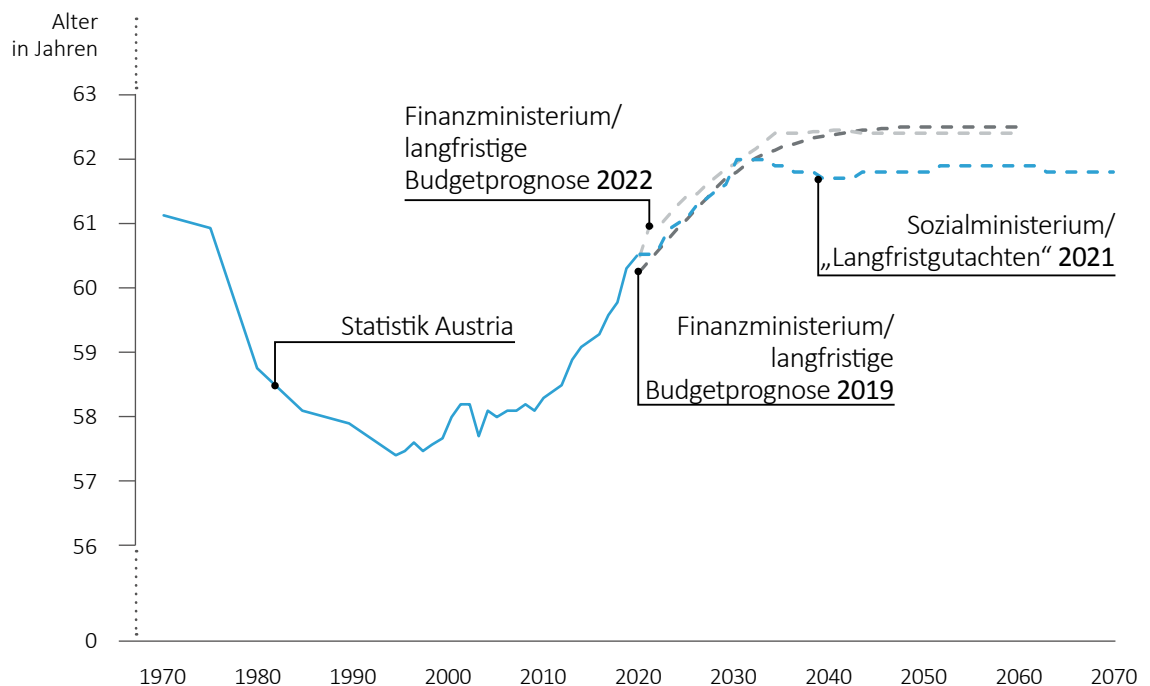
- 25.2 Der RH wies darauf hin, dass die Pensionsneuzugänge der PVA im Jahr 2021 bei Frauen 46 Versicherungsmonate und bei Männern 42 Versicherungsmonate mehr aufwiesen als noch im Jahr 2004. Der Anstieg des effektiven Pensionsantrittsalters hatte im Gesamtdurchschnitt nicht zu längeren Erwerbslücken vor dem Pensionsantritt geführt. Der RH sah darin ein – aus Sicht der Nachhaltigkeit des Pensionssystems positives – Indiz, dass eine längere Erwerbstätigkeit am Arbeitsmarkt und ein späterer Pensionsantritt möglich sind. Er wies jedoch darauf hin, dass es Personengruppen gab (insbesondere bei Invaliditätspensionen und bei häufigen Unterbrechungen der Erwerbskarriere), bei denen eine genauere Analyse des Übergangs vom Erwerbsleben in die Pension erforderlich wäre.

Der RH verwies dazu auf seine Empfehlung in **TZ 21**, ein strategisches Ziel zur Entwicklung des Pensionsantrittsalters zu definieren.

Künftige Entwicklung des Pensionsantrittsalters

- 26.1 (1) Die nachfolgende Abbildung zeigt die prognostizierte Entwicklung des effektiven Pensionsantrittsalters bis 2070:

Abbildung 20: Langfristige Entwicklung des effektiven Pensionsantrittsalters in der gesetzlichen Pensionsversicherung



Quellen: Statistik Austria; Sozialministerium; WIFO; Darstellung: RH

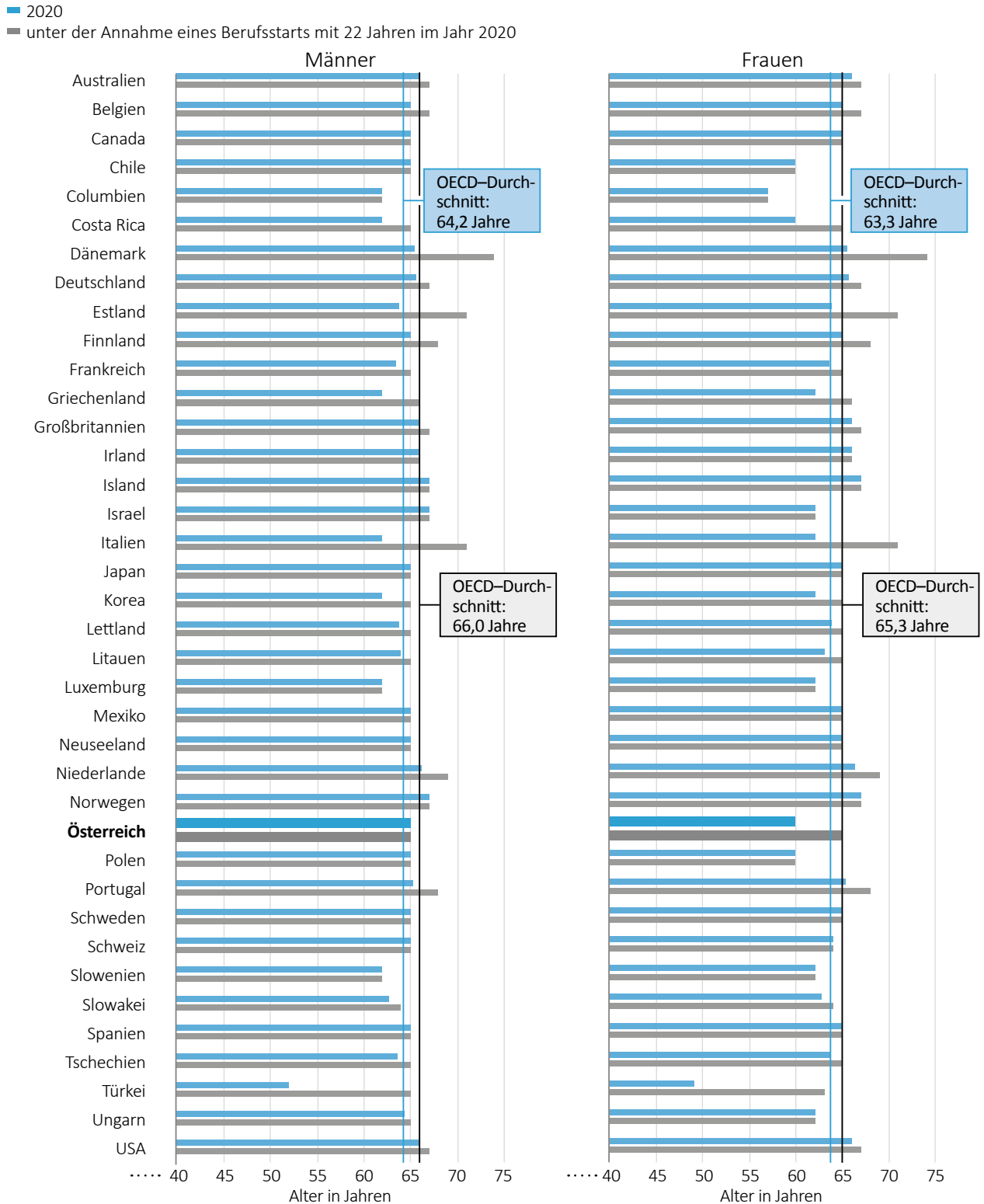
Für die Zukunft wird aufgrund der Erhöhung des gesetzlichen Pensionsantrittsalters für Frauen zwischen 2024 und 2033 noch ein weiterer Anstieg des durchschnittlichen effektiven Pensionsantrittsalters erwartet. Das „Langfristgutachten“ 2021 sowie Fiskalrat⁶⁵ und WIFO⁶⁶ prognostizierten einen Anstieg des effektiven Pensionsantrittsalters bis Mitte der 2030er Jahre. Die konkret erwartete Steigerung des effektiven Pensionsantrittsalters von 2021 bis 2035 lag zwischen 1,4 Jahren („Langfristgutachten“ 2021) und 1,9 Jahren (WIFO). Diese Werte würden sich im Zeitraum 2035 bis 2060 praktisch nicht mehr verändern oder wären allenfalls leicht rückläufig. Dieser Verlauf lag insbesondere an der gesetzlich vorgesehenen Anhebung des Frauenpensionsalters von 2024 bis 2033 (jährlich um ein halbes Jahr). Weitere gesetzliche Maßnahmen zur Änderung des Pensionsantrittsalters waren zur Zeit der Gebarungsüberprüfung für die Folgejahre nicht vorgesehen.

⁶⁵ Das „Langfristgutachten“ 2021 und das WIFO betrachteten das Antrittsalter in der gesetzlichen Pensionsversicherung, der Fiskalrat bezog auch das Antrittsalter der Beamtinnen und Beamten mit ein. Da in diesem Bereich das gesetzliche Antrittsalter von Frauen und Männern bereits angeglichen war, lagen die Werte zwar auf einem höheren Niveau, die Steigerung basierte aber auf denselben Effekten.

⁶⁶ Die Daten zum Pensionsantrittsalter stammen aus dem WIFO-Bericht „Langfristige Perspektive der Öffentlichen Finanzen in Österreich“ vom Dezember 2022; die Daten in den anderen TZ stammen aus der entsprechenden Publikation von 2019.

(2) Nachstehende Abbildung stellt das gesetzliche Pensionsantrittsalter im OECD-Vergleich im Jahr 2020 dar:

Abbildung 21: Gesetzliches Pensionsantrittsalter im OECD-Vergleich



Viele Staaten hatten bereits eine Erhöhung des Pensionsantrittsalters beschlossen, so dass bei Männern, die im Jahr 2020 ihr Erwerbsleben begannen, das österreichische gesetzliche Pensionsantrittsalter voraussichtlich unter jenem des OECD-Durchschnitts (66 Jahre) liegen wird. Auch für 2020 in das Arbeitsleben eintretende Frauen lag es in Österreich mit 65 Jahren unter dem OECD-Durchschnitt von 65,3 Jahren.

(3) Die Höhe des effektiven Pensionsantrittsalters hat Einfluss auf mehrere Parameter mit Bezug auf die Pensionsausgaben. Einerseits fallen für später in Pension gehende Personen auch erst später Pensionszahlungen an. Andererseits können aufgrund der längeren Versicherungszeiten die Pensionen höher sein. Das Ausmaß dieser Veränderung hängt von der Pensionsart ab (z.B. erhöht sich die Pension bei Berufsunfähigkeitspensionen im Prinzip nicht, bei Korridor pensionen dagegen im versicherungsmathematischen Umfang).

Die Auswirkung einer Veränderung des gesetzlichen Pensionsantrittsalters hängt zunächst davon ab, ob mit der Erhöhung des Pensionsantrittsalters auch die Kontoprozentsätze verändert (reduziert) werden oder nicht. Ohne eine Reduktion der Kontoprozentsätze führt ein längeres Erwerbsleben auch zu einer entsprechend höheren Pension. Bei einer Reduktion der Kontoprozentsätze ist die Auswirkung davon abhängig, ob die betroffenen Personen ihr Erwerbsleben tatsächlich verlängern. In diesem Fall verändert sich die Pensionshöhe nicht, sondern nur der Auszahlungszeitraum. Andernfalls würde der Auszahlungszeitraum gleichbleiben, aber die Pensionshöhe sinken.

Zweckmäßig wäre eine unterschiedliche Vorgehensweise nach Berufsgruppen, Gesundheitszustand und persönlichen Präferenzen. Die Entwicklung des gesetzlichen Pensionsantrittsalters der Frauen war zur Zeit der Gebarungsüberprüfung durch ein Verfassungsgesetz geregelt.

(4) Zu den konkreten Auswirkungen von Veränderungen beim Pensionsantrittsalter gab es zur Zeit der Gebarungsüberprüfung folgende unterschiedliche Einschätzungen:

- Der Ageing Report kalkulierte den Effekt einer Koppelung des Antrittsalters an die Lebenserwartung (das gesetzliche und effektive Antrittsalter steigen jährlich um 75 % des Anstiegs der Lebenserwartung – d.h. bis 2070 um 4,4 Jahre für Frauen und 4,9 Jahre für Männer). Daraus ergibt sich bis 2070 eine Reduktion der Pensionsausgaben um rd. 1,5 Prozentpunkte des BIP gegenüber dem Basisszenario.
- Der Fiskalrat berechnete ein Szenario, bei dem das effektive Pensionsantrittsalter 2070 um zwei Jahre höher wäre: Dies würde die Pensionsausgaben um 0,7 Prozentpunkte des BIP gegenüber dem Basisszenario senken.

- Im November 2022 führte der Sozialminister im Nationalrat aus, dass eine Steigerung des effektiven Pensionsantrittsalters um einen Monat rd. 200 Mio. EUR einsparen würde, eine Steigerung um ein Jahr rd. 2,8 Mrd. EUR.

(5) Das effektive Pensionsantrittsalter steigt bei einer Erhöhung des gesetzlichen Pensionsantrittsalters nicht im Verhältnis 1:1. Das liegt insbesondere daran, dass nicht alle Personen im erwerbsfähigen Alter gleichermaßen davon betroffen wären. Bei Personen, die eine Invaliditätspension antreten, würde beispielsweise eine Anhebung des gesetzlichen Pensionsantrittsalters für sich allein nichts bewirken, da die Berufsunfähigkeit unabhängig davon zum gleichen Zeitpunkt einsetzt. Umgekehrt könnte das effektive Pensionsantrittsalter auch steigen, wenn das gesetzliche Antrittsalter unverändert bleibt. In der Sitzung der Alterssicherungskommission vom 30. November 2022 diskutierten die Mitglieder, ob und welche Maßnahmen zur weiteren Heranführung des effektiven an das gesetzliche Pensionsantrittsalter gesetzt werden könnten. Thema waren u.a. Möglichkeiten zur Verbesserung des Gesundheitszustands, der Prävention und Rehabilitation und eine Bewerbung der Pensionssteigerung durch längeres Arbeiten. Zu beachten wäre allerdings auch, dass z.B. Personen in Arbeitslosigkeit bzw. mit Krankengeldbezug oder Personen im Falle einer Berufsunfähigkeit ihren Pensionsantritt gegebenenfalls nicht selbst steuern könnten. Andererseits sei der Arbeitsmarkt derzeit aufnahmefähiger.

(6) Die Statistik Austria prognostizierte im Dezember 2022 eine Steigerung der Lebenserwartung von 2021 bis 2035 von 3,2 Jahren bei Frauen und 4,2 Jahren bei Männern. Von 2021 bis 2070 sollte die Lebenserwartung der Frauen bei Geburt um 7,6 Jahre steigen, jene der Männer um 9,6 Jahre. Die Lebenserwartung im Alter von 65 sollte von 2021 bis 2070 bei Frauen um 5,9 Jahre und bei Männern um 6,9 Jahre steigen.

- 26.2 Der RH wies darauf hin, dass die Prognosen zur Zeit der Gebarungsüberprüfung aufgrund der geltenden Rechtslage trotz angenommener steigender Lebenserwartung von einer Stagnation des effektiven Pensionsantrittsalters ab Mitte der 2030er Jahre ausgingen. Dies war Ausdruck einer fehlenden Strategie zum künftigen Umgang mit dem Pensionsantrittsalter. Nach dem Auslaufen des Zielpfades im Jahr 2018 hatte weder die Alterssicherungskommission noch die Bundesregierung die strategischen Ziele erneuert. Ohne weitere Maßnahmen läge das gesetzliche Pensionsantrittsalter in Österreich langfristig somit unter dem OECD-Durchschnitt. Der RH erneuerte daher seine Kritik ([TZ 21](#)), dass bei Auslaufen des Zielpfades im Jahr 2018 keine weitere Strategie beschlossen wurde.

Der RH wies weiters darauf hin, dass sowohl die Wirksamkeit von Maßnahmen als auch die Auswirkungen einer Erhöhung des Pensionsantrittsalters auf die Pensionsausgaben und die Pensionshöhe der Betroffenen erheblich von den Pensionsarten abhängen. Eine Strategie müsste daher nach Ansicht des RH zwischen unterschiedlichen Gruppen (z.B. Berufsunfähigkeits-, Schwerarbeits-, Korridor-, Regelpensionen) differenzieren. Der RH wies darauf hin, dass die bisherigen Berechnungen dazu noch keine konkreten Optionen aufzeigten.

Grundsätzlich merkte der RH an, dass ein Auseinanderfallen der Lebenserwartung und des Pensionsantrittsalters eine finanzielle Belastung für das Pensionssystem darstellte. Der historische Ursprung des Pensionssystems lag in der Absicherung gegen das Risiko der Berufsunfähigkeit, das ab einem bestimmten Alter generell angenommen wurde.

Der RH wiederholte seine Empfehlung an das Sozialministerium und das Finanzministerium ([TZ 21](#)), unter Einbeziehung der Entwicklung der Lebenserwartung ein strategisches Ziel zum effektiven Pensionsantrittsalter zu definieren, dessen Einhaltung regelmäßig zu prüfen und gegebenenfalls Maßnahmen zur Zielerreichung zu setzen.

- 26.3 Die SVS merkte in ihrer Stellungnahme zum Ausmaß der Steigerung des effektiven Pensionsantrittsalters bei einer Erhöhung des gesetzlichen Pensionsantrittsalters an, dass sich die Anhebung des gesetzlichen Pensionsantrittsalters grundsätzlich auch bei krankheitsbedingten Pensionen auswirke, da der Abschlag auch bei diesen Pensionsarten vom Regelpensionsalter berechnet würde. Die Auswirkung relativiere sich aber bei Beibehaltung der Obergrenze für den Abschlag in Höhe von 13,8 %.

Veränderungen der Pensionshöhe

Verwendete Kennzahlen

27.1 (1) Um die Entwicklung der Pensionshöhe zu analysieren, wurden neben den absoluten Pensionshöhen (nominell und real) auch Vergleiche mit dem Erwerbseinkommen verwendet.⁶⁷ Dabei spielten drei Werte eine Rolle:

- Traditionell wird in Österreich das erste Pensionseinkommen mit dem letzten Erwerbseinkommen auf individueller Ebene verglichen. Dieser Vergleich kann „brutto“ oder „netto“ (vor bzw. nach Abzug von Sozialversicherungsbeiträgen und Steuern) erfolgen (Brutto- bzw. Nettoersatzrate). Aufgrund der Steuerprogression bzw. des Fehlens der Pensionsbeiträge beim Pensionseinkommen ist die Nettoersatzrate typischerweise höher als die Bruttoersatzrate. Verzerrungen ergeben sich, wenn das letzte Erwerbseinkommen vom „typischen“ Einkommen im Erwerbsverlauf stark abweicht (z.B. bei Teilzeit, geminderter Arbeitsfähigkeit oder länger zurückliegender Erwerbstätigkeit).
- Bei der Brutto- bzw. Nettoersatzrate mit Bezug zum „Lebenseinkommen“ beziehen sich die Pensionseinkommen nicht auf das Letzteinkommen, sondern auf den Durchschnitt über eine längere Phase, gegebenenfalls über den gesamten Erwerbsverlauf. Auch hier wird nur der Zeitpunkt des Pensionsantritts berücksichtigt, spätere Veränderungen (z.B. durch hohe oder niedrige Pensionsanpassungen) bleiben ebenso unberücksichtigt wie die Weiterentwicklung der Erwerbseinkommen der aktiven Bevölkerung.
- Demgegenüber ermittelt die „benefit ratio“ das Verhältnis der Durchschnittspension aller Pensionistinnen und Pensionisten zum Durchschnittseinkommen aller Erwerbspersonen. In diese Betrachtung gehen somit nicht nur Pensionen zum Pensionsantritt ein, sondern auch „Altpensionen“ mit ihren Anpassungen.

(2) Bei Prognosen ist wesentlich,

- ob ein gleichbleibender Erwerbsverlauf unterstellt wird, z.B. um die Auswirkung einer rechtlichen Änderung bei gleichbleibenden Umständen zu ermitteln, oder
- ob eine Veränderung bei der Zahl der erworbenen Versicherungsmonate oder dem Antrittsalter angenommen wird, z.B. bei der Annahme von Veränderungen am Arbeitsmarkt oder im Rollenbild der Geschlechter.

⁶⁷ Neben den genannten Unterschieden ist auch wesentlich, ob nur innerstaatliche Pensionen oder auch zwischenstaatliche (Teil-)Pensionen inkludiert werden (z.B. für Personen, die von 40 Jahren Erwerbsleben nur fünf Jahre in Österreich gearbeitet haben und nur für diesen Zeitraum aus Österreich eine Pension erhalten). Unter dem Gesichtspunkt der Finanzierung müssen auch die Teilpensionen berücksichtigt werden, unter dem Gesichtspunkt der Angemessenheit der Pension für den Lebensunterhalt können Teilpensionen die Ergebnisinterpretation verzerren. Wesentlich ist auch, ob über Pensionen von Neuzugängen (ein Jahrgang) oder des gesamten Pensionsbestands (alle Jahrgänge) sowie nur über Eigenpensionen oder auch Hinterbliebenenpensionen gesprochen wird.

Ein gleichbleibender Versicherungsverlauf stellt zwar die Vergleichbarkeit über verschiedene Rechtslagen her, ist aber häufig keine realistische Annahme. Eine Veränderung im Versicherungsverlauf ist zwar realitätsnäher, kombiniert aber Effekte mehrerer Veränderungen.

(3) Weiters ist wesentlich, ob ein Durchschnitt über die gesamte Erwerbsbevölkerung bzw. alle Pensionistinnen und Pensionisten berücksichtigt wird oder ob differenziert wird; letzteres z.B. nach typischen Gruppen (etwa Musterbeispielen für Invalidität, lange oder kurze Erwerbskarriere oder verschiedene Familiensituationen) oder anhand empirischer Untersuchungen nach tatsächlich häufig auftretenden Erwerbsverläufen.

(4) Die „Langfristgutachten“ enthielten in ihren Ausführungen und Tabellen eine „benefit ratio“ für den Durchschnitt aller Pensionistinnen und Pensionisten. Nicht ausdrücklich ausgewiesen (obwohl teilweise in den Annahmen und Berechnungen enthalten) blieben damit unterschiedliche Entwicklungen zwischen Personengruppen (etwa Frauen und Männern oder Berufsgruppen), die absolute Entwicklung für Pensionistinnen und Pensionisten und Aktive sowie etwaige Verschiebungen zwischen bestehenden und neuen Pensionen.

- 27.2 Der RH wies darauf hin, dass die „Langfristgutachten“ lediglich die „benefit ratio“ darstellten und somit unterschiedliche Entwicklungen zwischen Personengruppen (etwa Frauen und Männern oder Berufsgruppen), die absolute Entwicklung für Pensionistinnen und Pensionisten und Aktive sowie etwaige Verschiebungen zwischen bestehenden und neuen Pensionen nicht auswiesen.

Der RH empfahl dem Sozialministerium und dem Finanzministerium aufgrund der Bedeutung der Pensionshöhe für die Finanzierung des Pensionssystems und für die sozialen Folgen der dargestellten Entwicklungen eine differenziertere Analyse mit unterschiedlichen Kennzahlen (nominelle und reale Entwicklung der Pensionshöhe, „benefit ratio“, Ersatzraten) vorzunehmen.

- 27.3 (1) Das Sozialministerium wies in seiner Stellungnahme auf seine Mitarbeit bei der Erstellung des Adequacy Report hin, in dessen Rahmen eine breite Palette von Kennzahlen errechnet und auch in die Zukunft projiziert würde. Fragen der „Angemessenheit der Pensionshöhe“ behandle auch das „Langfristgutachten“.

(2) Laut Stellungnahme des Finanzministeriums seien die relevanten Bestimmungen und Einflussfaktoren im Modell für die Beamtenpensionen enthalten und hänge eine differenziertere Analyse auch von der verfügbaren Datengrundlage ab. Das vom Finanzministerium erstellte Gutachten behandle die wesentlichen Einflussfaktoren auf die zukünftige Entwicklung der gesamthaften Durchschnittspension der

Beamtinnen und Beamten. Prognosen zur nominellen Entwicklung in einer langfristigen Betrachtung seien wenig aussagekräftig.

27.4 (1) Der RH verwies gegenüber dem Sozialministerium erneut darauf, dass im „Langfristgutachten“ Analysen zu unterschiedlichen Personengruppen fehlten, und auf die Einschränkungen des Adequacy Report im Hinblick auf die spezifisch österreichische Situation (TZ 39). Er hielt daher seine Empfehlung aufrecht.

(2) Dem Finanzministerium erwiderte der RH, dass das Beamtenpensionssystem aufgrund der sinkenden Personenzahl und der Angleichung an das allgemeine Pensionsrecht in seiner Bedeutung zurückgehen wird. Im Sinne eines aussagekräftigen Gesamtgutachtens wäre daher insbesondere die Entwicklung im Bereich der gesetzlichen Pensionsversicherung differenziert darzustellen.

Einflussfaktoren auf die Pensionshöhe

28.1 (1) Die Entwicklung der Pensionshöhe für Pensionsneuzugänge war – abgesehen von der Lohnentwicklung – aufgrund der Veränderungen im Pensionsrecht von mehreren Faktoren abhängig, die teils pensionsenkend und teils pensionserhöhend waren. Der RH analysierte die Effekte mit der PVA:

(2) Folgende Faktoren wirkten im Jahr 2021 gegenüber dem Jahr 2004 pensionsenkend:

- Absenkung der Steigerungspunkte von 2 auf 1,78 im Jahr 2003: Unter Berücksichtigung der durchschnittlichen Versicherungsmonate war dieser die Pension reduzierende Effekt bei Frauen mit 7,9 % und bei Männern mit 8,8 % der Pensionshöhe zu bewerten.
- Verlängerung der Durchrechnungszeiträume: Diese würde bei Berücksichtigung einer Ausweitung von 18 Jahren auf 40 Jahre die Pension bei Frauen um 19,8 % und bei Männern um 15,4 % reduzieren.⁶⁸ Bei Frauen war der Effekt wegen einer höheren Teilzeitquote stärker. Dies galt insbesondere, wenn die Teilzeitphase erst nach der Kontoerstgutschrift 2014 lag.

⁶⁸ Dazu gab die PVA an, dass anlässlich der Pensionsreformen 2003 bzw. 2004 (geschlechtsunabhängig) mit einer absenkenden Wirkung von 0,8 % der Pensionshöhe pro Jahr kalkuliert worden sei; bei genderspezifischer Betrachtung könnten gegebenenfalls 0,9 % für Frauen und 0,7 % für Männer in Betracht gezogen werden. Die SVS merkte zur pensionsenkenden Wirkung der Verlängerung der Durchrechnungszeiträume klarstellend an, dass der Durchrechnungszeitraum von 40 Jahren mit dem Pensionsharmonisierungsgesetz ab 1. Jänner 2005 auf eine „lebenslange“ Durchrechnung im Pensionskonto ausgedehnt worden sei. Der Durchrechnungszeitraum von 40 Jahren sei seither nur noch im Übergangsrecht in der Parallelrechnung maßgeblich.

- Die Differenzierung der Abschläge bei den verschiedenen Formen der vorzeitigen Alterspension blieb im Ergebnis etwa neutral: Vor der Pensionsharmonisierung betrug die Abschläge 3 Steigerungspunkte, 2021 bei der Korridor pension 5,1 % der Pension, bei den Schwerarbeitspensionen 1,8 % und bei der Hackerregelung bzw. bei Invaliditätspensionen 4,2 %.

Die negativen Veränderungen waren durch verschiedene Deckelungen begrenzt. Bis 2014 wurde die Parallelrechnung angewendet. Ab 2014 deckelte die Kontoerstgutschrift die Verluste mit 7,5 % des in der Kontoerstgutschrift abgedeckten Teils.

(3) Demgegenüber wirkten folgende Faktoren pensionserhöhend:

- Späteres Pensionsantrittsalter: Die Berücksichtigung des im Schnitt um rund drei Jahre gestiegenen Pensionsantrittsalters bei Abschlägen von 5,1 % im Fall einer Korridor pension würde eine pensionserhöhende Wirkung von 15,3 % ergeben.
- Mehr Versicherungsmonate: Frauen mit Pensionsantritt im Jahr 2021 hatten im Schnitt 46 Versicherungsmonate mehr als 2004, Männer 42 Monate mehr. Das würde zu einer Erhöhung der Pensionen um 12 % (Frauen) bzw. 9 % (Männer) gegenüber 2004 führen.
- Höhere Aufwertungsfaktoren: Vor 2004 wurden Bemessungsgrundlagen mit der Inflation aufgewertet. Seither folgt die Aufwertung der Teilgutschriften der Lohnentwicklung. Unter der Annahme, dass diese rund einen Prozentpunkt höher liegt, ergäbe sich im Vergleich von 2004 zu 2021 ein Effekt von rd. 10 %.
- Verschiebung von Invaliditäts- zu Alterspensionen: Der Anteil der Invaliditätspensionfälle an allen Pensionsneuzugängen ging bei Frauen von 26 % (2004) auf 8 % (2021) zurück, bei Männern von 53 % (2004) auf 17 % (2021). Mangels empirischer Daten, wie sich die Versicherungsverläufe der betroffenen Personen tatsächlich veränderten, konnte zu den Effekten betreffend die Finanzierung bzw. die Pensionshöhen keine genaue Angabe gemacht werden.
- Verbesserte Anrechnung von Kindererziehungszeiten: Das Ausmaß und die Höhe der im Pensionskonto wirksam gewordenen Kindererziehungszeiten verbesserten sich durch die Pensionsreformen. Da jedoch im Schnitt weniger Kindererziehungszeiten anfielen, war die pensionserhöhende Wirkung dieser Maßnahmen gering.

(4) Die zukünftige Entwicklung der Pensionshöhen hängt von einigen Unsicherheiten ab:

- von der Lohnentwicklung im Vergleich zum Verbraucherpreisindex,
- vom Karriereverlauf (die Verlängerung des Durchrechnungszeitraums wirkt sich bei Teilzeit bzw. steigendem Gehalt stärker aus als bei konstanten Beiträgen),
- von der Entwicklung des Pensionsantrittsalters,

- von der Entwicklung der Anzahl der Versicherungsmonate (Ausbildungsdauer, Karenzzeiten, Teilzeitquoten etc.) und
- von der Entwicklung des BIP (über die Beitragsgrundlagen und den Aufwertungsfaktor).

Die Modellierung der Alterssicherungskommission zur Entwicklung der Pensionen enthielt dazu lediglich vereinfachte Annahmen.

- 28.2 Der RH wies darauf hin, dass im Zeitraum 2004 bis 2021 zahlreiche Faktoren pensionserhöhend und pensionssenkend wirkten. Je nach Karriereverlauf, Karrieredauer, Pensionsantrittszeitpunkt und Pensionsart, Berücksichtigung von Kindererziehungszeiten und Entwicklung des Aufwertungsfaktors für die Beitragsgrundlage konnte sich die Pensionshöhe unterschiedlich entwickeln. Die Prognosen der Alterssicherungskommission enthielten dazu jedoch nur vereinfachte Annahmen über alle Pensionen hinweg.

Der RH verwies auf seine Empfehlung, eine differenziertere Analyse der Entwicklung der Pensionshöhen vorzunehmen (TZ 27).

Weiters empfahl er dem Sozialministerium und dem Finanzministerium, bei der differenzierteren Analyse der Entwicklung der Pensionshöhen auch die erhöhend und absenkend wirkenden Einflussfaktoren miteinzubeziehen.

- 28.3 (1) Das Sozialministerium verwies auf seine Stellungnahme zu TZ 27 und auf seine Mitarbeit bei der Erstellung des Adequacy Report, in dessen Rahmen eine breite Palette von Kennzahlen errechnet und auch in die Zukunft projiziert würde. Fragen der „Angemessenheit der Pensionshöhe“ behandle auch das „Langfristgutachten“.

(2) Laut Stellungnahme des Finanzministeriums seien die relevanten Bestimmungen und Einflussfaktoren im Modell für die Beamtenpensionen enthalten und hänge eine differenziertere Analyse auch von der verfügbaren Datengrundlage ab. Das vom Finanzministerium erstellte Gutachten behandle die wesentlichen Einflussfaktoren auf die zukünftige Entwicklung der gesamthaften Durchschnittspension der Beamtinnen und Beamten. Prognosen zur nominellen Entwicklung in einer langfristigen Betrachtung seien wenig aussagekräftig.

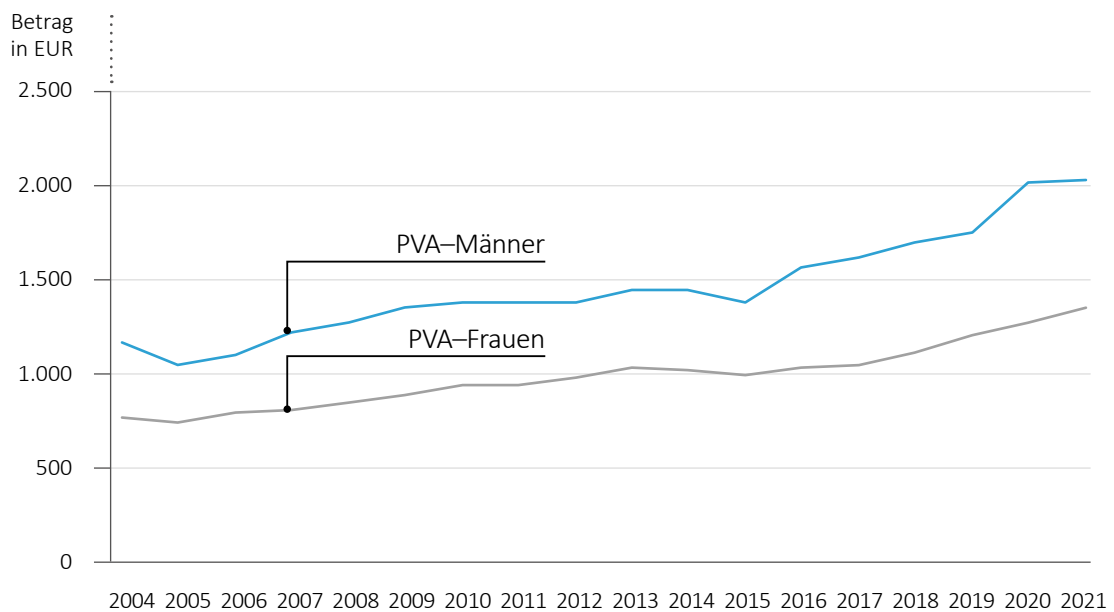
- 28.4 (1) Der RH verwies gegenüber dem Sozialministerium erneut (TZ 27) darauf, dass im „Langfristgutachten“ Analysen zu unterschiedlichen Personengruppen fehlten, und auf die Einschränkungen des Adequacy Report im Hinblick auf die spezifisch österreichische Situation (TZ 39). Er hielt daher seine Empfehlung aufrecht.

(2) Dem Finanzministerium erwiderte der RH, dass das Beamtenpensionssystem aufgrund der sinkenden Personenzahl und der Angleichung an das allgemeine Pensionsrecht in seiner Bedeutung zurückgehen wird. Im Sinne eines aussagekräftigen Gesamtgutachtens wäre daher insbesondere die Entwicklung im Bereich der gesetzlichen Pensionsversicherung differenziert darzustellen.

Entwicklung der Pensionshöhe

- 29.1 (1) Die durchschnittliche Höhe der Neupensionen in der gesetzlichen Pensionsversicherung stieg bei der PVA zwischen 2004 und 2021 bei Frauen und Männern um rd. 75 % bzw. rd. 74 % an, somit deutlich höher als der Verbraucherpreisindex mit 38 %. Dies, obwohl im Zuge der Pensionsharmonisierung mit sinkenden Pensionen gerechnet worden war:⁶⁹

Abbildung 22: Entwicklung der durchschnittlichen monatlichen Pensionshöhe der Eigenpensionen bei der Pensionsversicherungsanstalt für Frauen und Männern 2004 bis 2021



Quelle: PVA; Darstellung: RH

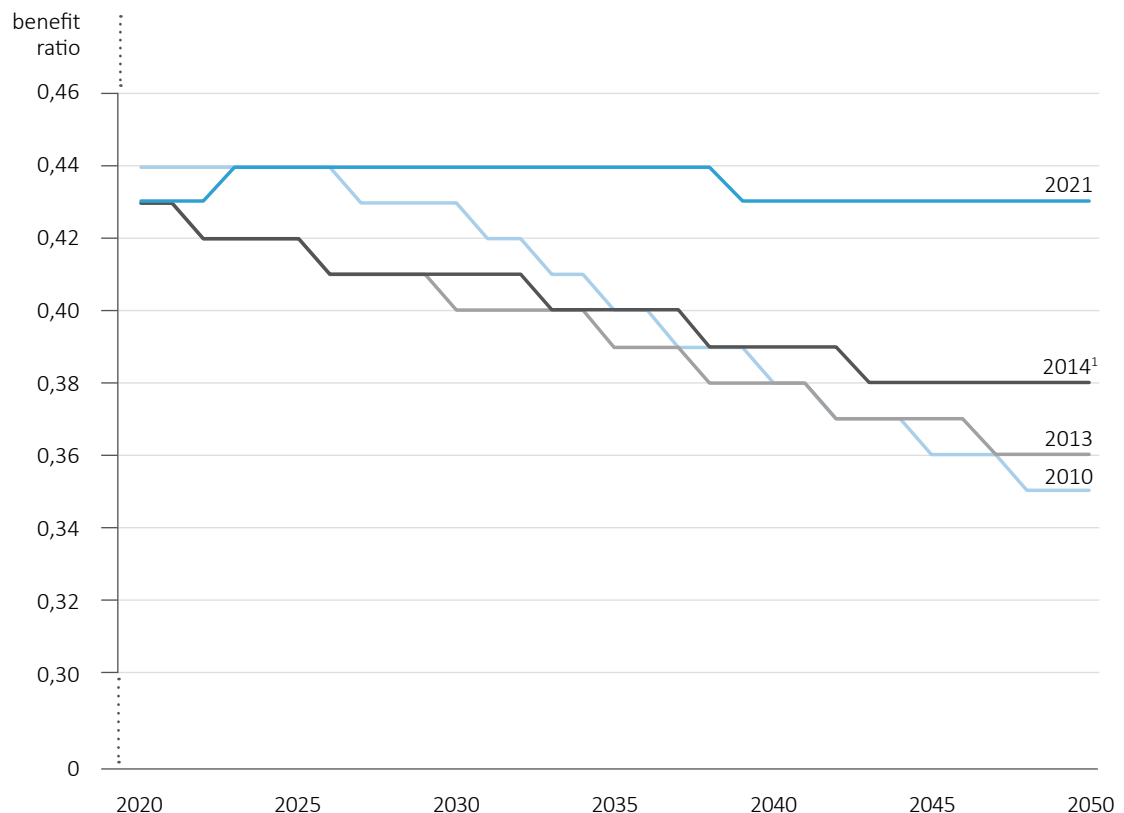
⁶⁹ Vergleiche dazu die Analyse bei *Mayrhuber*, Pensionshöhe und Einkommensersatzraten nach Einführung des APG, WIFO Monatsberichte 11/2006; die Analyse schätzte die Auswirkung der Pensionsreform ohne Übergangsregeln bei gleicher Versicherungszeit mit einem Rückgang der Bruttopension von rd. 11 % ein, wobei große Unterschiede abhängig von Geschlecht und Erwerbsverläufen erwartet wurden.

Die Bandbreite der jährlichen Veränderungen war dabei mit -10 % im Jahr 2005 bei Männern und +15 % im Jahr 2020 bei Männern erheblich. Der Rückgang der Pensionshöhen im Jahr 2005 war bedingt durch die EU-Osterweiterung. Dadurch stieg die Anzahl der zwischenstaatlichen Neuzugänge bei sehr geringen Pensionshöhen. In den Jahren 2014, 2015 und 2016 waren die unterschiedlichen Entwicklungen insbesondere auf die Veränderungen der gesetzlichen Rahmenbedingungen bei vorzeitigen Alterspensionen zurückzuführen. Der starke Anstieg bei Männern im Jahr 2020 war in der Einführung der Abschlagsfreiheit bei bestimmten vorzeitigen Alterspensionen begründet, insbesondere bei der Hacklerregelung.

Bei Frauen und Männern war mehr als die Hälfte des Zuwachses zwischen 2016 und 2021 zu verzeichnen – laut PVA aufgrund der in diesen Jahren hohen Aufwertungsfaktoren.

(2) Die folgende Abbildung zeigt die vorhergesagte Entwicklung der „benefit ratio“ im Zeitraum 2020 bis 2050 gemäß den „Langfristgutachten“ zur gesetzlichen Pensionsversicherung:

Abbildung 23: Entwicklung der „benefit ratio“ laut „Langfristgutachten“



¹ Berechnung RH

Quelle: Alterssicherungskommission; Darstellung: RH

Während die „Langfristgutachten“ 2010, 2013 und 2014 von einem deutlichen Absinken der „benefit ratio“ ausgingen („Langfristgutachten“ 2010: von 0,44 im Jahr 2011 auf 0,35 im Jahr 2050), prognostizierte das Gutachten 2021 ein geringes Absinken (von 0,44 im Jahr 2023 auf 0,43 im Jahr 2050).

Der Ageing Report, der eine gemeinsame „benefit ratio“ für die gesetzliche Pensionsversicherung und Beamtenpensionen berechnete, sah ein Absinken von 0,54 auf 0,42 zwischen 2019 und 2070 voraus.

- 29.2 Der RH wies darauf hin, dass entgegen den Annahmen bei Beschluss der Pensionsreformen 2003 und 2004 die Höhe der Neupensionen der gesetzlichen Sozialversicherung bis 2021 nicht zurückging. Absolut gesehen trat sogar ein Kaufkraftgewinn ein. Die „benefit ratio“ soll – außer bei den Beamtinnen und Beamten – bis 2050 weitgehend konstant bleiben.

Der RH verwies auf seine Empfehlung, eine differenziertere Analyse der Entwicklung der Pensionshöhen vorzunehmen (TZ 27).

Daran anknüpfend empfahl er dem Sozialministerium und dem Finanzministerium, bei der differenzierteren Analyse der Entwicklung der Pensionshöhen die Gründe für die bisherige und zukünftige Entwicklung miteinzubeziehen.

- 29.3 (1) Das Sozialministerium verwies in seiner Stellungnahme auf TZ 27 und auf seine Mitarbeit bei der Erstellung des Adequacy Report, in dessen Rahmen eine breite Palette von Kennzahlen errechnet und auch in die Zukunft projiziert würde. Fragen der „Angemessenheit der Pensionshöhe“ würde auch das „Langfristgutachten“ behandeln.

(2) Laut Stellungnahme des Finanzministeriums seien die relevanten Bestimmungen und Einflussfaktoren im Modell für die Beamtenpensionen enthalten und hänge eine differenziertere Analyse auch von der verfügbaren Datengrundlage ab. Das vom Finanzministerium erstellte Gutachten behandle die wesentlichen Einflussfaktoren auf die zukünftige Entwicklung der gesamthaften Durchschnittspension der Beamtinnen und Beamten. Prognosen zur nominellen Entwicklung in einer langfristigen Betrachtung seien wenig aussagekräftig.

- 29.4 (1) Der RH verwies gegenüber dem Sozialministerium erneut (TZ 27) darauf, dass im „Langfristgutachten“ Analysen zu unterschiedlichen Personengruppen fehlten, und auf die Einschränkungen des Adequacy Report im Hinblick auf die spezifisch österreichische Situation (TZ 39). Er hielt daher seine Empfehlung aufrecht.

(2) Dem Finanzministerium erwiderte der RH, dass die Bedeutung der Beamtenpensionen aufgrund der sinkenden Personenzahl und der Angleichung an das allgemeine Pensionsrecht zurückgehen wird. Im Sinne eines aussagekräftigen Gesamtgutachtens wäre daher insbesondere die Entwicklung im Bereich der gesetzlichen Pensionsversicherung differenziert darzustellen und die Empfehlung im Sinne einer Gesamtbetrachtung beider Systeme (TZ 15) zu lesen.

Langfristige Perspektive zur Nachhaltigkeit des Pensionssystems

Ergebnis des „Langfristgutachtens“ 2021 in Bezug auf das Bruttoinlandsprodukt

- 30.1 (1) Die folgende Tabelle zeigt die Entwicklung des Gesamtaufwands laut „Langfristgutachten“ 2021 für die gesetzliche Pensionsversicherung und für Beamtenpensionen:

Tabelle 16: Entwicklung des Gesamtaufwands laut „Langfristgutachten“ 2021 für die gesetzliche Pensionsversicherung und für Beamtenpensionen

	gesetzliche Pensionsversicherung		Beamtenpensionen		Summe	
	in Mrd. EUR ¹	in % des BIP	in Mrd. EUR ¹	in % des BIP	in Mrd. EUR ¹	in % des BIP
2020	46,179	12,3	12,7	3,4	58,879	15,7
2030	58,622	13,3	12,5	2,8	71,122	16,1
2050	85,160	14,9	6,0	1,0	91,160	15,9
2070	112,313	15,3	5,3	0,7	117,613	16,0
		in Prozentpunkten		in Prozentpunkten		in Prozentpunkten
Veränderung 2020 bis 2070 gemessen am BIP		3,0		-2,7		0,3

BIP = Bruttoinlandsprodukt

Quelle: „Langfristgutachten“ 2021

¹ zum Geldwert 2020

Für die gesetzliche Pensionsversicherung würde der Pensionsaufwand am BIP von 12,3 % (2020) auf 15,3 % (2070) ansteigen, für die Beamtenpensionen von 3,4 % auf 0,7 % des BIP sinken. Insgesamt würde sich der Aufwand gemessen am BIP bis 2070 um 0,3 Prozentpunkte erhöhen.

Ein Vergleich dieser Prognosen mit den im September 2022 publizierten Ergebnissen der Rechnungsabschlüsse der Pensionsversicherungsträger für die gesetzliche Pensionsversicherung zeigte bereits für das Jahr 2021 eine Abweichung: Der Anteil am BIP betrug 12,0 % statt wie im „Langfristgutachten“ vom November 2021 12,3 %. Der Aufwand war 0,6 % geringer, das BIP 2 % höher. Dies stand auch im Zusammenhang mit den COVID-19-bedingten Unsicherheiten, da die Auswirkungen der Pandemie zunächst gravierender eingeschätzt worden waren.

(2) Die prognostizierte Entwicklung ergab sich aus dem Zusammenspiel folgender Faktoren: Zunahme der älteren Bevölkerung, steigende Erwerbsbeteiligung und wachsendes BIP:

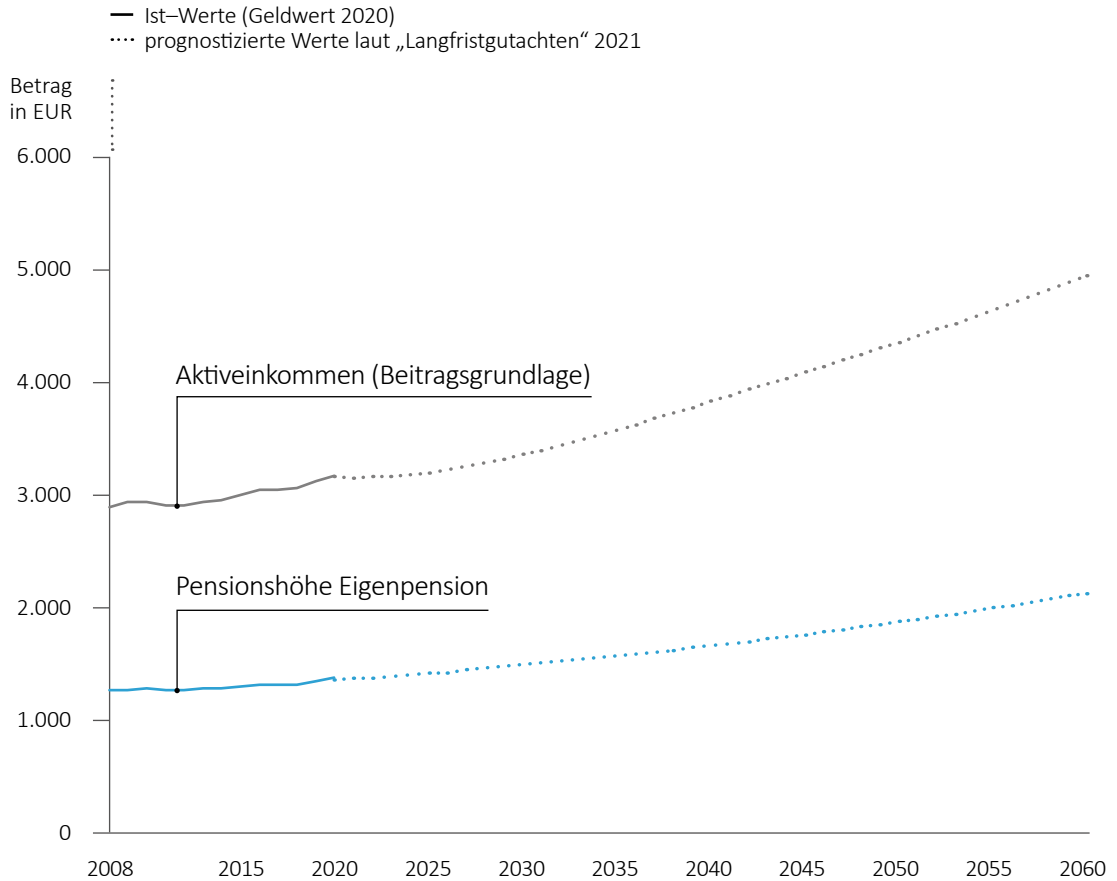
- Die angenommene Steigerung der Lebenserwartung von 2020 bis 2050 (bei Frauen 3,3 Jahre, bei Männern 3,8 Jahre) war höher als jene des effektiven Pensionsantrittsalters (um 1,3 Jahre).
- 2020 kamen auf 100 Personen zwischen 15 und 64 Jahren 29 Personen im Alter von mindestens 65 Jahren. Dieser Wert würde bis 2050 auf 47 und bis 2070 auf 51 Personen steigen. Entsprechend soll die Zahl der Pensionen von 2,44 Mio. (2020) auf 3,34 Mio. (2050) und bis 2070 auf 3,43 Mio. steigen.
- Das „Langfristgutachten“ legte seinen Berechnungen – nach Berücksichtigung eines Rückgangs durch die COVID-19-Pandemie – ein durchschnittliches jährliches BIP-Wachstum von 1,4 % (bis 2050) zugrunde. Bis 2070 sollte sich das reale BIP damit beinahe verdoppeln.
- Bei den Erwerbsquoten ging das „Langfristgutachten“ von einer Steigerung von 77,1 % (2020) auf 82,6 % (2050) bzw. 82,7 % (2070) aus. Bei Personen zwischen 55 und 64 Jahren sollte die Erwerbsquote von 59,3 % (2020) auf 74,6 % (2050) besonders stark steigen.

(3) Die durchschnittliche Höhe einer Eigenpension blieb im „Langfristgutachten“ 2021 stabil: 2050 und 2070 sollte sie wie im Jahr 2020 rd. 43 % der durchschnittlichen Beitragsgrundlage betragen.

Die prognostizierte Höhe der Pensionen wird stärker als zuvor von der Höhe der Gutschriften am Pensionskonto und damit unmittelbar vom eigenen Erwerbsleben abhängen. Das Einkommen der Erwerbsbevölkerung werde aber stärker steigen als jenes der Pensionistinnen und Pensionisten.

Die nachfolgende Abbildung zeigt die Entwicklung der Pensionshöhe und der Beitragsgrundlagen zum Geldwert 2020 entsprechend dem „Langfristgutachten“ der Alterssicherungskommission 2021:

Abbildung 24: Langfristige Entwicklung der monatlichen Pensionshöhe in der gesetzlichen Pensionsversicherung und der Beitragsgrundlage (Allgemeines Sozialversicherungsgesetz)



Quellen: Dachverband der Sozialversicherungsträger; PVA; Sozialministerium; Darstellung: RH

Das „Langfristgutachten“ prognostizierte eine kontinuierlich steigende Kaufkraft der Durchschnittspensionen von rd. 1.400 EUR im Jahr 2020 auf knapp über 2.000 EUR im Jahr 2060. Die Relation zu den Beitragsgrundlagen der Aktiven würde gleichbleiben, aber absolut gesehen würden diese stärker ansteigen als die Pensionen (von knapp über 3.000 EUR auf rd. 5.000 EUR).



30.2 Der RH hielt fest, dass das „Langfristgutachten“ 2021 für die gesetzliche Pensionsversicherung steigende Gesamtaufwendungen im Ausmaß von rund drei Prozentpunkten des BIP bis 2070 vorsah. Gemeinsam mit der rückläufigen Entwicklung der Aufwendungen für die Beamtenpensionen sollte sich insgesamt der Anteil des Aufwands laut „Langfristgutachten“ 2021 am BIP bis 2070 um 0,3 Prozentpunkte erhöhen.

Der RH wies darauf hin, dass der prognostizierte Anstieg des Gesamtaufwands zwischen 2020 und 2070 um 0,3 Prozentpunkte des BIP im historischen Vergleich relativ gering war (Anstieg von 1970 bis 2020 um 4,7 Prozentpunkte des BIP).

Auch die Höhe der Pensionen blieb im Verhältnis zu den Erwerbseinkommen mit rd. 43 % stabil. Das „Langfristgutachten“ prognostizierte diesbezüglich keine wesentlichen Verschiebungen zwischen Aktiven und Pensionistinnen und Pensionisten.

Auswirkungen auf den Staatshaushalt

31.1 (1) Gegenüber der Zunahme des Gesamtaufwands für die gesetzliche Pensionsversicherung und für Beamtenpensionen von 0,3 Prozentpunkten prognostizierte das „Langfristgutachten“ 2021 eine stärkere Zunahme des Bundesbeitrags⁷⁰ (TZ 7). Diese stellte sich wie folgt dar:

Tabelle 17: Entwicklung des Bundesbeitrags bzw. der Finanzierungslücke für Pensionen laut „Langfristgutachten“ 2021

	gesetzliche Pensionsversicherung		Beamtenpensionen		Summe	
	in Mrd. EUR ¹	in % des BIP	in Mrd. EUR ¹	in % des BIP	in Mrd. EUR ¹	in % des BIP
2020	10,204	2,7	9,7	2,6	19,904	5,3
2030	17,524	4,0	10,6	2,4	28,124	6,4
2050	31,565	5,5	3,9	0,6	35,465	6,1
2070	42,794	5,8	3,0	0,4	45,794	6,2
		in Prozentpunkten		in Prozentpunkten		in Prozentpunkten
Veränderung 2020 bis 2070 gemessen am BIP		3,1		-2,2		0,9

BIP = Bruttoinlandsprodukt

Quelle: „Langfristgutachten“ 2021

¹ zum Geldwert 2020

⁷⁰ in der Terminologie des Langfristgutachtens „Bundesmittel“

Während die Lücke zwischen Pensionsaufwand und Beitragseinnahmen im Pensionssystem der Beamtinnen und Beamten bis 2070 um 2,2 Prozentpunkte des BIP sinken sollte, sah das „Langfristgutachten“ 2021 für die gesetzliche Pensionsversicherung eine Erhöhung des Bundesbeitrags um 3,1 Prozentpunkte vor. Vor allem zwischen 2020 und 2030 war inklusive Pensionssystem der Beamtinnen und Beamten eine Steigerung der Finanzierungslücke um 8,220 Mrd. EUR auf 28,124 Mrd. EUR im Jahr 2030 vorhergesagt.

Diese Entwicklung stand auch im Kontext der COVID-19-Pandemie: Durch Kurzarbeit und andere Unterstützungsmaßnahmen waren die Sozialversicherungsbeiträge teilweise von der BIP-Entwicklung entkoppelt. Die Echtdaten zur gesetzlichen Pensionsversicherung für 2021 wiesen bereits einen gegenüber der Prognose geringeren Wert auf (2,7 % des BIP gegenüber 2,9 % im „Langfristgutachten“).

(2) Das am 30. November 2022 von der Alterssicherungskommission beschlossene Mittelfristgutachten 2022 prognostizierte eine Steigerung der Gesamtaufwendungen der gesetzlichen Pensionsversicherung von 11,6 % des BIP im Jahr 2022 auf 12,8 % des BIP im Jahr 2027.⁷¹ Da die Erträge (ohne Bundesmittel) deutlich geringer (von 8,8 % auf 9,0 % des BIP) steigen sollten, würde sich der Bundesbeitrag im gleichen Zeitraum von 2,6 % auf 3,5 % des BIP (plus 0,9 Prozentpunkte) bzw. von 11,756 Mrd. EUR auf 19,807 Mrd. EUR erhöhen. Dies wäre der im historischen Vergleich höchste Wert für den Bundesbeitrag als Prozentsatz des BIP (bisheriger Maximalwert 1987 mit 2,97 %).⁷²

Das „Mittelfristgutachten“ 2021 hatte für den Prognosehorizont 2026 noch eine weitgehende Stagnation der Gesamtaufwendungen und eine Steigerung des Bundesbeitrags gemessen am BIP von 0,3 Prozentpunkten erwartet. Der wichtigste Grund für die schlechtere Prognose im Mittelfristgutachten 2022 war die Annahme, dass die Steigerung der Pensionshöhe (aufgrund hoher Inflation) und die Beitragssteigerungen (unklare Entwicklung der Gehaltsabschlüsse) für den gesamten Zeitraum 2023 bis 2027 auseinanderfallen werden.

- Das Mittelfristgutachten 2022 ging von einer Steigerung der ASVG-Durchschnittspension von 7,3 % im Jahr 2023 und von 9,3 % im Jahr 2024 aus.
- Das Pro-Kopf-Einkommen sollte demgegenüber 2023 um 6,9 % und 2024 um 6,5 % steigen; die ASVG-Beitragsgrundlage aufgrund von Verzögerungseffekten bei der Höchstbeitragsgrundlage noch geringer (um 6,0 % bzw. 5,2 %).

⁷¹ Die Werte sind mit Tabelle 17 nicht direkt vergleichbar, da zum einen unterschiedliche Definitionen (insbesondere hinsichtlich der Ausgleichszulage) im Mittel- und im „Langfristgutachten“ verwendet werden, und zum anderen Beträge auf unterschiedliche Zeitpunkte bezogen sind und daher verschiedene Geldwerte repräsentieren.

⁷² So war der Bundesbeitrag beispielsweise auch in den 1970er und 1980er Jahren sowie im Gefolge der Finanz- und Wirtschaftskrise 2008/09 stark gestiegen.

Diese Annahme vergrößerte die Differenz zwischen Aufwendungen und Erträgen.

Die tatsächlich teilweise über der Inflation gelegenen Erhöhungen der Löhne und Gehälter im Rahmen der Kollektivvertragsverhandlungen für 2023 waren im Mittel-
fristgutachten 2022 noch nicht vollständig abgebildet. Die Vertreterinnen und
Vertreter der Bundesarbeiterkammer und des Österreichischen Gewerkschaftsbun-
des stimmten in der Alterssicherungskommission gegen die Annahme des Mittel-
fristgutachtens 2022, weil sie die zugrunde liegenden Annahmen insbesondere zu
den Beitragseinnahmen als zu pessimistisch beurteilten.

(3) Vor diesem Hintergrund führte das WIFO in der im Dezember 2022 veröffentli-
chten „Langfristigen Perspektive der öffentlichen Finanzen in Österreich“ aus, dass die
Entwicklung der Staatsschulden insgesamt deutlich negativer sei als im vorangegan-
genen Bericht 2019. Gegenüber den Werten von 2019 hatte sich demnach die Pro-
gnose der Bruttoschulden im Jahr 2060 um 48 % des BIP verschlechtert. Die „Lang-
fristige Budgetprognose 2022“ des Finanzministeriums, die auf dem genannten
WIFO-Bericht beruhte, stellte dar, dass sich die Schuldenquote von 70,6 % im
Jahr 2019 auf 120,8 % im Jahr 2060 verschlechtern würde. 2019 war für das
Jahr 2060 eine Schuldenquote von 65,6 % erwartet worden.

Die Entwicklung der Pensionsausgaben blieb im WIFO-Bericht gegenüber der Pro-
gnose 2019 langfristig betrachtet annähernd gleich, sie lag im Jahr 2060 um
0,1 Prozentpunkte niedriger als zuvor angenommen. Allerdings wurde für den Zeit-
raum 2025 bis 2040 ein um 0,4 bis 0,6 Prozentpunkte höherer Anteil der Pensions-
ausgaben am BIP erwartet, die Pensionsausgaben würden demnach früher ein
höheres Niveau erreichen, als noch 2019 erwartet, und erst danach abflachen und
zurückgehen. Der Bundesbeitrag wurde nicht eigens ausgewiesen. Die „Langfristige
Budgetprognose 2022“ prognostizierte neben den Pensionsausgaben auch die
Entwicklung der Ausgaben für Pflege als weiteren demografieabhängigen Bereich:
Hier erwartete die Prognose eine Steigerung von 1,3 % des BIP im Jahr 2019 auf
3,1 % des BIP im Jahr 2060. Insgesamt sollten laut der „Langfristigen Budgetpro-
gnose 2022“ die demografieabhängigen Ausgaben von 29,8 % des BIP (2019) auf
34,8 % des BIP (2060) steigen.

Die Ursachen der Verschlechterungen in den Indikatoren des Staatshaushalts waren
laut WIFO insbesondere die zusätzlichen Ausgaben durch die COVID-19-Pandemie
und die Energiekrise. Ebenso waren die Zinsen früher gestiegen als noch 2019
erwartet. Die demografische Entwicklung, konkret das Verhältnis der Bevölkerung
ab 65 Jahren zur Bevölkerung zwischen 15 und 64 Jahren, fiel in der Prognose 2022
hingegen besser aus und dämpfte die Zunahme der Staatsschulden geringfügig.

31.2 (1) Der RH wies darauf hin, dass der prognostizierte Anstieg des Bundesbeitrags bis 2070 um 0,9 Prozentpunkte des BIP höher als im langjährigen Vergleich war (Anstieg von 1970 bis 2020 um 0,7 Prozentpunkte des BIP). Zwischen 2020 und 2030 war im „Langfristgutachten“ 2021 – auch COVID–19–bedingt – eine Erhöhung der jährlich aufzuwendenden Mittel des Bundes von 19,904 Mrd. EUR auf 28,124 Mrd. EUR bzw. um 8,220 Mrd. EUR vorhergesagt.

(2) Bei der im Mittelfristgutachten 2022 prognostizierten Entwicklung des Gesamtaufwands der gesetzlichen Pensionsversicherung und des Bundesbeitrags handelte es sich um neue Höchstwerte. Eine tatsächliche Steigerung des Bundesbeitrags von 0,9 Prozentpunkten bis 2027 würde auch kurzfristig den fiskalischen Spielraum für andere Politikbereiche deutlich einschränken. Der RH merkte jedoch an, dass der wichtigste Grund für diese Entwicklung insbesondere die Annahme war, dass ab dem Jahr 2023 die Pensionen stärker steigen werden als die Aktiveinkommen pro Kopf. Die Gehaltsverhandlungen 2023 – die dieser Annahme nicht entsprachen – waren dabei noch nicht vollständig berücksichtigt. Der RH hielt fest, dass im Falle einer Einkommensentwicklung unterhalb der Inflation nicht nur das Pensionssystem, sondern alle Sozialsysteme und staatlichen Aufgabenbereiche mit einer vergleichbaren Finanzierungslücke konfrontiert wären.

(3) Weiters merkte der RH an, dass im WIFO–Bericht zur „Langfristigen Perspektive der öffentlichen Finanzen in Österreich“ vom Dezember 2022 eine deutliche Verschlechterung des Staatshaushalts gegenüber der vorangegangenen Prognose erwartet wurde (Erhöhung der Staatsschuldenquote auf 120,8 % im Jahr 2060 statt Rückgang auf 65,6 %, wie im Jahr 2019 erwartet). Er hielt fest, dass die wesentlichen Ursachen dafür nicht spezifisch mit den Pensionsausgaben zusammenhingen. Dennoch bedingten aus Sicht des RH höhere Staatsschulden auch eine andere Perspektive auf die Finanzierbarkeit der Bundesmittel im Pensionssystem.

Angesichts des prognostizierten, im historischen Vergleich hohen Anstiegs des Bundesbeitrags sah der RH kritisch, dass die Alterssicherungskommission diese Prognose zwar beschloss, aber weder die Alterssicherungskommission noch die Bundesregierung eine gesamthafte Aussage über die Nachhaltigkeit traf oder Maßnahmen zur Sicherstellung der Finanzierbarkeit vorschlug (TZ 9).

Aus Sicht des RH stellte die prognostizierte Erhöhung der Staatsschulden auf über 120 % im Jahr 2060 eine erhebliche Abweichung vom bisher angestrebten Pfad dar. Die Bundesmittel zur gesetzlichen Pensionsversicherung machten 2021 rd. 11 % des Bundeshaushalts aus, im Jahr 2026 sieht die Prognose rd. 17 % vor.

Der RH wies darauf hin, dass im Prognosehorizont des Mittelfristgutachtens 2022 (bis 2027) aufwandssenkende Maßnahmen insbesondere durch unter der Inflationsrate bzw. unter der Beitragsentwicklung liegende Pensionsanpassungen (TZ 19) möglich wären. Andere Reformen, wie die Erhöhung des gesetzlichen oder effektivi-

ven Pensionsantrittsalters (TZ 32), würden sich erst später erheblich auswirken, dafür aber dauerhaft wirken.

Der RH empfahl dem Sozialministerium und dem Finanzministerium, die (künftige) Entwicklung des Bundesbeitrags für Pensionen im Hinblick auf den fiskalischen Spielraum genau zu beobachten, und erforderlichenfalls Maßnahmen zur Sicherstellung einer nachhaltigen Finanzierung vorzuschlagen. Falls ein Beitrag des Pensionssystems zur Haushaltskonsolidierung vorgesehen wird, wären kurz- und mittelfristig Maßnahmen im Bereich der Pensionsanpassung und langfristig Maßnahmen im Bereich des Pensionsantrittsalters am effektivsten.

- 31.3 (1) Das Sozialministerium wies in seiner Stellungnahme darauf hin, dass es die künftige Entwicklung des Bundesbeitrags für Pensionen bereits jetzt laufend beobachtet. Geänderte Rahmenbedingungen für die Prognose würden zeitnah berücksichtigt, etwa neue Prognosen der Wirtschaftsforschungsinstitute. Die Empfehlung, erforderlichenfalls Maßnahmen zur Sicherstellung einer nachhaltigen Finanzierung vorzuschlagen, nehme es zur Kenntnis. Es wies jedoch darauf hin, dass der Begriff der „Nachhaltigkeit“ nicht klar definiert sei und der Inhalt des Begriffs stark vom politischen Standpunkt abhängt.

Das Sozialministerium teile die Einschätzung des RH, wonach kurz- und mittelfristig Maßnahmen im Bereich der Pensionsanpassung am effektivsten seien. Die Einschätzung, wonach langfristig Maßnahmen im Bereich des Pensionsantrittsalters am effektivsten seien, teile es nur bedingt. Langfristig sei ein möglichst langer Verbleib im Erwerbsleben anzustreben. Ein Anstieg des faktischen Pensionsantrittsalters wäre dann die Folge einer solchen Entwicklung. Da das faktische Pensionsantrittsalter derzeit noch unter dem gesetzlichen liege und ein Verbleib über das gesetzliche Antrittsalter hinaus nicht nur möglich, sondern durch Zuschläge auch attraktiv sei, liege der Handlungsbedarf derzeit weniger im Bereich des gesetzlichen Antrittsalters, sondern im Bereich der Attraktivierung bzw. Ermöglichung eines längeren Verbleibs in der Erwerbstätigkeit. Das Sozialministerium verwies dazu auf seine Stellungnahme zu TZ 17.

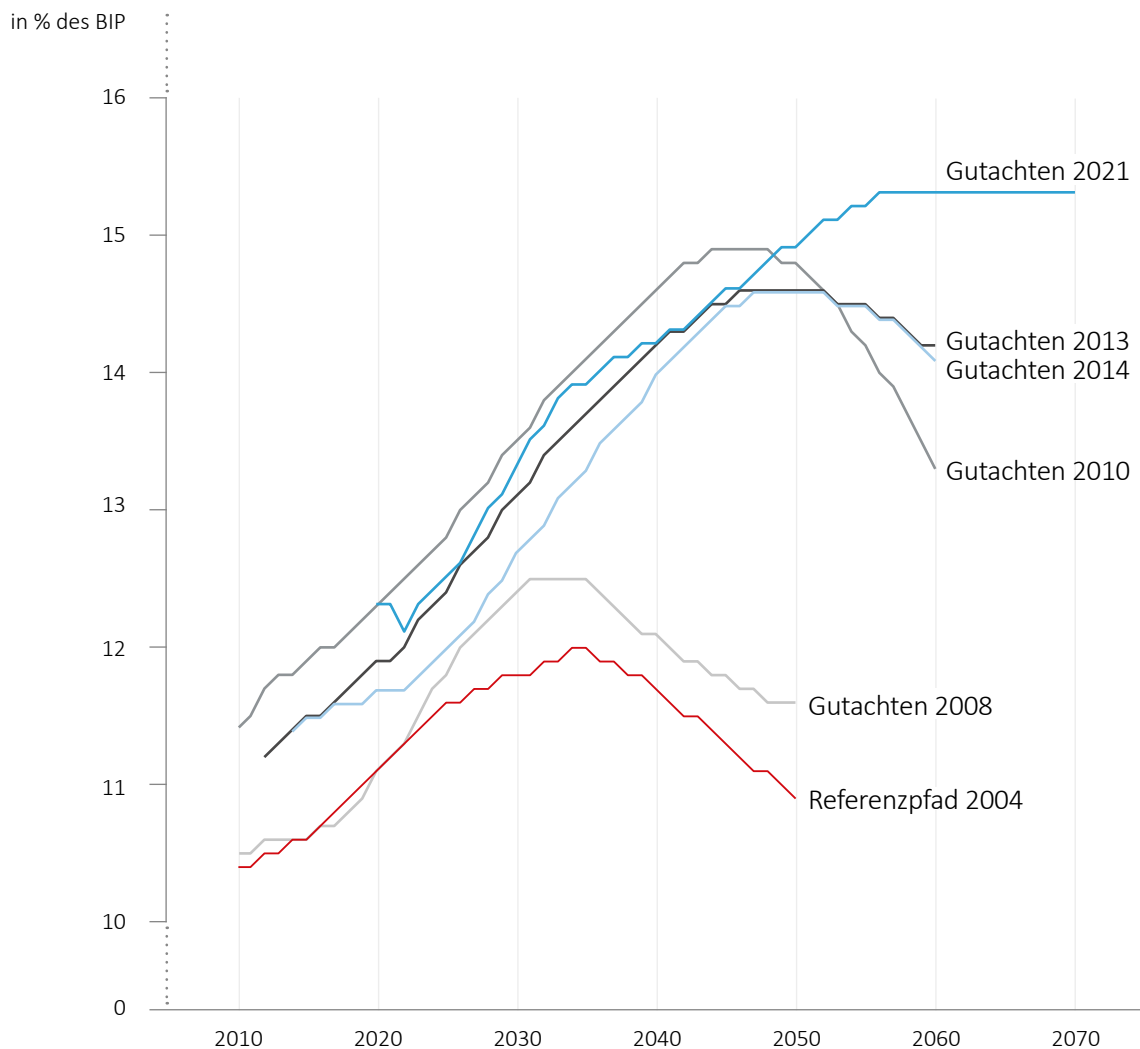
- (2) Das Finanzministerium gab in seiner Stellungnahme an, dass es die Empfehlung zur Kenntnis nehme.

- 31.4 Zum Vorbringen des Sozialministeriums, dass der Begriff der „Nachhaltigkeit“ nicht klar definiert sei, hielt der RH fest, vier inhaltliche Kriterien für die Bewertung der Nachhaltigkeit ausgemacht zu haben. Einfließen sollten dabei die versicherungsmathematische Fairness für die einzelnen Versicherten, die Versorgungswirkung für typische Erwerbsverläufe (ausreichende Pensionshöhe), eine volkswirtschaftliche Betrachtung (Arbeitsanreize, Standortattraktivität etc.) und die Nachhaltigkeit des Bundeshaushalts. Diese Eckpunkte sind unabhängig vom politischen Standpunkt und als solche Basis für eine stabile Steuerung.

Veränderungen der Nachhaltigkeitseinschätzungen im Zeitverlauf

- 32.1 (1) Die Prognosen zur Einschätzung der Nachhaltigkeit des Pensionssystems veränderten sich im Laufe der Jahre deutlich. Die folgende Abbildung zeigt den Aufwand in der gesetzlichen Pensionsversicherung gemessen am BIP laut den „Langfristgutachten“ 2008 bis 2021 im Vergleich zum Referenzpfad 2004:

Abbildung 25: Aufwand in der gesetzlichen Pensionsversicherung gemessen am Bruttoinlandsprodukt laut „Langfristgutachten“ 2008 bis 2021 im Vergleich zum Referenzpfad 2004



Quelle: Sozialministerium; Darstellung: RH

Laut „Langfristgutachten“ 2021 würde der Aufwand bis 2070 auf den bisher höchsten prognostizierten Wert (15,3 % des BIP) steigen. Das wäre um 3,3 Prozentpunkte höher als der höchste im Referenzpfad 2004 vorhergesagte Wert. Auch der Kurvenverlauf würde sich deutlich unterscheiden:

- Im Referenzpfad und im „Langfristgutachten“ 2008 sank der Aufwand nach Erreichen eines Maximalwerts von 12 % (Referenzpfad 2004) bzw. 12,5 % („Langfristgutachten“ 2008) ab dem Jahr 2035 wieder.
- In den „Langfristgutachten“ 2010 bis 2014 würde der Aufwand deutlich später sein Maximum bei nunmehr 14,5 % bis 15 % erreichen und erst danach wieder sinken.
- Im „Langfristgutachten“ 2021 würde der Maximalwert über 15 % liegen und ein Absinken nicht mehr erkennbar sein.

Der Anstieg des Aufwands als Anteil am BIP war im „Langfristgutachten“ 2021 höher als im Referenzpfad des Jahres 2004. Damals lag die Prognose auch für die gesetzliche Pensionsversicherung für das Jahr 2050 bei rd. 11 % des BIP. Gemeinsam mit den Beamtenpensionen hätte sich sogar ein Absinken gegenüber dem Ausgangsniveau ergeben.

(2) Die „Langfristgutachten“ enthielten auch Vergleiche mit den vorangegangenen „Langfristgutachten“. Die Abweichungsanalyse beschränkte sich jedoch auf einen allgemeinen Verweis auf demografische, wirtschaftliche und gesetzliche Rahmenbedingungen sowie Modellumstellungen.⁷³ Eine Quantifizierung der Ursachen erfolgte nicht: Angaben, in welchem Umfang sich einzelne Faktoren (z.B. Gesetzesänderungen oder die Veränderungen beim BIP) auf die prognostizierten Aufwendungen laut „Langfristgutachten“ auswirkten, unterblieben.

Die Diskussionen in der Alterssicherungskommission zeigten, dass grundlegende Zusammenhänge für deren Mitglieder unklar blieben, etwa der Grund des sinkenden Aufwands trotz wachsender Zahl der Pensionen im Referenzpfad.

- 32.2 Der RH erachtete die zwischen den „Langfristgutachten“ erkennbare Veränderung des Anteils der Aufwendungen für die gesetzliche Pensionsversicherung am BIP als wesentlich – sowohl für die unterschiedlichen Maximalwerte als auch für die unterschiedlichen Kurvenverläufe. Da die Veränderungen sowohl in Unterschieden der Modellierung als auch in veränderten Rahmenbedingungen (z.B. Lebenserwartung oder Wirtschaftsentwicklung) begründet sein konnten, wäre je nach Ursache über eine entsprechende Gegensteuerung zu entscheiden. Er kritisierte daher, dass das „Langfristgutachten“ 2021 keine quantifizierte Ursachenanalyse enthielt.

⁷³ Das Sozialministerium änderte zwischen 2014 und 2021 das Modell zur Berechnung der Pensionshöhe und Pensionsneuzugänge. Die Pensionshöhe ergab sich nun durch eine Erhöhung des Ist-Standes der Pensionen mit der Produktivität. Die Neuzugänge wurden durch eine Pensionierungswahrscheinlichkeit geschätzt, die sich aus – durch das WIFO/IHS-Modell errechneten – Erwerbsquoten ergab. Eine Gegenüberstellung der Methoden und eine Analyse der Auswirkungen der Modellumstellung erfolgten nicht.

Der RH empfahl dem Sozialministerium und dem Finanzministerium, in künftigen „Langfristgutachten“ die Ursachen von Ergebnisveränderungen gegenüber den Vorgutachten zu analysieren und quantifizierte Einschätzungen dazu aufzunehmen.

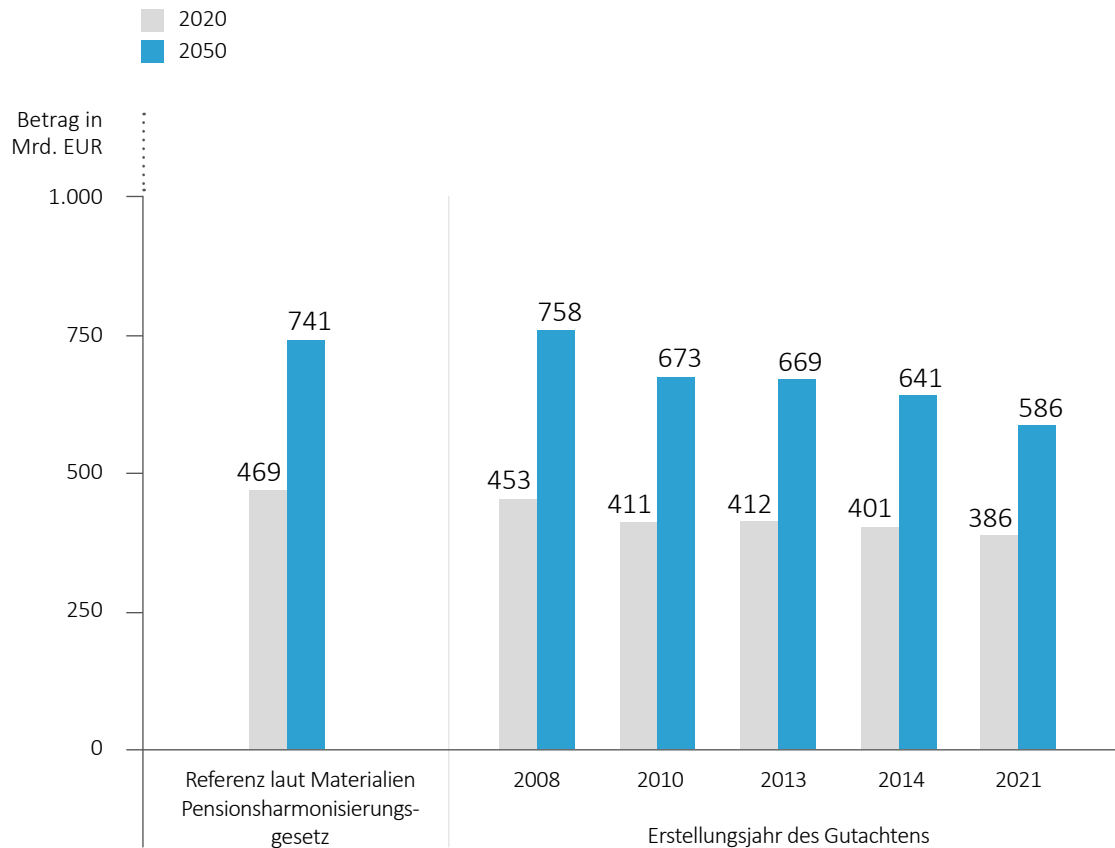
- 32.3 (1) Das Sozialministerium führte in seiner Stellungnahme aus, dass das „Langfristgutachten“ (zuletzt jenes vom 30. November 2021) die Ergebnisveränderungen gegenüber den Vorgutachten bereits analysiere. Eine Bewertung dieser obliege der Alterssicherungskommission.
- (2) Das Finanzministerium gab in seiner Stellungnahme an, dass im Bereich der Beamtenpensionen eine erstmalige Betrachtung der Veränderungen wie gesetzlich vorgesehen mit dem nächsten „Langfristgutachten“ im Jahr 2024 vorgenommen werde.
- 32.4 Der RH wiederholte gegenüber dem Sozialministerium, dass die Abweichungsanalyse sich auf einen allgemeinen Verweis auf demografische, wirtschaftliche und gesetzliche Rahmenbedingungen sowie Modellumstellungen beschränkte. Eine Quantifizierung der Ursachen erfolgte nicht: Angaben, in welchem Umfang sich einzelne Faktoren (z.B. Gesetzesänderungen oder die Veränderungen beim BIP) auf die prognostizierten Aufwendungen laut „Langfristgutachten“ auswirkten, fehlten. Der RH sah derartige Analysen als eine Aufgabe der analytischen Vorbereitung der „Langfristgutachten“; die Alterssicherungskommission sollte die Resultate in der Folge interpretieren. Der RH hielt daher seine Empfehlung aufrecht.

Ursachen der Veränderungen

- 33.1 (1) Zwei Größen waren laut „Langfristgutachten“ ausschlaggebend dafür, wie sich der Anteil des Aufwands der gesetzlichen Pensionsversicherung am BIP entwickelte: einerseits die Zahl und die Höhe der Pensionen (ergänzt um weitere Aufwendungen, wie den Verwaltungsaufwand) und andererseits das BIP.

(2) Die folgende Abbildung zeigt, dass sich die BIP-Erwartung für 2050 gemäß jeweiligem „Langfristgutachten“ im Zeitverlauf wesentlich verschlechterte:⁷⁴

Abbildung 26: Entwicklung der Annahmen zum Bruttoinlandsprodukt im Vergleich der „Langfristgutachten“



Quellen: Materialien zum Pensionsharmonisierungsgesetz; Sozialministerium; Darstellung: RH

Für 2050 projizierte das „Langfristgutachten“ 2021 ein BIP von rd. 586 Mrd. EUR, während etwa das „Langfristgutachten“ 2014 noch von rd. 641 Mrd. EUR und das „Langfristgutachten“ 2008 von 758 Mrd. EUR ausgegangen war. Die Materialien zum Pensionsharmonisierungsgesetz 2004 gingen für 2050 von einem BIP von 741 Mrd. EUR aus.

⁷⁴ Alle absoluten Beträge wurden auf Geldwert 2021 umgerechnet.

(3) Die Zahl der Pensionen und die durchschnittliche Pensionshöhe hingen ihrerseits von Einflussfaktoren ab, die sich im Verlauf der „Langfristgutachten“ teils wesentlich veränderten:

Tabelle 18: Entwicklung ausgewählter Annahmen gemäß Referenzpfad 2004 und „Langfristgutachten“ seit 2008

Jahr	Referenzpfad 2004	„Langfristgutachten“					Veränderung bis 2021 ¹
		2008	2010	2013	2014	2021	
Lebenserwartung Männer/Frauen 65+ in Jahren							
2020	18,2/21,8	19,2/22,4	19,2/22,3	19,2/22,4	19,2/22,4	18,6/21,7	0,4/-0,1
2050	21,1/24,7	23,1/26,1	23/25,6	23/25,7	23/25,7	22,4/25	1,3/0,3
Änderung	2,9/2,9	3,9/3,7	3,8/3,3	3,8/3,3	3,8/3,3	3,8/3,3	0,9/0,4
Altenquotient ² in %							in Prozentpunkten
2020	30,5	30,0	29,8	30,1	30,1	29,0	-1,5
2050	50,7	47,9	48,0	48,6	48,5	47,3	-3,4
Änderung in Prozentpunkten	20,2	17,9	18,2	18,5	18,4	18,3	-1,9
Erwerbsquote 55– bis 64–Jährige in %							in Prozentpunkten
2020	40,3	41,8	44,5	47,1	49,1	59,3	19
2050	52,6	46,6	51,9	60,3	66,2	74,6	22
Änderung in Prozentpunkten	12,3	4,8	7,4	13,2	17,1	15,3	3
Pensionen (Anzahl)							
2020	n.v.	2.530.904	2.483.741	2.469.365	2.426.885	2.436.069	-94.835
2050	n.v.	3.233.861	3.664.700	3.569.098	3.407.688	3.338.728	104.867
Änderung	n.v.	702.957	1.180.959	1.099.733	980.803	902.659	199.702
Höhe Pension in EUR (real)							
2020	n.v.	1.298	1.328	1.263	1.229	1.256	-41
2050	n.v.	1.804	1.801	1.763	1.767	1.726	-78
Änderung	n.v.	507	473	500	537	470	-37

n.v. = nicht verfügbar
Rundungsdifferenzen möglich

Quelle: Sozialministerium

¹ Der Vergleich erfolgte mit dem Referenzpfad; wenn dort kein Wert verfügbar war, mit dem „Langfristgutachten“ 2008.

² Berechnung RH, da die Werte im „Langfristgutachten“ 2013 fehlerhaft waren.

- Die Lebenserwartung der Männer wurde 2021 für 2050 um mehr als ein Jahr höher eingeschätzt als im Referenzpfad 2004.
- Der Altenquotient (Verhältnis der älteren zur jüngeren Bevölkerung) im Jahr 2050 würde von 50,7 % (Referenzwert aus 2004) auf 47,3 % im „Langfristgutachten“ 2021 sinken.
- Zur Erwerbsquote der 55– bis 64–Jährigen erwartete das „Langfristgutachten“ 2021 für 2050 einen um 22 Prozentpunkte höheren Wert als der Referenzpfad 2004.

- Die erwartete Zahl der Pensionen 2050 war im „Langfristgutachten“ 2021 höher als im Gutachten 2008 (Referenzwerte 2004 fehlten), aber niedriger als in den Gutachten 2010 bis 2014.
- Die erwartete Verschlechterung des BIP verringerte über niedrigere Löhne und damit niedrigere Beiträge auch die erwartete Pensionshöhe. Die erwartete Pensionshöhe 2050 war – im Geldwert 2021 – im „Langfristgutachten“ 2021 die niedrigste aller Prognosen.

(4) Der Anteil der Pensionsaufwendungen am BIP sinkt, wenn das BIP-Wachstum höher ist als der Anstieg des Pensionsaufwands (Anzahl der Pensionen und Pensionshöhe). Die folgende Tabelle zeigt, in welchen Zeiträumen die jeweilige Prognose eine solche Entwicklung vorhersagte:

Tabelle 19: Entwicklung des Bruttoinlandsprodukts (BIP), der Anzahl der Pensionen, der Pensionshöhe und des Gesamtaufwands der gesetzlichen Pensionsversicherung

	Bruttoinlandsprodukt (BIP)	Gesamtaufwand	Zahl der Pensionen	Pensionshöhe	BIP-Wachstum > Anstieg Gesamtaufwand	Veränderung des Gesamtaufwands gemessen am BIP
	in %					in Prozentpunkten
Referenzpfad 2004 ^{1,2}						
2020–2035	25	35	–	–	nein	8
2035–2050	27	15	–	–	ja	-9
„Langfristgutachten“ 2008 ²						
2020–2035	28	45	22	20	nein	13
2035–2050	31	21	5	16	ja	-7
„Langfristgutachten“ 2010						
2020–2035	27	46	24	19	nein	15
2035–2050	29	35	19	14	nein	5
2050–2060	19	7	-1	8	ja	-10
„Langfristgutachten“ 2013						
2020–2035	27	47	25	19	nein	15
2035–2050	28	36	16	18	nein	7
2050–2060	17	13	1	11	ja	-3
„Langfristgutachten“ 2014						
2020–2035	26	43	22	18	nein	14
2035–2050	27	40	15	21	nein	10
2050–2060	17	13	-2	14	ja	-3
„Langfristgutachten“ 2021						
2020–2035	26	42	24	16	nein	13
2035–2050	21	29	10	18	nein	7
2050–2060	12	16	2	14	nein	3

¹ Als Referenzwerte werden die Angaben zum Referenzpfad in den Gesetzesmaterialien zum Pensionsharmonisierungsgesetz 2004 verwendet.

² Die Referenzwerte und das „Langfristgutachten“ 2008 enden mit dem Jahr 2050.

Quelle: Sozialministerium; Berechnung: RH

Im Referenzpfad 2004 sowie im „Langfristgutachten“ 2008 übertraf das BIP–Wachstum 2035 bis 2050 das Wachstum des Gesamtaufwands. Daher nahm dessen Anteil am BIP ab. In den Gutachten 2010, 2013 und 2014 würde diese Entwicklung ab 2050 eintreten. Im „Langfristgutachten“ 2021 war eine solche Entwicklung selbst bis 2060 nicht erkennbar.

(5) Die folgende Tabelle zeigt die Höhe der vorhergesagten Pensionsaufwendungen sowie des prognostizierten BIP (zum Geldwert 2021) für die Periode 2020 bis 2050:

Tabelle 20: Summe des Gesamtaufwands und des BIP für den Zeitraum 2020 bis 2050

Gutachten	Summe		Anteil Gesamtaufwand am BIP in %
	Pensionsaufwand	BIP	
	in Mrd. EUR (Geldwert 2021)		
2008	2.187	18.288	12,0
2010	2.300	16.383	14,0
2013	2.241	16.417	13,7
2014	2.122	15.825	13,4
2021	2.087	15.144	13,8

BIP = Bruttoinlandsprodukt

Quelle: Sozialministerium; Berechnung: RH

Das „Langfristgutachten“ 2021 prognostizierte bis 2050 den geringsten Gesamtaufwand. Gleichzeitig war laut „Langfristgutachten“ 2021 auch die Summe des BIP für den Zeitraum 2020 und 2050 am niedrigsten. Relativ gesehen machte die Summe des Gesamtaufwands laut „Langfristgutachten“ 2021 13,8 % aus.

- 33.2 Der RH hielt fest, dass eine wesentliche Ursache des steigenden Anteils des Gesamtaufwands am BIP die stark zurückgegangene Erwartung des BIP–Wachstums war. Die erwarteten absoluten Gesamtaufwendungen für Pensionen waren im „Langfristgutachten“ 2021 mit 2.087 Mrd. EUR niedriger als in den vorangegangenen „Langfristgutachten“. Der Anteil des Gesamtaufwands am BIP von 13,8 % im „Langfristgutachten“ 2021 war der zweithöchste Wert nach 2010.

Weitere langfristige Analysen zum Thema Pensionen

34.1 (1) Neben dem „Langfristgutachten“ 2021 lagen bei seiner Veröffentlichung weitere langfristige Analysen zum Thema Pensionen vor:

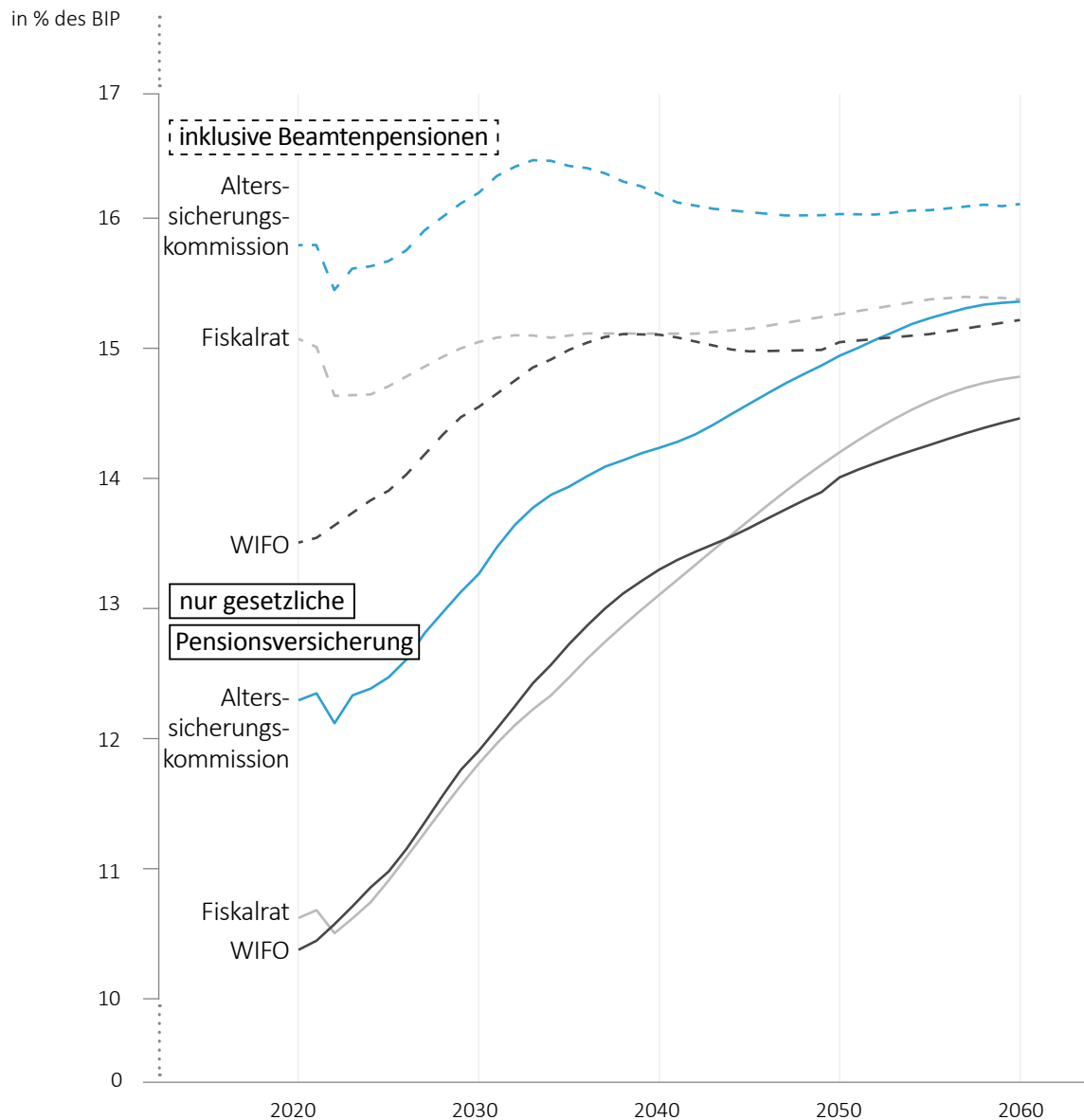
- Das Finanzministerium stellte den Anteil der Pensionsausgaben am BIP in seiner „Langfristigen Budgetprognose“ 2019 dar. Diese beruhte auf Berechnungen des WIFO.
- 2021 veröffentlichte der Fiskalrat einen „Bericht über die fiskalische Nachhaltigkeit“, der u.a. eine Prognose der Pensionsausgaben enthielt.
- Die Europäische Kommission publizierte 2021 den Ageing Report, der alle drei Jahre die Entwicklung u.a. der Pensionsausgaben darstellt.⁷⁵ Die österreichischen Ergebnisse dazu stammten vom Sozialministerium und vom Finanzministerium.

Das „Langfristgutachten“ 2021 stellte die für den Ageing Report ermittelten Werte dar und verglich diese mit den nationalen Zahlen. Auf die anderen Berichte ging es nicht ein.

⁷⁵ Der Ageing Report nutzte Bevölkerungsdaten von Eurostat und wirtschaftliche Annahmen der Europäischen Kommission. Demgegenüber verwendeten WIFO und Fiskalrat österreichspezifische Daten (z.B. die jeweils aktuelle Bevölkerungsprognose der Statistik Austria). Der Ageing Report war vorwiegend für internationale Vergleiche konzipiert und zur Plausibilisierung der spezifisch österreichischen Situation nur bedingt geeignet. Der RH stellte daher in der Folge nur die drei österreichspezifischen Berechnungen gegenüber.

(2) Alle drei Prognosen gingen in der gesetzlichen Pensionsversicherung von einem laufenden Anstieg der Aufwendungen aus, unter Berücksichtigung der Beamtenpensionen dagegen von einer gleichförmigeren Entwicklung:

Abbildung 27: Anteil des Pensionsaufwands am BIP gemäß „Langfristgutachten“ 2021 (Alterssicherungskommission), „Langfristige Budgetprognose“ 2019 (Finanzministerium/WIFO) und „Bericht über die fiskalische Nachhaltigkeit“ (Fiskalrat)



BIP = Bruttoinlandsprodukt

Vergleichbarkeit durch Definitionsunterschiede eingeschränkt

Die Werte der Alterssicherungskommission enthalten den Pensionsaufwand samt Verwaltungskosten, Rehabilitationsgeld und Krankenversicherungsbeiträge, jedoch keine Ausgleichszulage. Der Fiskalrat bezieht die Alterspension laut APG und laut Altrecht ASVG bzw. die Alterspension laut Altrecht der Beamtinnen und Beamten ein und bildet ebenfalls Verwaltungskosten, Rehabilitationsgeld, Krankenversicherungsbeiträge sowie die Ausgleichszulage ab. Die WIFO-Daten stellen den Pensionsaufwand plus Rehabilitationsgeld und Ausgleichszulage dar.

Die unterschiedlichen Ausgangswerte waren durch Unterschiede bei den berücksichtigten Aufwendungen bedingt.⁷⁶ Die reduzierte Wirtschaftsleistung im Zuge der COVID-19-Pandemie im Jahr 2020 war in der „Langfristigen Budgetprognose“ 2019 noch nicht berücksichtigt. Dies beeinflusste die Prognosen wesentlich.⁷⁷ Im Verlauf bis 2060 erwartete der „Bericht über die fiskalische Nachhaltigkeit“ (Fiskalrat) die stärkste Steigerung des BIP, das „Langfristgutachten“ die niedrigste. Bei den Erwerbsquoten der 55- bis 64-Jährigen lag das „Langfristgutachten“ bis etwa 2040 leicht höher als das WIFO und deutlich höher als der Fiskalrat.

(3) Die folgende Tabelle zeigt Unterschiede zwischen den Prognosen in den verwendeten Methoden und Annahmen:

Tabelle 21: Gegenüberstellung der Methoden und ausgewählter Annahmen der Prognosen von Alterssicherungskommission, Fiskalrat und Finanzministerium

Variable	Methode/Quelle			Ergebnis ¹
	„Langfristgutachten“ 2021	„Bericht über die fiskalische Nachhaltigkeit“ (2021)	„Langfristige Budgetprognose“ (2019)	Unterschiede >5 %
Bevölkerung	Statistik Austria (Jahresende 2020)	Statistik Austria (Jahresmitte 2020, Anpassung für COVID-19-Pandemie)	Statistik Austria (Jahresende 2018)	nein
BIP	WIFO/IHS	Fiskalrat	WIFO	ja
Erwerbsquoten	WIFO/IHS	Fiskalrat	Statistik Austria 2018	ja (Altersgruppe 55 bis 64 Jahre)
Anzahl Pensionen	Pensionierungs- und Sterbewahrscheinlichkeiten je Jahrgang	auf Personenebene berechnet – nicht direkt vergleichbar	aggregierte Modellierung	ja (im Modell und Ergebnis)
Pensionshöhe	aggregierte Modellierung (Fortschreibung Bestandspensionen nach Produktivität)		berücksichtigt Löhne, Eintrittsalter und Durchrechnungszeitraum	nein

BIP = Bruttoinlandsprodukt

IHS = Institut für Höhere Studien

WIFO = Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung

Quellen: Sozialministerium; Finanzministerium; Fiskalrat; Zusammenstellung: RH

¹ Zur Abgrenzung wurde ein Unterschied von 5 % zwischen maximalem und minimalem Wert im Jahr 2050 verwendet.

⁷⁶ Während das „Langfristgutachten“ 2021 keine Ausgaben für die Ausgleichszulage enthielt, bezog das Finanzministerium diese mit ein. Der Fiskalrat berücksichtigte sie implizit in seinen Berechnungen.

⁷⁷ Das vom Finanzministerium für 2020 angenommene BIP war rd. 10 % höher als das BIP, welches das „Langfristgutachten“ 2021 verwendete. Damit wäre der identische Gesamtaufwand als Anteil des BIP rd. 1 Prozentpunkt niedriger. Die geringere Steigerung des Anteils des Gesamtaufwands am BIP im „Langfristgutachten“ 2021 hing mit dem höheren Ausgangsniveau aufgrund des geringeren BIP im Jahr 2020 zusammen.

Die drei Institutionen verwendeten unterschiedliche Methoden zur Prognose der Pensionshöhe. Dabei legten sie teilweise Mikro-Simulationen (einzelne Personengruppen, deren Verhalten im Erwerbsleben und Sterbewahrscheinlichkeiten) zugrunde und teilweise aggregierte Größen (Entwicklung von Durchschnittsn). Die Ergebnisse wichen nicht stark voneinander ab. Die Werte für die Anzahl der Pensionen und für die Pensionshöhe waren nicht vergleichbar, da das „Langfristgutachten“ und die „Langfristige Budgetprognose“ auf Leistungen abstellten, der Fiskalratsbericht hingegen auf Personen.

- 34.2 Der RH begrüßte, dass unterschiedliche Berechnungen zur langfristigen Entwicklung des Pensionsaufwands vorlagen. So konnten die Ergebnisse verglichen und die Effekte unterschiedlicher Modelle analysiert werden. Er erachtete es als nachteilig, dass die Vergleichbarkeit der Prognosen durch unterschiedliche Definitionen eingeschränkt war und das „Langfristgutachten“ sich mit ihnen nicht auseinandersetzte. Insgesamt bestätigten die beiden anderen Prognosen aber im Wesentlichen jene des „Langfristgutachtens“.

[Der RH empfahl daher dem Sozialministerium und dem Finanzministerium, in den „Langfristgutachten“ auch Analysen anderer Einrichtungen zur langfristigen Entwicklung der Pensionsausgaben zu berücksichtigen sowie methodische und inhaltliche Unterschiede zu analysieren.](#)

- 34.3 (1) Das Sozialministerium führte in seiner Stellungnahme aus, dass das Sozialministeriumsbüro der Alterssicherungskommission weder die zeitlichen noch die personellen Ressourcen habe, um die Methodik sowie die Ergebnisunterschiede der Prognosen zukünftiger Pensionsausgaben durch andere Einrichtungen detailliert und vergleichend zu analysieren. Das Büro stehe jedoch in fachlichem Austausch mit den Beteiligten von WIFO und Fiskalrat.

(2) Laut Stellungnahme des Finanzministeriums sei mit den vorgelegten Gutachten zu den Beamtenpensionen der gesetzliche Auftrag erfüllt. In diesen Gutachten würden neben den Prognoseergebnissen sowohl die verwendete Methodik als auch die Datengrundlagen beschrieben. Den Mitgliedern der Alterssicherungskommission sei es dadurch jederzeit möglich, Vergleiche mit anderen Berichten anzustellen.

- 34.4 Der RH merkte gegenüber dem Sozialministerium und dem Finanzministerium an, dass ohne die empfohlenen Analysen die politischen Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger mit unterschiedlichen, gegebenenfalls divergierenden Analysen konfrontiert waren. Da die Gegenüberstellung der Annahmen und die Analyse ihrer Auswirkungen komplex waren und neben der allgemeinen Methodenbeschreibung zumindest zum Teil Zugang zu den konkreten Daten und Berechnungen erforderten, hielt der RH den Verweis auf die möglichen eigenen Überlegungen der Mitglieder nicht für ausreichend. Er erachtete daher eine Analyse der Unter-

schiede als essenziell für die Bewertung und Einordnung der Ergebnisse und blieb bei seiner Empfehlung.

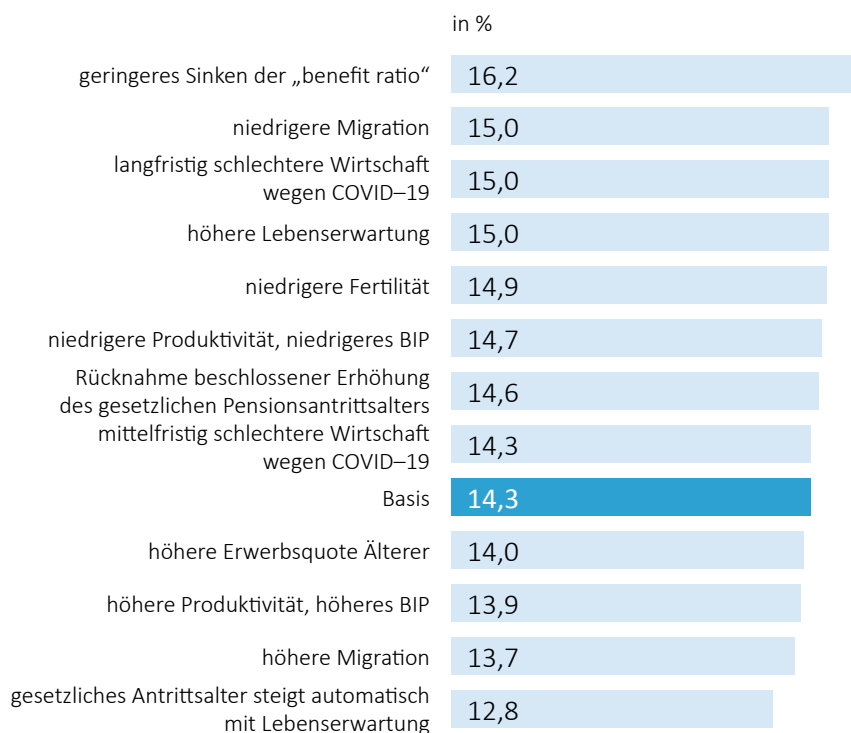
Szenarien und Auswirkung unterschiedlicher Parameter

- 35.1 (1) Im Rahmen des Ageing Report erstellten das Sozialministerium und das Finanzministerium zusätzlich zum Basisszenario zwölf weitere Szenarien mit unterschiedlichen demografischen, wirtschaftlichen und gesetzlichen Rahmenbedingungen, die sie im „Langfristgutachten“ unter der Bezeichnung „internationaler Teil“ beschrieben. Die Szenarien waren von der Europäischen Kommission vorgegeben.

Für das nationale „Langfristgutachten“ berechneten sie nur das Basisszenario. Aufgrund der Unterschiede zwischen Ageing Report und nationalem Gutachten waren die internationalen Szenarien nicht direkt auf das nationale „Langfristgutachten“ umlegbar. Auch für die in der Alterssicherungskommission umstrittenen Parameter (u.a. Produktivitätswachstum) wurden keine Szenarien erstellt.

(2) Die folgende Abbildung zeigt die Ergebnisse der Szenarien:

Abbildung 28: Pensionsaufwand in % des BIP im Jahr 2070 laut Szenarien des Ageing Report 2021 für Österreich



BIP = Bruttoinlandsprodukt

Quelle: Ageing Report; Darstellung: RH

Szenarien mit unterschiedlichen Parametern zu Bevölkerung oder Wirtschaft bewirkten dabei eine engere Bandbreite der Ergebnisse (13,7 % bis 15 %) als Szenarien mit Parametern zum Pensionssystem wie eine Erhöhung des gesetzlichen Pensionsantrittsalters oder dauerhaft höhere Pensionsanpassungen. Hier reichte die Bandbreite von rd. 13 % – bei einem Anstieg des gesetzlichen wie effektiven Antrittsalters um 75 % des Anstiegs der Lebenserwartung – bis rd. 16 % (bei Sinken der „benefit ratio“ um nicht mehr als 10 %).

(3) Im Bereich der Beamtenpensionen führten die Szenarien des Ageing Report nur zu sehr geringen Abweichungen, da die Entwicklung dieser Ausgaben von der Bevölkerungs- und Wirtschaftsentwicklung kaum beeinflusst wurde. Konkrete Handlungsoptionen der österreichischen Verwaltung wurden nicht berücksichtigt, etwa die unterschiedliche Anzahl öffentlich-rechtlicher Dienstverhältnisse und die raschere oder langsamere Angleichung der Landespensionssysteme.

35.2 Angesichts des langen Prognosezeitraums von 50 Jahren erachtete es der RH als zweckmäßig, dass die Szenarien im Rahmen des Ageing Report verschiedene Möglichkeiten künftiger Entwicklungen berücksichtigten. Eine Darstellung möglicher Szenarien in den für die Alterssicherungskommission ausschlaggebenden „Langfristgutachten“ fehlte jedoch. Der RH merkte auch an, dass die Aufwendungen für Beamtenpensionen kaum von der Bevölkerungs- oder Wirtschaftsentwicklung beeinflusst sind, sondern von spezifischen Handlungsoptionen und Entscheidungen betreffend die öffentliche Personalverwaltung.

Der RH empfahl dem Sozialministerium und dem Finanzministerium, auch für den nationalen Teil des „Langfristgutachtens“ Szenarien zu entwickeln und zu veröffentlichen. Dies sollte insbesondere umstrittene Parameter (z.B. das Produktivitätswachstum), aber auch konkrete Handlungsoptionen der Politik (z.B. Änderungen im Pensionsrecht) abbilden und im Bereich der Beamtenpensionen mögliche Entwicklungen berücksichtigen.

35.3 (1) Das Sozialministerium führte in seiner Stellungnahme aus, dass die Erstellung des „Langfristgutachtens“ im Jahr 2014 darin begründet gewesen sei, Gleichklang mit dem Erscheinen des Ageing Report zu erreichen und zusätzliche Berechnungen in kurzer Abfolge zu vermeiden. Die verschiedenen Szenarien würden der Darstellung dieser relativen (nicht der absoluten) Unterschiede zum Basisszenario dienen. Diese seien auch auf das nationale Gutachten übertragbar und fänden sich auch im „Langfristgutachten“.

(2) Das Finanzministerium verwies in seiner Stellungnahme darauf, dass die Szenarien des Ageing Report auch im „Langfristgutachten“ abgebildet seien. Dies mit dem Ziel, Gleichklang mit dem in zeitlicher Nähe erscheinenden Ageing Report zu erreichen. Im Bereich der Beamtenpensionen würden die Ergebnisse nur geringe Sensitivität zeigen, was sich auch auf das nationale Basisszenario umlegen ließe. Die Möglichkeit weiterer Szenarien werde auch von vorhandenen Datengrundlagen eingeschränkt.

35.4 Der RH merkte gegenüber dem Sozialministerium und dem Finanzministerium an, dass eine direkte Übertragung der Szenarien vom Ageing Report nicht ohne Weiteres möglich war (TZ 39). Auch wären im nationalen Kontext andere, spezifischere Handlungsoptionen von Interesse. Der RH teilte die Ansicht des Finanzministeriums, dass bei den Beamtenpensionen insbesondere die geringe Sensitivität betreffend die Szenarien des Ageing Report und die vorhandenen Datengrundlagen allgemeine Szenarien einschränkten. Jedoch waren für die Entwicklung der Beamtenpensionen andere Parameter (etwa Entscheidungen über die Pragmatisierung in bestimmten Berufsfeldern) relevant und durch Szenarien abbildbar.

Nachhaltigkeitskriterien

36.1 (1) Die Ergebnisse langfristiger Analysen über die Nachhaltigkeit des Pensionssystems waren trotz ähnlicher Prognosen (TZ 35) unterschiedlich. Laut Fiskalrat sei die Nachhaltigkeit durch den Anstieg demografieabhängiger Ausgaben langfristig nicht gesichert. Die Alterssicherungskommission machte in ihren Beschlüssen dazu keine Aussage und schlug auch keine Reformmaßnahmen vor.

(2) Zur Beurteilung der Nachhaltigkeit waren unterschiedliche Zugänge zu beobachten:

- Die Äquivalenz von Beiträgen und Leistungen bei einzelnen Personen konnte aufgrund der unterschiedlichen Geburtenraten eine finanzielle Nachhaltigkeit im Umlagesystem nicht sicherstellen. Dennoch war im Alterssicherungskommissionsgesetz die Veränderung der Lebenserwartung das einzige Kriterium, bei dem eine Grenze für die Nachhaltigkeitsbeurteilung (Anstieg um 3 % gegenüber dem Referenzpfad) enthalten war.
- Die Alterssicherungskommission war gesetzlich angehalten, einen Vergleich mit dem Referenzpfad 2004 durchzuführen. Dies stellte keine direkte Einschätzung der Nachhaltigkeit dar, sondern einen Vergleich mit früheren Prognosen (TZ 11).
- Die Prognose der Pensionsausgaben und ihres Anteils am BIP war bei allen langfristigen Analysen eine zentrale Größe. Die Veränderung gegenüber der Vergangenheit oder früheren Prognosen wurde zwar beschrieben, allerdings blieb unklar, welches Ergebnis dabei noch als nachhaltig galt.
- Obwohl ein von öffentlichen Mitteln unabhängiges Pensionssystem historisch nicht Ziel des österreichischen Gesetzgebers war, sollte aus Sicht des Bundeshaushalts eine übermäßige Belastung durch Pensionsausgaben vermieden werden. Der Fiskalrat bezog sich daher in der Beurteilung der Nachhaltigkeit vor allem auf die Entwicklung des Bundeshaushalts. Er nutzte dabei insbesondere die europäischen Stabilitätskriterien zur Staatsverschuldung. Zum Beispiel gab der Indikator „S1“ die notwendige permanente Anpassung innerhalb der nächsten fünf Jahre an, um innerhalb von 15 Jahren eine 60 %ige Staatsschuldenquote zu erreichen. Allerdings wählte der Fiskalrat diese Parameter ohne spezifischen Bezug zum Pensionssystem. Die Betrachtung war weiters durch das „negative Zinswachstumsdifferential“ beeinflusst: Solange das nominelle Wirtschaftswachstum über dem nominellen durchschnittlichen Zinsniveau der Staatsverschuldung lag, sank die Staatsschuldenquote.
- Die Alterssicherungskommission hatte das Pensionssystem zu beurteilen. Der Fiskalrat und das WIFO (für das Finanzministerium) bezogen auch andere demografieabhängige Ausgaben mit ein, u.a. für Gesundheit und Pflege. Die Beurteilung, ob diese Ausgaben angemessen waren, war wiederum abhängig von den sonstigen staatlichen Herausforderungen, z.B. für Sicherheit oder Energie. Letztlich resultierte daraus eine Gesamtsicht auf den Staatshaushalt.

- Der Adequacy Report bezog auch mit ein, ob die Leistungen für die Betroffenen ausreichen: Er sah Reformbedarf, da Frauen öfter armutsgefährdet waren. Einen starken Leistungsabfall beurteilte er bei Pensionen auch als politisches Risiko für die finanzielle Nachhaltigkeit, weil in diesem Fall staatliche Zusatzleistungen erforderlich werden könnten (TZ 27 bis TZ 29).

(3) Neben einer inhaltlich bestimmten Nachhaltigkeit war auch ein prozessualer Aspekt zu berücksichtigen: Das Pensionssystem wäre demnach dann nachhaltig, wenn ein funktionierender Prozess eingerichtet war, um unerwünschte Entwicklungen zu identifizieren und konsequent gegenzusteuern. Dazu wären eine durchgängige Handlungsfähigkeit der Alterssicherungskommission und eine entsprechende Reaktion der Bundesregierung und des Gesetzgebers erforderlich.

- 36.2 Der RH wies darauf hin, dass trotz ähnlicher Prognoseergebnisse die Einschätzungen des Fiskalrats und der Alterssicherungskommission zur Nachhaltigkeit des Pensionssystems divergierten und verwies dazu auf die unterschiedlichen verwendeten Kriterien: Während die Alterssicherungskommission einen Vergleich mit historischen Erwartungen durchzuführen hatte, nahm der Fiskalrat eine Bewertung mit einem Schwerpunkt auf den Bundeshaushalt vor. Über eine als nachhaltig eingestufte Bandbreite des Anteils der Pensionsausgaben am BIP gab es keine Einschätzung. Nach Auffassung des RH fehlten somit klare Kriterien für die Beurteilung der Nachhaltigkeit des Pensionssystems, die analytischen Grundlagen für die politische Diskussion blieben unvollständig.

Nach Auffassung des RH wäre die Nachhaltigkeit jedenfalls unter Berücksichtigung von vier inhaltlichen Kriterien zu bewerten. Einfließen sollten die versicherungsmathematische Fairness für die einzelnen Versicherten, die Versorgungswirkung für typische Erwerbsverläufe (ausreichende Pensionshöhe), eine volkswirtschaftliche Betrachtung (Arbeitsanreize, Standortattraktivität etc.) und die Nachhaltigkeit des Bundeshaushalts.

Weiters wäre ein funktionierender Prozess sicherzustellen, mit dem unerwünschte Entwicklungen identifiziert werden können und konsequent gegengesteuert werden kann.

Der RH sah in der versicherungsmathematischen, versorgungspolitischen und volkswirtschaftlichen Betrachtung ein grundsätzlich nachhaltiges Bild. Ergänzend erachtete er Maßnahmen (z.B. in der Differenzierung nach Geschlecht und Berufsgruppen) als zweckmäßig (TZ 37, TZ 38). Hinsichtlich der budgetären Nachhaltigkeit bestand in Kombination mit den sonstigen Belastungen des Bundeshaushalts jedoch ein Handlungsbedarf.

Grundsätzlich ist zwar ein steigender Anteil der Bundesmittel für ältere Personen bei einem steigenden Anteil älterer Personen an der Bevölkerung zu erwarten. Die derzeit prognostizierte Belastung des Bundeshaushalts und der Anstieg der Staatsschulden sind jedoch höher als bisher erwartet.

Der RH empfahl dem Sozialministerium und dem Finanzministerium, auf eine Aktualisierung und Erweiterung der Nachhaltigkeitskriterien für die Alterssicherungskommission im Sinne des Vertrauensgrundsatzes hinzuwirken, um die Nachhaltigkeit des Pensionssystems unter Einbeziehung versicherungsmathematischer, versorgungspolitischer und volkswirtschaftlicher Kriterien und von Aspekten der Haushaltsführung des Bundes beurteilen zu können.

Weiters wäre die Handlungsfähigkeit der Alterssicherungskommission sicherzustellen, dies insbesondere durch eine funktionierende Vorsitzführung und die zeitgerechte Erstellung der Gutachten (TZ 10), eine Befassung mit aktuellen Fragen unter Einbeziehung von Expertinnen und Experten (TZ 14), eine nachvollziehbare Dokumentation der Berechnungen (TZ 15), klare Beschlüsse und eine regelmäßige Berichterstattung an den Nationalrat (TZ 9).

Angesichts der Prognosen zur Zeit der Gebarungsüberprüfung wären eine Zielrichtung für die Entwicklung und Verteilung des Bundeshaushalts und daraus abgeleitet eine Perspektive für den Bundesbeitrag zu den Pensionen zu entwickeln, die vor dem Hintergrund möglicher Maßnahmen im Pensionsbereich (insbesondere bei Pensionsanpassungen und Veränderungen im Pensionsantrittsalter) realistisch erscheinen. Dabei wäre angesichts der Schwankungen der Prognosen in Abhängigkeit von kurzfristigen Änderungen (z.B. der Gehaltsabschlüsse) eine ausreichende Flexibilität für die Reaktion auf geänderte Umstände zu bewahren.

- 36.3 (1) Das Sozialministerium führte in seiner Stellungnahme aus, dass es die empfohlene Aktualisierung und Erweiterung der Nachhaltigkeitskriterien für diskussionswürdig erachte. Weiters verwies es auf seine Stellungnahme zu TZ 10 und TZ 14, wonach die Handlungsfähigkeit der Alterssicherungskommission nunmehr sichergestellt sei.

Die empfohlene Zielrichtung für die Entwicklung und Verteilung des Bundeshaushalts könne das Sozialministerium grundsätzlich nachvollziehen. Die Umsetzung der Empfehlung könne aber nicht primär an das Sozialministerium gerichtet sein. Dieses könne jedoch – nach Umsetzung des ersten Teils der Empfehlung – in einem weiteren Schritt dazu beitragen, wie empfohlen eine Perspektive für den Bundesbeitrag zu den Pensionen zu entwickeln.

(2) Das Finanzministerium nahm die Empfehlung, eine Zielrichtung für die Entwicklung und Verteilung des Bundeshaushalts und daraus abgeleitet eine Perspektive für den Bundesbeitrag zu den Pensionen zu entwickeln, zur Kenntnis. Es erachte die Erhöhung des faktischen Pensionsantrittsalters ebenfalls als zentrale Kenngröße für eine nachhaltige Finanzierung des Pensionssystems. Selbstverständlich würden auch die jährlichen Pensionsanpassungen und Teilbereiche, wie die Invaliditätspension, auf die budgetäre Entwicklung einwirken. Diese sei eng zu monitoren und daraus leite sich gegebenenfalls ein Handlungsbedarf für Maßnahmen ab.

Zur Empfehlung, die Handlungsfähigkeit der Alterssicherungskommission sicherzustellen, verwies das Finanzministerium auf seine Stellungnahmen zu den Schlussempfehlungen 5, 7, 8 und 11 (TZ 1), 9 (TZ 10), 13 (TZ 14) und 16 (TZ 15).

(3) Die SVS gab in ihrer Stellungnahme zu bedenken, dass die Berücksichtigung von Gehaltsabschlüssen für Prognosen für ASVG-Versicherte sinnvoll sein möge, für Selbstständige fehle jedoch eine Aussagekraft. Bei der angeregten Flexibilität von Prognosen sollte der Vertrauensschutz nicht außer Acht gelassen werden.

36.4 Der RH begrüßte die Zusage des Sozialministeriums, sich um die Aktualisierung und Erweiterung der Nachhaltigkeitskriterien und die Entwicklung einer Perspektive für den Bundeshaushalt zu bemühen.

Zur Handlungsfähigkeit der Alterssicherungskommission verwies er auf seine Gegenäußerungen in TZ 10 und TZ 14: Durch das Fehlen eines Vorsitzenden verzögerte sich z.B. die Erstellung des „Langfristgutachtens“; auch war unklar, wie bei Ausfall von Vorsitz und Stellvertretung vorzugehen war. Der RH verblieb bei seinen Empfehlungen.

Gender–Aspekte im Pensionssystem

- 37.1 (1) Die Pensionshöhe von Frauen bei Pensionsantritt erreichte im Jahr 2020 im Durchschnitt 60,3 % der Pensionshöhe von Männern.⁷⁸ Zwischen den durchschnittlichen Pensionshöhen von Frauen und Männern bestand daher eine Lücke von 39,7 % („Gender Gap in Pensions“). Rückschlüsse auf den Lebensstandard waren aus diesem Indikator nicht möglich, da das Haushaltseinkommen oder andere Einnahmen (z.B. aus Unterhaltsansprüchen, Hinterbliebenenpensionen oder Sozialtransfers) nicht berücksichtigt waren. Aussagen über die Gesamteinkünfte der Haushalte lagen zur Zeit der Gebarungsüberprüfung nicht vor.

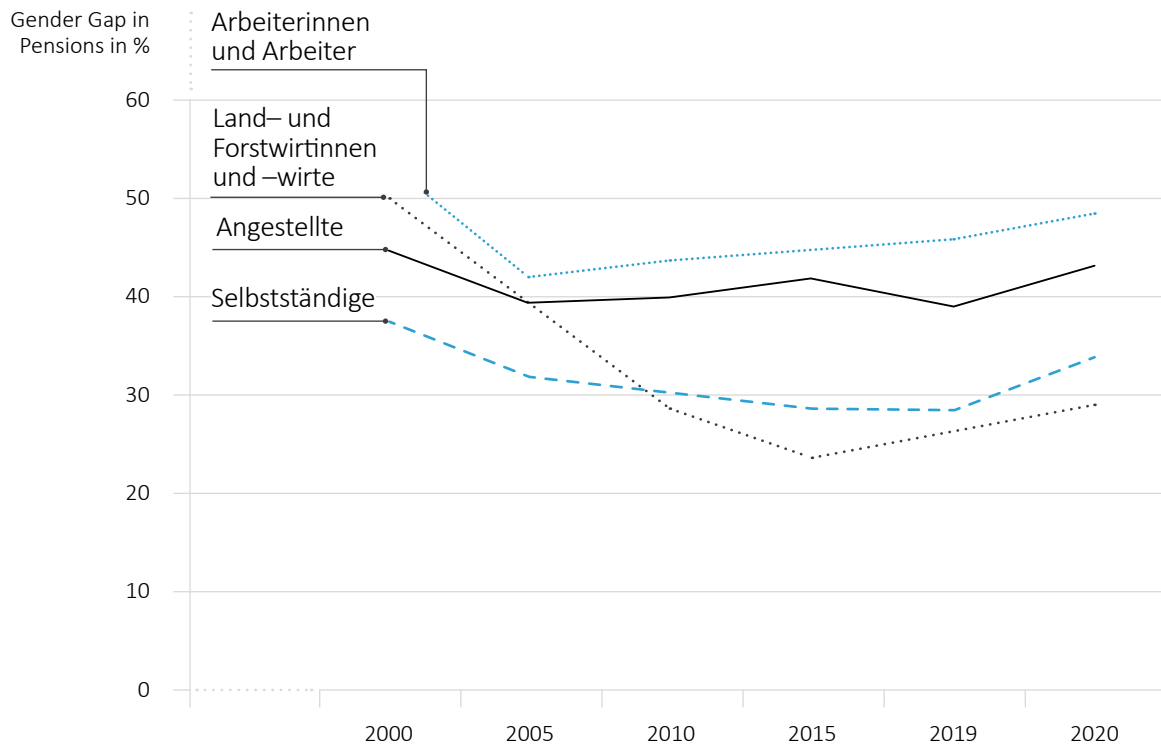
Der „Gender Gap in Pensions“ ging von 2000 bis 2019 um 10,4 Prozentpunkte auf 35,4 % zurück, wobei diese Entwicklung im Wesentlichen vor 2010 stattfand. Im Jahr 2020 stieg der „Gender Gap in Pensions“ aufgrund von Einmaleffekten im Zusammenhang mit der vorübergehenden Einführung der Abschlagsfreiheit bei vorzeitigen Alterspensionen wieder an.⁷⁹

⁷⁸ Berücksichtigt sind dabei Pensionsneuzugänge zu allen Eigenpensionen (d.h. Alters– und Invaliditätspensionen, aber nicht Hinterbliebenenpensionen), die auch Vollpensionen waren (d.h. ohne zwischenstaatliche Teilleistungen).

⁷⁹ In diesem Jahr waren die Neupensionen für Männer besonders hoch. Da Frauen im Jahr 2020 mit 60 Jahren ohnehin regulär in Alterspension gehen konnten, war die abschlagsfreie vorzeitige Alterspension für diese kaum relevant.

Differenziert nach Berufsgruppen (ohne zwischenstaatliche Teilleistungen) entwickelte sich der „Gender Gap in Pensions“ wie folgt:⁸⁰

Abbildung 29: Entwicklung des „Gender Gap in Pensions“ nach Berufsgruppen von 2000 bis 2020



Quelle: Sozialministerium; Darstellung: RH

Zwischen 2000 und 2020 verringerte sich der „Gender Gap in Pensions“ bei den Angestellten, den Arbeiterinnen bzw. Arbeitern und den Selbstständigen geringfügig. Im land- und forstwirtschaftlichen Bereich war die Entwicklung wesentlich ausgeprägter. Dies war auf rechtliche Änderungen zurückzuführen, insbesondere auf die Teilung der Beitragsgrundlagen bei gemeinsamer Betriebsführung.

Bei den Selbstständigen kehrte sich der Trend um, wenn auch zwischenstaatliche Teilleistungen berücksichtigt wurden. Dann vergrößerte sich der „Gender Gap in Pensions“ zwischen 2000 und 2020 von 37,1 % auf 57,4 %. Dies war vor allem auf die zunehmende Zahl an ausländischen Pflegekräften (24-Stunden-Betreuung) mit niedrigen (Teil-)Pensionen zurückzuführen.

⁸⁰ jeweils der Pensionsneuzugänge zu allen Eigenpensionen, die auch Vollpensionen waren

Im EU-Vergleich wies Österreich im Jahr 2020 laut Eurostat mit 36,2 %⁸¹ den fünfgrößten „Gender Gap in Pensions“ auf. Dieser lag deutlich über dem EU-Durchschnitt (27,9 % im Jahr 2019).

Zu den Hauptursachen für den „Gender Gap in Pensions“ zählten insbesondere, dass Frauen

- niedrigere Löhne bzw. Gehälter erhielten als Männer („Gender Pay Gap“) und häufiger in Teilzeit arbeiteten,⁸²
- weniger Versicherungsmonate aufwiesen (auch wegen unbezahlter (Care-)Arbeit, wie Kindererziehung, Pflege oder Hausarbeit),
- ein früheres gesetzliches Pensionsantrittsalter hatten, was zu kürzeren Erwerbskarrieren führte (TZ 25).

(2) Der Adequacy Report wies für über 65- und über 75-jährige Frauen in Österreich ein mit 17,2 % bzw. 18,5 % höheres Altersarmutsrisiko⁸³ aus als für Männer (9,6 % bzw. 8,8 %). Österreich lag damit im europäischen Mittel,⁸⁴ obwohl im EU-Vergleich ein hoher Anteil am BIP in die Pensionen floss.

(3) Die vom Sozialministerium erstellte Gender Erfolgsrechnung wies Aufwendungen und Erträge der Pensionsversicherung spezifisch Frauen und Männern zu. Dabei teilte sich im Jahr 2020 der gesamte Pensionsaufwand zu nahezu gleichen Teilen zwischen Frauen und Männern auf (49,4 % für Frauen, 50,6 % für Männer). Demgegenüber leisteten aber Frauen 37,9 % der Pflichtbeiträge, Männer 62,1 %.

⁸¹ Eurostat berücksichtigte dabei nicht nur eigene Pensionen, sondern auch Hinterbliebenenpensionen und die private Pensionsvorsorge von Personen über 65 Jahren, die eine Pension erhielten.

⁸² 2020 arbeitete fast die Hälfte aller unselbstständig erwerbstätigen Frauen in Teilzeit (48,2 %). Demgegenüber lag die Teilzeitquote bei den unselbstständig erwerbstätigen Männern bei 10,0 %.

⁸³ definiert als ein Einkommen unter 60 % des nationalen verfügbaren Medianäquivalenzeinkommens eines Haushalts

⁸⁴ Der EU-Durchschnitt lag für Frauen über 65 Jahren bei 18,2 %, bei Frauen über 75 Jahren bei 19,9 % bzw. für Männer jeweils bei 13,4 %.

Die geschlechtsspezifische Verteilung der öffentlichen Mittel im gesetzlichen Pensionssystem (TZ 7) stellte sich im Jahr 2020 wie folgt dar:

Tabelle 22: Gender Erfolgsrechnung zu öffentlichen Mitteln im gesetzlichen Pensionssystem 2020

	gesamt		PVA		SVS-Gewerbe		SVS Land- und Forstwirtschaft		BVAEB (Eisenbahnen und Bergbau)	
	Männer	Frauen	Männer	Frauen	Männer	Frauen	Männer	Frauen	Männer	Frauen
	in Mio. EUR (Wert in Klammer: in %)									
Ausfallhaftung des Bundes	1.176,75 (13,8)	7.328,76 (86,2)	-364,24 (-7,5)	5.236,25 (107,5)	858,72 (49,0)	896,31 (51,0)	595,43 (36,9)	1.018,30 (63,1)	86,84 (32,8)	177,91 (67,2)
Teilversicherungszeiten für Kindererziehung	56,57 (3,7)	1.489,75 (96,3)	46,22 (3,1)	1.426,11 (96,9)	6,11 (12,4)	43,0 (87,6)	4,0 (22,6)	13,65 (77,4)	0,24 (3,3)	7,0 (96,7)
Teilversicherungszeiten für Arbeitslosigkeit	1.014,71 (58,0)	736,06 (42,0)	1.006,43 (58,0)	730,05 (42,0)	–	–	–	–	8,28 (58,0)	6,01 (42,0)
Teilversicherungszeiten für Krankheit	266,82 (58,2)	191,77 (41,8)	262,25 (58,2)	188,56 (41,8)	1,04 (60,3)	0,68 (39,7)	–	–	3,53 (58,5)	2,50 (41,5)
sonstige Teilversicherungszeiten	108,11 (46,4)	124,97 (53,6)	107,25 (46,4)	124,14 (53,6)	0,31 (100,0)	–	0,15 (100,0)	–	0,41 (33,1)	0,83 (66,9)
Partnerleistung	428,86 (69,4)	189,32 (30,6)	–	–	321,51 (71,3)	129,67 (28,7)	107,35 (64,3)	59,66 (35,7)	–	–
Ausgleichszulagen	391,84 (37,2)	660,36 (62,8)	263,96 (35,4)	480,92 (64,6)	30,52 (39,8)	46,27 (60,2)	94,94 (42,5)	128,64 (57,5)	2,42 (34,8)	4,53 (65,2)
Summe öffentlicher Mittel	3.443,66 (24,3)	10.721,0 (75,7)	1.321,86 (13,9)	8.186,06 (86,1)	1.218,21 (52,2)	1.115,93 (47,8)	801,87 (39,7)	1.220,25 (60,3)	101,71 (33,9)	198,77 (66,1)
davon										
„Bundesbeitrag“ ¹	1.993,10 (19,5)	8.203,56 (80,5)	15,26 (0,26)	5.901,89 (99,74)	1.183,08 (53,3)	1.037,39 (46,7)	703,92 (39,4)	1.081,31 (60,6)	90,84 (33,2)	182,98 (66,8)

Rundungsdifferenzen möglich

Quelle: Sozialministerium

¹ Summe aus Ausfallhaftung, Partnerleistung und Teilversicherungszeiten aus der Untergliederung 22

Die Ausfallhaftung für Frauen (7,329 Mrd. EUR bzw. 86,2 %) war wesentlich höher als für Männer (1,177 Mrd. EUR bzw. 13,8 %).⁸⁵ Bei Frauen führten eine längere Lebenserwartung und ein im Durchschnitt früherer Pensionsantritt zu einer längeren Dauer des Pensionsbezugs. Die Logik des Pensionskontos, insbesondere einheitlicher Kontoprozentsatz bei unterschiedlicher Lebenserwartung (TZ 5), berücksichtigte dies nicht. Auch Mittel für Ausgleichszulagen und Teilversicherungszeiten bei Kindererziehung kamen überwiegend Frauen zugute. Hingegen kamen die Partnerleistung und Teilversicherungszeiten bei Arbeitslosigkeit überwiegend Männern

⁸⁵ Unselbstständig erwerbstätige Männer zahlten im Jahr 2020 mit ihren Beiträgen mehr in das System ein, als an Aufwendungen für Männer ausbezahlt wurde („negative Ausfallhaftung“).

zugute. Insgesamt waren Frauen 7,277 Mrd. EUR mehr öffentliche Mittel im Pensionssystem zuordenbar als Männern.

(4) Die Alterssicherungskommission traf in ihren „Langfristgutachten“ keine Aussagen zur Entwicklung des „Gender Gap in Pensions“, zur Armutsgefährdung von Frauen oder zum geschlechtsspezifischen Bedarf an öffentlichen Mitteln in der gesetzlichen Pensionsversicherung. Dies, obwohl im Prognosezeitpunkt wesentliche, nicht einfach zu beurteilende Änderungen zu erwarten waren, z.B. die Anhebung des gesetzlichen Pensionsantrittsalters für Frauen oder eine stärkere Berücksichtigung von Teilzeitphasen im Pensionskonto gegenüber der Kontoerstgutschrift. Auch zeitnahe gesetzliche Änderungen (z.B. die Einführung der Abschlagsfreiheit 2020, TZ 16) waren nicht geschlechtsspezifisch bewertet.

Ein Projekt des für Frauen zuständigen Bundesministeriums analysierte geschlechtsspezifische Unterschiede in der Pensionshöhe und ihre Ursachen.⁸⁶ Die dabei analysierten Rahmenbedingungen umfassten neben dem Pensionssystem auch den Arbeitsmarkt (z.B. Gleichstellung und Teilzeit) und strukturelle Faktoren (z.B. Kinderbetreuung).

37.2 Der RH hielt fest, dass sich die Höhe und die Finanzierung der Pensionen zwischen Frauen und Männern stark unterschieden. Obwohl im Jahr 2020 7,277 Mrd. EUR mehr an öffentlichen Mitteln in die Finanzierung der Pensionsleistungen für Frauen flossen als für Männer, waren die Pensionsleistungen an Frauen bei Pensionsantritt um fast 40 % geringer als jene an Männer. Ein wesentlicher Rückgang dieser Lücke war seit 2010 nicht zu beobachten. Vor diesem Hintergrund erachtete es der RH als nachteilig, dass die Alterssicherungskommission in ihren „Langfristgutachten“ keine geschlechtsspezifischen Aussagen traf. Mehrere Faktoren wirken sich geschlechtsspezifisch aus, z.B.

- die Einführung des Pensionskontos auf die Pensionshöhe von Frauen nach Auslaufen der Übergangsregelungen,
- das von 2024 bis 2033 steigende gesetzliche Frauenpensionsantrittsalter und
- gesetzliche Maßnahmen, etwa die Einführung der Abschlagsfreiheit bei vorzeitigen Alterspensionen 2020.

Der RH verwies daher auf seine Empfehlung in TZ 12 zur Befassung der Alterssicherungskommission mit der Angemessenheit von Pensionen.

⁸⁶ Vergleiche *Mairhuber/Mayrhuber*, TRAPEZ.ANALYSE, Geschlechtsspezifische Pensionsunterschiede in Österreich: Quantitative und qualitative Befunde (2020), www.trapez-frauen-pensionen.at (abgerufen am 18. August 2023). Herausgegeben wurde die Analyse vom für Frauen zuständigen Bundesministerium im Bundeskanzleramt.

Er empfahl dem Sozialministerium und dem Finanzministerium, die geschlechts-spezifischen Unterschiede im Pensionssystem – insbesondere zur Entwicklung des „Gender Gap in Pensions“, zum Altersarmutsrisiko von Frauen und zur Gender Erfolgsrechnung – in den Prognosen der „Langfristgutachten“ zu analysieren und entsprechende Handlungsfelder aufzuzeigen.

37.3 (1) Das Sozialministerium verwies dazu auf seine Stellungnahme zu TZ 12, wonach es die Erweiterung des Mandats der Alterssicherungskommission ablehne, und zu TZ 27 bis TZ 29, wonach die geforderten Analysen durch die Mitarbeit im Ageing Report teilweise abgedeckt würden.

(2) Das Finanzministerium nehme laut seiner Stellungnahme die Empfehlung zur Kenntnis.

(3) Laut Stellungnahme der SVS sei aus Tabelle 22 ersichtlich, dass der Begriff „Bundesmittel“ bzw. „öffentliche Mittel“ offenbar auch den Aufwandsersatz für die Ausgleichszulage umfasse. Sie rege daher eine Klarstellung an, wie der Begriff „Bundesmittel“ definiert sei. Der Aufwand für die Ausgleichszulagen sei im BSVG-Bereich tendenziell höher, da auch die Pensionen aufgrund der pauschalen Einkommens- bzw. Beitragsgrundlagenermittlung geringer ausfallen würden.

37.4 (1) Der RH verwies gegenüber dem Sozialministerium auf seine Gegenäußerungen in TZ 12 und TZ 27 bis TZ 29, wonach Analysen innerhalb des Sozialministeriums die Information der Öffentlichkeit nicht gewährleisten und sich die Varianten des Adequacy Report zur Abbildung der spezifisch österreichischen Situation nur mangelhaft eignen.

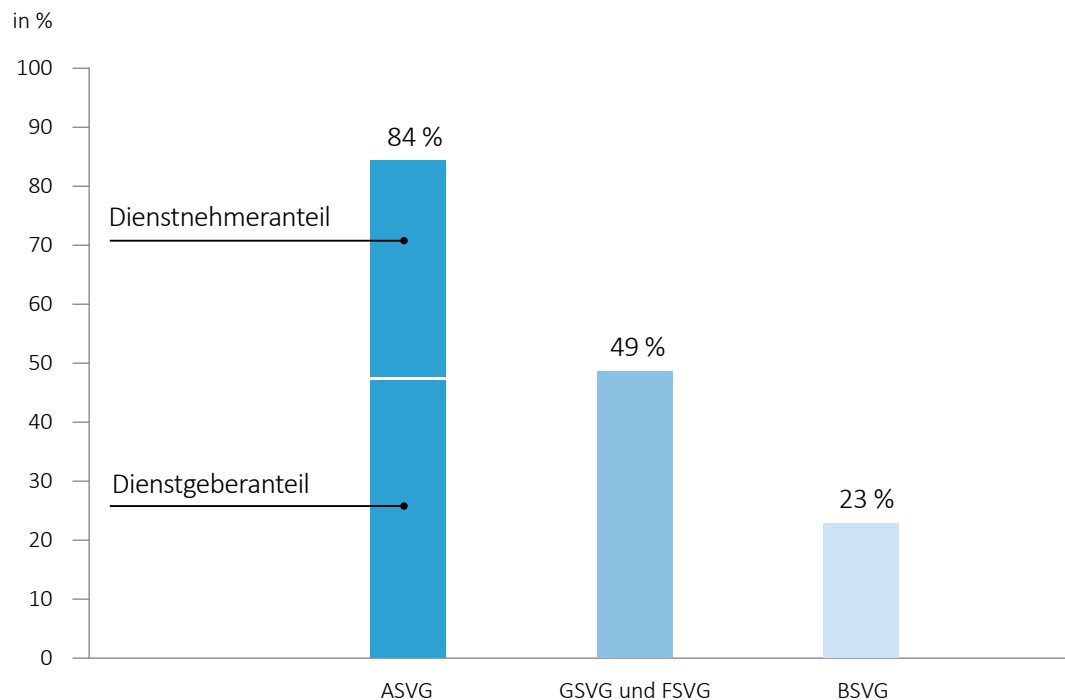
(2) Gegenüber der SVS verwies der RH auf seine Ausführungen bzw. Klarstellungen in TZ 7 (insbesondere in Tabelle 4).

Berufsgruppen–Aspekte im Pensionssystem

Finanzierungsanteile

- 38.1 (1) Die Pensionen gemäß Pensionsversicherung der unselbstständig Erwerbstätigen (PVA und teilweise BVAEB auf Basis des ASVG) und gemäß Pensionsversicherung der Selbständigen (SVS auf Basis BSVG, GSVG und FSVG) wurden unterschiedlich finanziert. So lag im Jahr 2020 der Anteil des Bundesbeitrags (TZ 7) an den Gesamtaufwendungen der jeweiligen Pensionsversicherung bei den unselbstständig Erwerbstätigen bei rd. 16 %, bei den in der gewerblichen Wirtschaft und freiberuflich selbstständig Erwerbstätigen bei rd. 51 % und im Bereich der Land- und Forstwirtschaft bei rd. 77 %.⁸⁷ Die Eigenfinanzierungsquote durch Pensionsbeiträge stellte sich daher wie folgt dar:

Abbildung 30: Eigenfinanzierungsquote im Allgemeinen Sozialversicherungsgesetz, Gewerblichen Sozialversicherungsgesetz und Freiberuflichen–Sozialversicherungsgesetz sowie Bauern–Sozialversicherungsgesetz



ASVG = Allgemeines Sozialversicherungsgesetz
 GSVG = Gewerbliches Sozialversicherungsgesetz
 FSVG = Freiberuflichen–Sozialversicherungsgesetz
 BSVG = Bauern–Sozialversicherungsgesetz

Quelle: Alterssicherungskommission (Mittelfristgutachten 2021–2026); Darstellung: RH

⁸⁷ Der Anteil des Bundesbeitrags an den Gesamtaufwendungen in der gesamten gesetzlichen Pensionsversicherung lag im Jahr 2020 bei rd. 22 %.

(2) Eine Ursache für den unterschiedlichen Finanzierungsgrad lag in den unterschiedlich geregelten Beiträgen:

So erreichten BSVG–Versicherte dieselbe Gutschrift am Pensionskonto mit Beiträgen von 17,0 %, GSVG–Versicherte mit 18,5 % und FSVG–Versicherte mit 20,0 % (jeweils der Beitragsgrundlage). Dem gegenüber erreichten ASVG–Versicherte diese mit Beiträgen von 22,8 % der Beitragsgrundlage.⁸⁸ Für BSVG–, GSVG– und FSVG–Versicherte deckte eine Partnerleistung des Bundes die verbleibende Differenz auf den Beitragssatz von 22,8 %.⁸⁹ Diese Partnerleistung betrug im Jahr 2020 für GSVG– und FSVG–Versicherte 451,18 Mio. EUR und für BSVG–Versicherte 167,01 Mio. EUR (insgesamt somit 618,19 Mio. EUR).

(3) Die unterschiedlichen Beitragssätze waren – im Zeitablauf veränderlich – folgendermaßen begründet:

- Nach dem GSVG und dem FSVG, nicht jedoch nach dem BSVG gab es besonders geregelte Teilversicherungszeiten für Krankheit.
- Die Mindestbeitragsgrundlage in der Pensionsversicherung war im GSVG traditionell hoch; dies mit dem Ziel, den Eigenfinanzierungsgrad zu stärken und die Beitragseinnahmen zu erhöhen. Sie wurde 2022 auf die ASVG–Geringfügigkeitsgrenze abgesenkt.
- Die SVS erlitt einen Verlust aufgrund eines fehlenden Ausgleichs bei Übernahme von Pensionsanwartschaften für Personen, für die über längere Zeiträume Beiträge als unselbstständig Erwerbstätige an die PVA geleistet wurden.
- Leistungsseitig gab es Unterschiede beim Zugang zu krankheitsbedingten Pensionen und Maßnahmen der Rehabilitation.
- Im Bereich Land– und Forstwirtschaft wurde ein „fiktives Ausgedinge“ für übergebene land– und forstwirtschaftliche Flächen auf eine etwaige Ausgleichszulage angerechnet. Zur Zeit der Pensionsharmonisierung 2004 wurde dieses mit 20 % des Ausgleichszulagenrichtsatzes berücksichtigt. Es wurde jedoch in den Folgejahren sukzessive auf 7,5 % (2022) reduziert, wodurch sich entsprechend die Ausgleichszulagen erhöhen konnten.
- Gänzlich abgeschafft wurde hingegen 2020 der Solidaritätsbeitrag der BSVG–Versicherten in Höhe von 0,5 % der individuellen Pension (was den Eigenfinanzierungsgrad ebenfalls reduzierte).

⁸⁸ 10,25 Prozent der Beitragsgrundlage fielen dabei auf die Dienstnehmerin bzw. den Dienstnehmer und 12,55 Prozent auf die Dienstgeberin bzw. den Dienstgeber.

⁸⁹ Diese Partnerleistung des Bundes ersetzte mit der Pensionsharmonisierung das Beitragsäquivalent aus dem zweckgewidmeten Steueraufkommen (insbesondere aus einem Zuschlag zur Grundsteuer auf land– und forstwirtschaftliches Vermögen und bis 1993 auch aus dem Aufkommen an Gewerbesteuer für GSVG–Versicherte).

(4) Ein weiterer Grund für die Unterschiede lag in der unterschiedlichen Pensionsbelastungsquote.⁹⁰ Im durch einen starken Strukturwandel gekennzeichneten Bereich Land- und Forstwirtschaft kamen im Jahr 2020 auf 1.000 Pensionsversicherte 1.266 Pensionen, bei der PVA 590 und bei der SVS – Bereich Gewerbe 435 Pensionen. Eine weitere wesentliche Veränderung betraf im Gewerbebereich die Aufnahme neuer Versichertengruppen mit spezifischen ökonomischen Verhältnissen. So wurden z.B. die Personen im Bereich der 24-Stunden-Betreuung im GSVG versichert.

Die Bundesarbeitskammer legte dem RH Berechnungen vor, die auch unter Berücksichtigung dieser Strukturveränderungen erhebliche Unterschiede in der Finanzierung feststellten. Für das Jahr 2020 hätten sich „strukturbereinigte Eigenfinanzierungsraten“ von rd. 86 % (ASVG), rd. 36 % (GSVG und FSVG) und rd. 49 % (BSVG) ergeben.

(5) Im Bereich Land- und Forstwirtschaft (BSVG) lagen der Beitragsgrundlage pauschale Einkünfte zugrunde, die sich indirekt vom Einheitswert ableiteten (pauschale Einkommensermittlung). Im gewerblichen Bereich ergab sich die Beitragsgrundlage aus den Einkommensteuerbescheiden des vorvergangenen Jahres. Alle steuerlich wirksamen Gestaltungsspielräume wirkten sich daher auch im Pensionsbereich aus.

(6) Die überprüften Stellen konnten dem RH keine aktuelle Berechnung darüber vorlegen, ob das Beitrags- und Leistungsverhältnis zwischen den Berufsgruppen wirtschaftlich gleichwertig (äquivalent) war.

38.2 Der RH hielt fest, dass sich die Finanzierung der gesetzlichen Pensionen zwischen unselbstständig Erwerbstätigen, den in der gewerblichen Wirtschaft und freiberuflich selbstständig Erwerbstätigen und im Bereich Land- und Forstwirtschaft erheblich unterschied. So lag im Jahr 2020 der Anteil des Bundesbeitrags an den Gesamtaufwendungen der jeweiligen Pensionsversicherung

- bei den unselbstständig Erwerbstätigen (ASVG-Versicherte) bei rd. 16 %,
- bei den in der gewerblichen Wirtschaft und freiberuflich selbstständig Erwerbstätigen (GSVG- und FSVG-Versicherte) bei rd. 51 % und
- im Bereich der Land- und Forstwirtschaft (BSVG-Versicherte) bei rd. 77 %.

Es bestanden allerdings auch Unterschiede in den Bemessungsgrundlagen sowie im Beitrags- und Leistungsrecht.

⁹⁰ Zahl der Pensionen auf je 1.000 Pensionsversicherte

Vor diesem Hintergrund kritisierte der RH, dass zur Zeit der Gebarungsüberprüfung keine aktuelle und schlüssige Berechnung über die wirtschaftliche Äquivalenz des Verhältnisses der Beiträge zu den Leistungen zwischen den Berufsgruppen der unselbstständig Erwerbstätigen, der in der gewerblichen Wirtschaft und freiberuflich selbstständig Erwerbstätigen und der im Bereich Land- und Forstwirtschaft Tätigen vorlag.

Der RH empfahl daher dem Sozialministerium und dem Finanzministerium, die wirtschaftliche Gleichwertigkeit (Äquivalenz) zwischen den berufsgruppenspezifischen Sozialversicherungsgesetzen (GSVG, FSVG und BSVG) und dem ASVG zu prüfen und gegebenenfalls die begonnene Harmonisierung weiterzuführen.

38.3 (1) Das Sozialministerium führte in seiner Stellungnahme aus, dass der berufsgruppenspezifische Eigenfinanzierungsgrad durch Beiträge und die dadurch bedingte Höhe der Zuzahlung aus Bundesmitteln durch die allgemeine Wirtschaftsentwicklung und den Strukturwandel bedingt seien und laufend beobachtet und geprüft würden.

(2) Laut Stellungnahme des Finanzministeriums sei für diese Empfehlung inhaltlich das Sozialministerium zuständig.

(3) Die SVS gab in ihrer Stellungnahme zu bedenken, dass der Satz „Dieselbe Gutschrift am Pensionskonto erhalten [...]“ etwas missverständlich sei, da die jährliche Teilgutschrift nicht nur vom Beitragssatz, sondern auch von der Beitragsgrundlage abhängt. Die Beitragsgrundlagen würden mitunter sehr stark variieren. Die SVS wies dazu insbesondere auch auf die pauschale Einkommens- und Beitragsgrundlagenermittlung im BSVG-Bereich hin (§ 23 Abs. 2 BSVG). Die Beitragsgrundlagenoption (§ 23 Abs. 1a BSVG), wonach auch im BSVG die Einkünfte laut Einkommensteuerbescheid zu berücksichtigen seien, sei eine Ausnahme.

Missverständlich seien auch die Angaben zu Beitragssätzen. Der Beitragssatz für ASVG-Versicherte betrage zwar in Summe 22,8 %. Diesen trage aber in Höhe von 12,55 % der Dienstgeber. Dies habe starke Auswirkungen auf den Eigenfinanzierungsgrad von ASVG-Pensionen. Objektiv betrachtet sollte entweder auf den einheitlichen Beitragssatz von 22,8 % für alle Berufsgruppen abgestellt werden, oder der Dienstgeberanteil für ASVG-Versicherte analog der Partnerleistung des Bundes herausgerechnet werden.

In Abbildung 30 zeige der RH auf, dass der Anteil des Bundesbeitrags am Gesamtaufwand im Jahr 2020 im ASVG bei rd. 16 %, im GSVG und FSVG bei rd. 51 % und im BSVG bei rd. 77 % gelegen sei. Diesbezüglich sei auf die unterschiedlichen Rahmenbedingungen, Voraussetzungen und faktischen Gegebenheiten in den einzelnen Gesetzen hinzuweisen. Die Systemeigenheiten im ASVG seien vom Zusammenspiel

zwischen Dienstgebern und Dienstnehmerinnen bzw. -nehmern geprägt, die sich die Beitragslast teilen würden. Beiträge des Bundes gebe es im ASVG, abgesehen von der Ausfallhaftung und der Ausgleichszulage, grundsätzlich nur für bestimmte Beitragszeiten bzw. Zeiten einer Teilpflichtversicherung.

Da es im GSVG, FSVG bzw. BSVG keinen Dienstgeber gebe, werde der Beitragssatz in der Pensionsversicherung durch die Partnerleistung des Bundes zuerst aus dem zweckgewidmeten Steueraufkommen der Versichertengemeinschaft, später aus dem allgemeinen Steueraufkommen ergänzt. Die unterschiedliche Höhe der Eigen- und Partnerleistung sei auf die Systemeigenheiten, die unterschiedliche sozioökonomische Belastbarkeit der jeweiligen Berufsgruppe und die unterschiedlichen Verhandlungsergebnisse der Interessenvertretungen zurückzuführen. Ein bloßer Vergleich des Bundesbeitrags bzw. der Eigenfinanzierungsquoten nach den einzelnen Gesetzen sei – aufgrund der unterschiedlichen Rahmenbedingungen in den einzelnen Berufsgruppen – für sich alleine nicht aussagekräftig. Die Belastung der Selbstständigen sollte gesamthaft gesehen werden. Die Selbstständigen würden für die ASVG-Versicherten den Dienstgeberanteil an Pensions-, Kranken- und Arbeitslosenversicherungsbeiträgen übernehmen. Die Unfallversicherung der ASVG-Versicherten finanzierten gänzlich die Dienstgeber, während die Selbstständigen ihre Unfallversicherungsbeiträge zu 100 % eigenfinanzieren müssten. Für eine realistische Bewertung des Eigenfinanzierungsgrades müssten im ASVG auch die Dienstgeberanteile und die Beiträge von dritter Seite (AMS, FLAF, Bund) für die Teilversicherten (vormals Ersatzzeiten) berücksichtigt werden.

Die einzige GSVG-Teilversicherung in der Pensionsversicherung, die es im BSVG nicht gebe, sei jene bei Wochengeldbezug (§ 3 Abs. 3 Z 3a GSVG). Der Unterschied rühre daher, dass Wochengeld im BSVG nur bei aufrechter BSVG-Pflichtversicherung gebühre (§ 98 BSVG), im GSVG aber auch bei Unterbrechung der Pflichtversicherung wegen Ruhendmeldung der Gewerbeberechtigung bzw. Unterbrechung der selbstständigen Erwerbstätigkeit (§ 102 Abs. 5 GSVG). Eine Teilversicherung in der Pensionsversicherung sei daher für den Wochengeldbezug im BSVG nicht erforderlich.

Die SVS betonte, dass der vom RH angesprochene Verlust aufgrund eines fehlenden Ausgleichs bei der Übernahme von Pensionsanwartschaften für sie große Bedeutung habe. Beim „Wanderversicherungsverlust“ handle es sich um einen fehlenden Finanzausgleich im Pensionssystem bei Übernahme von Pensionsanwartschaften in die Selbstständigen-Pensionsversicherung, für die Beiträge als Unselbstständige geleistet worden seien.

Schließlich führte die SVS näher aus, dass der Hauptgrund für die unterschiedliche Pensionsbelastungsquote der Strukturwandel in der Landwirtschaft sei, infolge dessen jedes Jahr mehrere tausend land- und forstwirtschaftlich Tätige ihren Betrieb aufgeben würden. Dadurch stünden der relativ konstanten Zahl an Pensionistinnen und Pensionisten immer weniger Aktive gegenüber. Land- und forstwirtschaftlich Tätige (SVS) müssten daher um 2,22-mal mehr Pensionen „stemmen“ als unselbstständig Erwerbstätige (PVA). Weiters lägen der Beitragsgrundlage grundsätzlich pauschale, auf Basis des Versicherungswerts gebildete Einkünfte zugrunde. Der Versicherungswert leite sich vom Einheitswert (§§ 29 bis 50 Bewertungsgesetz 1955⁹¹) ab.

- 38.4 Der RH wies gegenüber der SVS darauf hin, dass er in Abbildung 30 beim Eigenfinanzierungsgrad im ASVG den Dienstnehmer- und den Dienstgeberanteil separat auswies. Auch die Dienstgeberbeiträge mussten wirtschaftlich im Rahmen der Arbeitsleistung der Dienstnehmerinnen und Dienstnehmer abgedeckt sein.

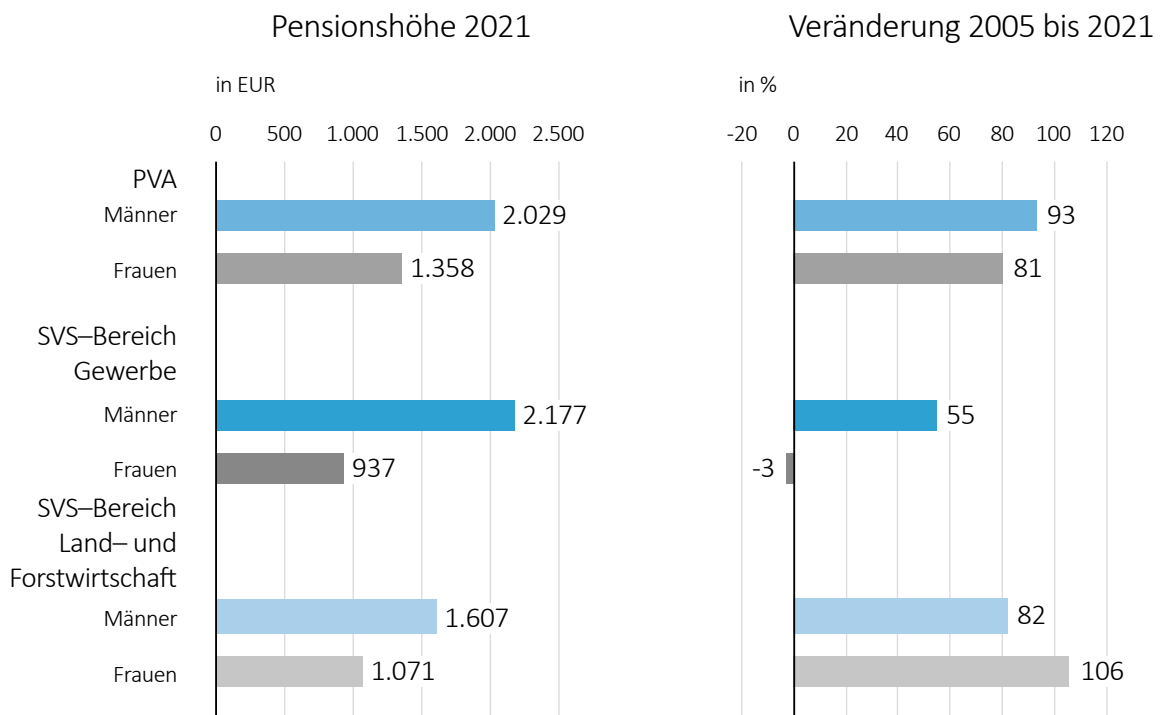
Im Übrigen bezog sich seine Kritik darauf, dass zur Zeit der Gebarungsüberprüfung keine aktuelle und schlüssige Berechnung vorlag über die wirtschaftliche Äquivalenz des Beitrags-Leistungs-Verhältnisses zwischen den Berufsgruppen der unselbstständig Erwerbstätigen, der in der gewerblichen Wirtschaft und freiberuflich selbstständig Erwerbstätigen und der im Bereich Land- und Forstwirtschaft Tätigen. Der RH verblieb daher bei seiner Empfehlung.

⁹¹ BGBl. 148/1955 i.d.g.F.

Pensionshöhe und Entwicklung

39.1 (1) Die folgende Abbildung zeigt die Entwicklung der durchschnittlichen monatlichen Pensionshöhe der Eigenpensionen bei Neuzugang von 2005 bis 2021 je Berufsgruppe:

Abbildung 31: Entwicklung der durchschnittlichen monatlichen Pensionshöhe der Eigenpensionen bei Neuzugang je Berufsgruppe



Quellen: PVA; SVS; Darstellung: RH

Dabei zeigt sich etwa, dass bei den Frauen im SVS-Bereich Land- und Forstwirtschaft ein Anstieg um 106 % einem Rückgang im SVS-Bereich Gewerbe gegenüberstand. Dies war insbesondere durch eine veränderte Zusammensetzung der Berufsgruppen bedingt. Die SVS verwies dazu z.B. auf die 24-Stunden-Betreuungskräfte, die nur eine geringe österreichische Pension bezogen. Umgekehrt waren im SVS-Bereich Land- und Forstwirtschaft Maßnahmen zur Verbesserung der Situation von Frauen gesetzt worden.

(2) Die PVA erstellte gemeinsam mit dem RH eine Reihe von Szenarien, um die Auswirkungen verschiedener Rechtslagen und Erwerbsverläufe auf die Pensionshöhen darzustellen. Sie verglich dabei jeweils die Rechtslage vor bzw. nach den Pensionsreformen 2003 und 2004 mit und ohne Verlustdeckelungen. Die Ergebnisse zeigten eine Bandbreite zwischen rd. -19 % (männlicher Angestellter mit deutlich steigender Beitragsgrundlage) und keiner wesentlichen Änderung (Frau, kaum steigende Beitragsgrundlage, zwei Kinder mit vier Jahren Kindererziehungszeiten ohne Teilzeit).

(3) Die „Langfristgutachten“ enthielten zur Entwicklung von Pensionshöhen nur Aussagen zur „benefit ratio“ (TZ 29) und damit zur Durchschnittspension. Detaillierte Analysen für einzelne Bevölkerungsgruppen, wie etwa für bestimmte Berufsgruppen und Erwerbsverläufe bzw. differenziert nach Geschlecht, waren nicht enthalten.

Demgegenüber gab es auf EU-Ebene neben dem finanzierungsorientierten Ageing Report (TZ 15) auch den Adequacy Report. Dieser beschäftigte sich 2021 zum bereits vierten Mal (nach 2012, 2015 und 2018) mit der Adäquanz bzw. Angemessenheit von Pensionen. Er ging dabei davon aus, dass die Angemessenheit von Pensionen unterschiedlicher Bevölkerungsgruppen und die Frage der finanziellen Nachhaltigkeit des gesamten Pensionssystems eng verbunden seien. Nicht ausreichend hohe Pensionen könnten Druck für Leistungserhöhungen auslösen, die wiederum Finanzierungsfolgen hätten.

(4) Der Adequacy Report stellte anhand von rd. 20 Szenarien unterschiedliche Erwerbsverläufe und daraus resultierende aktuelle und prognostizierte Pensionshöhen⁹² in den EU-Mitgliedstaaten gegenüber.⁹³ Die Szenarien umfassten neben dem Referenzfall (Pensionsantritt zum regulären Antrittsalter nach 40 Jahren Erwerbstätigkeit in Vollzeit) insbesondere Fälle eines früheren oder späteren Pensionsantritts und Fälle unterschiedlicher Erwerbsdauer (20, 38 oder 42 Jahre). Daneben wurde die Pensionshöhe auch für Karriereunterbrechungen (etwa wegen Kindererziehung, Arbeitslosigkeit oder Pflege), für Hinterbliebenenpensionen sowie für den Fall der Invalidität berechnet.⁹⁴

⁹² berechnet in der Regel für Pensionsantritte im Jahr 2019 bzw. 2059

⁹³ Die Pensionshöhe war dabei als Netto- bzw. Bruttoersatzrate (TZ 27) kalkuliert.

⁹⁴ Teilweise differenzierten die Szenarien dabei auch zwischen durchschnittlich, besser und schlechter Verdienenden.

Die Szenarien waren vor allem an der Vergleichbarkeit mit anderen Mitgliedstaaten orientiert und für Österreich nur eingeschränkt aussagekräftig. Dies galt insbesondere für folgende Szenarien:

- Referenzfall: Das Szenario ging für Männer und Frauen von einer 40-jährigen ununterbrochenen Erwerbstätigkeit in Vollzeit und einem Pensionsantritt zum gesetzlichen Regelpensionsalter aus. Diese Annahmen waren für Österreich untypisch: Der Großteil der Frauen hatte beim Pensionsantritt eine geringere Anzahl an Beitragsmonaten (TZ 25). Männer gingen im Schnitt etwa drei Jahre vor dem gesetzlichen Regelpensionsalter in Pension (TZ 22).
- Invalidität bzw. Berufsunfähigkeit: Dieses Szenario ging vom Eintritt der Invalidität fünf Jahre vor dem gesetzlichen Regelpensionsalter (für Männer zum 60. Geburtstag) aus und wies für Österreich mit einer Reduktion der Pensionshöhe im Vergleich zum Referenzfall von fast 20 % das zweitschlechteste Ergebnis im EU-Vergleich aus. Unbeachtet blieb dabei, dass in Österreich die Zeit zwischen dem Pensionsstichtag und dem 60. Geburtstag (nicht jedoch danach) als fiktive Versicherungsmonate angerechnet wurden.⁹⁵
- Pensionsantritt zwei Jahre vor bzw. zwei Jahre nach dem gesetzlichen Pensionsantrittsalter: Für Frauen war in Österreich der erste Fall zur Zeit der Gebarungsüberprüfung nicht möglich. Der zweite Fall war insofern problematisch, als ein Pensionsantritt mit 62 Jahren zur Zeit der Gebarungsüberprüfung noch Zuschläge zur Pensionshöhe bewirkte, aufgrund der sukzessiven Erhöhung des gesetzlichen Pensionsantrittsalters ab 2024 jedoch zunehmend Abschlüge.

39.2 Der RH wies darauf hin, dass sich differenziert nach Berufsgruppen bisher und auch in der Prognose je nach Erwerbsverlauf große Unterschiede bei den Auswirkungen der Pensionsreformen auf die individuelle Pensionshöhe zeigten. Der RH beurteilte daher kritisch, dass die „Langfristgutachten“ die Pensionshöhe für einzelne Bevölkerungsgruppen nicht analysierten. Die Szenarien des Adequacy Report waren aufgrund ihrer Konzeption als Vergleich zwischen den Mitgliedstaaten wenig geeignet, ein aussagekräftiges Bild für Österreich zu liefern, z.B. differenziert nach Geschlecht, Versicherungszeit und Einkommensverläufen.

Der RH verwies auf seine Empfehlung zur differenzierteren Analyse der Entwicklung der Pensionshöhen (TZ 27).

[Dazu empfahl er dem Sozialministerium und dem Finanzministerium weiters, auch eine nach Berufsgruppen und Erwerbsverläufen differenzierte Analyse anhand geeigneter Szenarien vorzunehmen.](#)

⁹⁵ Bei früherem Eintritt der Invalidität wäre das Ergebnis für Österreich im internationalen Vergleich wesentlich besser.

- 39.3 (1) Das Sozialministerium verwies auf seine Stellungnahme zu TZ 27 bis TZ 29, wonach es die geforderten Analysen durch die Mitarbeit im Adequacy Report teilweise abdecke.
- (2) Das Finanzministerium wies in seiner Stellungnahme darauf hin, dass die relevanten Einflussfaktoren im Modell für die Beamtenpensionen enthalten seien und eine differenziertere Analyse auch von der verfügbaren Datengrundlage abhängen. Das vom Finanzministerium erstellte Gutachten behandle die wesentlichen Einflussfaktoren auf die zukünftige Entwicklung der gesamthaften Durchschnittspension der Beamtinnen und Beamten.
- (3) Laut Stellungnahme der SVS sei ab 1992 die eigene Pflichtversicherung in der Pensionsversicherung für im Betrieb mittätige Ehegattinnen im BSVG eingeführt worden. Die Frauen seien dadurch nicht mehr auf die Pensionsteilung für Ehegatten angewiesen gewesen (§ 71 Abs. 4 bis Abs. 9 BSVG). Diese Frauen gingen jetzt in Pension, weshalb sich die eigene Pflichtversicherung und Beitragsgrundlage auch auf die Pensionshöhe auswirken würden.
- 39.4 (1) Der RH verwies gegenüber dem Sozialministerium auf seine Gegenäußerung in TZ 27 bis TZ 29, wonach sich die Varianten des Adequacy Report zur Abbildung der spezifisch österreichischen Situation nur mangelhaft eignen. Er hielt an seiner Empfehlung fest.
- (2) Dem Finanzministerium entgegnete der RH, dass seine Empfehlung zu einer nach Erwerbsverläufen differenzierten Analyse im „Langfristgutachten – Teil Beamte“ im Zusammenhang mit seiner Empfehlung einer Gesamtbetrachtung beider Systeme (TZ 15) zu lesen war. Er verblieb daher bei seiner Empfehlung.

Resümee

40 (1) Das österreichische Pensionssystem muss ein dynamisches Gleichgewicht zwischen Wirtschaftswachstum, steigender Lebenserwartung, variierenden Erwerbsquoten von Männern und Frauen und unterschiedlichen Geburtenzahlen herstellen und dabei ein angemessenes Leistungsniveau für Pensionistinnen und Pensionisten einerseits und eine angemessene Belastung der Erwerbstätigen andererseits sicherstellen. Diese Fragestellung war für den RH im Rahmen seines Prüfungsschwerpunkts „Next Generation Austria“ von besonderer Bedeutung. Bereits in der Vergangenheit waren erhebliche Änderungen notwendig, um sich an veränderte Bedingungen anzupassen. (TZ 2) Auch im überprüften Zeitraum veränderten sich wichtige Rahmenbedingungen (Wirtschaftswachstum, Lebenserwartung, Inflation etc.) deutlich.

(2) Die Herausforderungen der steigenden Lebenserwartung und sinkender Geburten (TZ 3) sollte insbesondere die Pensionsreform des Jahres 2004 mit der Einführung des Pensionskontos lösen. (TZ 4) Für weitere Anpassungen wurde kein automatischer Algorithmus zur Veränderung von Parametern der Pensionsberechnung eingesetzt, sondern eine Kommission geschaffen. Deren Auftrag war, alle drei Jahre ein sogenanntes Langfristgutachten zu erstatten und gegebenenfalls Maßnahmen bzw. Systemänderungen vorzuschlagen. (TZ 9) Die Alterssicherungskommission setzte diesen Auftrag jedoch in wesentlichen Punkten nicht um: Insbesondere konnte das für 2017 vorgesehene „Langfristgutachten“ mangels Handlungsfähigkeit der Kommission nicht erstellt werden; das verspätet erstellte Gutachten 2021 enthielt keine ausdrückliche Aussage zur Nachhaltigkeit des Pensionssystems. Die Kriterien zur Beurteilung der Nachhaltigkeit waren veraltet und analytisch nicht mehr exakt nachvollziehbar. Zur Zeit der Gebarungüberprüfung war der Vorsitz der Kommission erneut unbesetzt. Empfehlungen für die weitere Vorgehensweise wurden nicht formuliert. Das Sozialministerium setzte trotz der eingeschränkten Funktionsfähigkeit der Alterssicherungskommission keine Ersatzmaßnahmen. (TZ 9 bis TZ 14)

(3) Zwischen 2005 und 2021 erfolgten im Pensionsrecht mehrmals Änderungen. Insbesondere hinsichtlich der Steuerung des Pensionsantrittsalters bzw. der vorzeitigen Pensionierung folgten die Maßnahmen aber keiner einheitlichen Strategie. Die finanziellen Erläuterungen waren bei einer Vielzahl der Maßnahmen nicht vorhanden oder nicht plausibel. Insbesondere kostenerhöhende Maßnahmen waren nicht ausreichend bewertet. Insgesamt verursachten die beschlossenen Maßnahmen erhebliche Mehrkosten. (TZ 16 bis TZ 18)

Auch die Pensionserhöhungen folgten nicht den gesetzlich festgelegten langfristigen Vorhaben: Die Pensionen sollten nach dem ASVG ab 2004 jährlich in Höhe der Inflation (Anpassungsfaktor) angepasst werden. In der Regel wich der Gesetzgeber jedoch davon ab. Insbesondere in den Jahren unmittelbar vor der Gebarungsüberprüfung wurden die Pensionen über der Inflation angepasst, was zu erheblichen Mehraufwendungen führte. Die häufige Staffelung der Pensionsanpassung nach der Pensionshöhe war sozial wenig treffsicher und schwächte das Äquivalenzprinzip der Versicherung. Für Änderungen der Bundesmittel zum Pensionssystem war kurzfristig die Höhe der Pensionsanpassungen der wirksamste Hebel. (TZ 19)

(4) Das Pensionsantrittsalter – ein wesentlicher Faktor für die mittel- und langfristige Nachhaltigkeit des Pensionssystems – stieg von 2004 bis 2021 um knapp drei Jahre. Es lag damit bei Männern etwa im internationalen Durchschnitt, bei Frauen aber im Zusammenhang mit der späten Anpassung an das gesetzliche Antrittsalter der Männer noch deutlich darunter. Insgesamt entsprach das Pensionsantrittsalter damit aber noch nicht dem Niveau des Jahres 1970.

Der wesentlichste Grund für die Erhöhung des Antrittsalters lag (auch aufgrund gesetzlicher Änderungen) in einem Rückgang der Invaliditätspensionen. Die Zahl der vorzeitigen Alterspensionen war dagegen bei Männern immer noch erheblich. Positiv zu vermerken war, dass das höhere Pensionsantrittsalter im Schnitt mit längeren Erwerbskarrieren (und nicht etwa mit größeren Lücken am Arbeitsmarkt) einherging.

Für die weitere Entwicklung war auf Basis der geltenden Rechtslage nur noch eine beschränkte Erhöhung des effektiven Pensionsantrittsalters zu erwarten (im Wesentlichen aufgrund der Anhebung des gesetzlichen Frauenpensionsantrittsalters). Seit 2018 bestand kein Zielpfad mehr für die weitere Anhebung. Angesichts der steigenden Lebenserwartung wäre eine Anhebung des effektiven Pensionsantrittsalters und gegebenenfalls auch des gesetzlichen Pensionsantrittsalters eine wichtige Handlungsoption, die viele andere europäische Länder bereits umgesetzt hatten. (TZ 22 bis TZ 25)

Die Höhe der Neupensionen ging entgegen den Annahmen bei Beschluss der Pensionsreformen 2003 und 2004 in der gesetzlichen Sozialversicherung bis 2021 nicht zurück. Absolut gesehen trat sogar ein Kaufkraftgewinn ein. Die „benefit ratio“ soll – außer bei den Beamtinnen und Beamten – bis 2050 weitgehend konstant bleiben. Für eine Beurteilung der Entwicklung für einzelne Personengruppen waren die bisherigen Prognosen noch nicht aussagekräftig genug. (TZ 27 bis TZ 29)

(5) Zur inhaltlichen Beurteilung der Nachhaltigkeit des Pensionssystems zeigten die vorliegenden Gutachten („Langfristgutachten“) ein geteiltes Bild: Insbesondere aufgrund einer wesentlich niedrigeren Erwartung der Wirtschaftsleistung stieg der erwartete Anteil der Pensionsausgaben am BIP bis 2050 gegenüber den Annahmen 2004. Aufgrund der im gleichen Zeitraum rückläufigen Ausgaben für Beamtenpensionen rechnete die Alterssicherungskommission insgesamt dennoch nur mit einem Anstieg des Gesamtaufwands am BIP um 0,3 Prozentpunkte zwischen 2021 und 2070. Gesamthaft betrachtet waren somit sowohl der Anteil der Pensionsausgaben am BIP als auch die durchschnittliche Entwicklung der Pensionen in Relation zu den Aktiveinkommen stabil.

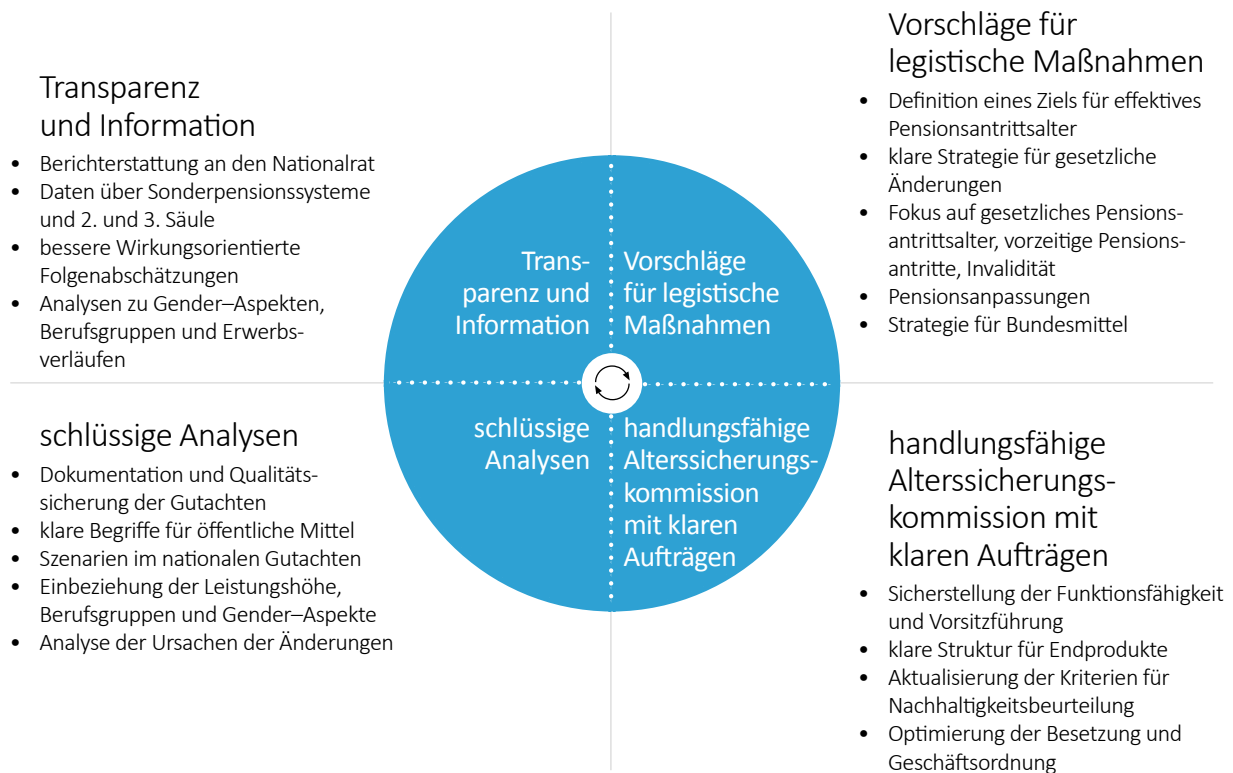
Im Hinblick auf die Nachhaltigkeitsdimension des Bundeshaushalts zeigte sich jedoch ein deutlicher Handlungsbedarf. Zwischen 2020 und 2030 war insgesamt eine Steigerung des Bundesbeitrags um rd. 8,2 Mrd. EUR auf rd. 28,1 Mrd. EUR vorhergesagt. Gemäß „Langfristiger Budgetprognose 2022“ des Finanzministeriums würde sich die Staatsschuldenquote von 70,6 % im Jahr 2019 auf 120,8 % im Jahr 2060 verschlechtern. Noch 2019 war für das Jahr 2060 eine Schuldenquote von 65,6 % erwartet worden. Die Ursache für diese Verschlechterung lag zwar nicht im Pensionssystem, sondern insbesondere in höheren Zinsausgaben und Verschlechterungen im Zusammenhang mit der COVID-19-Pandemie und der Energiekrise, sie bewirkte aber insgesamt auch eine eingeschränkte Verfügbarkeit von Mitteln für das Pensionssystem. (TZ 30, TZ 35)

Ein eindeutiges Kriterium für die Beurteilung der Prognosen auf ihre Nachhaltigkeit war nicht geregelt, weshalb die Alterssicherungskommission und der Fiskalrat zu unterschiedlichen Schlussfolgerungen kamen. Nach Auffassung des RH wäre die Nachhaltigkeit jedenfalls unter Berücksichtigung von vier inhaltlichen Kriterien zu bewerten. Es sollten die Beitrags-/Leistungsgerechtigkeit für die einzelnen Versicherten, die Versorgungswirkung für typische Erwerbsverläufe (ausreichende Pensionshöhe), eine volkswirtschaftliche Stabilität (Arbeitsanreize, Standortattraktivität etc.) und die Nachhaltigkeit des Bundeshaushalts gewährleistet sein. Weiters wäre ein funktionierender Prozess sicherzustellen, um unerwünschte Entwicklungen zu identifizieren und konsequent gegenzusteuern. Bei Anwendung dieser Kriterien bestand nach Auffassung des RH in der Dimension des Bundeshaushalts in Kombination mit den sonstigen Belastungen ein deutliches Risiko.

(6) Sowohl die Angemessenheit der Leistungen als auch die Finanzierung unterschieden sich deutlich zwischen den Geschlechtern und den Berufsgruppen. Frauen erhielten im Schnitt eine um rd. 40 % niedrigere Pension als Männer. Trotzdem ging der überwiegende Teil der öffentlichen Mittel im gesetzlichen Pensionssystem an Frauen. (TZ 37) Auch zwischen den Berufsgruppen war der Finanzierungsanteil aus dem Bundeshaushalt sehr unterschiedlich: Lag er bei unselbstständig Erwerbstätigen bei rd. 16 %, betrug er bei Selbstständigen rd. 51 % und bei Land- und Forstwir-

tinnen bzw. –wirten rd. 77 %. Hier waren auch die Eigenbeitragssätze der Versicherten geringer als bei den unselbstständig Erwerbstätigen. Zur Frage, ob dafür eine sachliche Begründung bestand, lagen keine aktuellen Berechnungen vor. (TZ 38)

Abbildung 32: Zusammenfassung der Handlungsfelder für ein nachhaltiges Pensionssystem



Quellen: Statistik Austria; Sozialministerium; WIFO; Darstellung: RH

Schlussempfehlungen

41 Zusammenfassend empfahl der RH:

Bundesministerium für Soziales, Gesundheit, Pflege und Konsumentenschutz

- (1) Für den Fall, dass die Abläufe der Alterssicherungskommission nicht die gesetzlich geforderten Ergebnisse liefern, sollte das Ministerium in Wahrnehmung seiner Verantwortung die Entwicklung des Pensionssystems vorausschauend prüfen, die notwendigen Maßnahmen zur Sicherstellung der Nachhaltigkeit des Pensionssystems setzen bzw. der Bundesregierung Vorschläge unterbreiten und entsprechende Gesetzesvorschläge vorlegen. (TZ 9)
- (2) Im Einvernehmen mit dem Bundesministerium für Finanzen und dem Bundeskanzleramt wäre eine rechtzeitige Bestellung von Vorsitzenden für die Alterssicherungskommission sicherzustellen. (TZ 10)

Bundesministerium für Soziales, Gesundheit, Pflege und Konsumentenschutz; Bundesministerium für Finanzen

- (3) Maßnahmen zur Steigerung der Transparenz über die noch bestehenden Sonder- bzw. Zusatzpensionssysteme sowie die zweite und dritte Säule der Altersvorsorge auf aggregierter Ebene wären zu prüfen (z.B. Meldungen aggregierter Daten an die Bundesanstalt „Statistik Österreich“). (TZ 6)
- (4) Für eine einheitliche Definition und Verwendung der Begriffe für die öffentlichen Mittel und den Aufwand in der gesetzlichen Pensionsversicherung wäre zu sorgen. (TZ 7)
- (5) Auf eine Veränderung der gesetzlich vorgeschriebenen Aufgaben nach dem Alterssicherungskommissions-Gesetz wäre hinzuwirken, um eine einfache Berichtsstruktur und eine Gesamtaussage über die Nachhaltigkeit des Pensionssystems zu ermöglichen. (TZ 9)
- (6) Auf eine vollständige Erfüllung der gesetzlichen Aufträge zu Berichten über die Nachhaltigkeit des Pensionssystems wäre hinzuwirken. (TZ 9)
- (7) Es wäre darauf hinzuwirken, dass die Bundesregierung wie gesetzlich vorgesehen alle drei Jahre dem Nationalrat die Berichte nach dem Alterssicherungskommissions-Gesetz vorlegt, dies unabhängig davon, ob Vorschläge für Reformmaßnahmen enthalten sind. (TZ 9)

- (8) Es wäre auf eine gesetzliche Änderung hinzuwirken, die im Fall einer Vakanz des Vorsitzes und seiner Stellvertretung jedenfalls die Handlungsfähigkeit der Alterssicherungskommission sicherstellt. (TZ 10)
- (9) Bei der Planung der Sitzungstermine und Einholung der Vorarbeiten der Wirtschaftsforschungsinstitute wäre sicherzustellen, dass die Arbeitsergebnisse der Alterssicherungskommission rechtzeitig erstellt werden. (TZ 10)
- (10) Auf eine Erweiterung des Mandats der Alterssicherungskommission wäre hinzuwirken, um eine umfassende Beurteilung des Pensionssystems unter Einbeziehung der Angemessenheit der Leistungen, der privaten Pensionsvorsorge und aktueller Gesetzesvorhaben zu ermöglichen. (TZ 12)
- (11) In der Alterssicherungskommission wäre auf eine gesetzliche Erweiterung des Kreises der Fachexpertinnen und –experten aus allen relevanten Bereichen – etwa Arbeitsmarkt, Demografie und Versicherungsmathematik – hinzuwirken. (TZ 13)
- (12) Auf eine Beratung und Beschlussfassung der Alterssicherungskommission vor Abstimmung der Gutachten mit den befassten Ministerinnen und Ministern wäre hinzuwirken. (TZ 14)
- (13) Auf eine frühzeitige Übermittlung der Unterlagen an die Mitglieder der Alterssicherungskommission und ausreichende Diskussionszeit wäre hinzuwirken, um diesen eine eingehende Analyse und Erörterung zu ermöglichen. (TZ 14)
- (14) Die Einräumung eines Antragsrechts sowie eines Stimmrechts für fachliche und methodische Themen an die Fachexpertinnen und –experten wäre zu prüfen. (TZ 14)
- (15) Es wäre darauf hinzuwirken, dass die Alterssicherungskommission nicht nur die Prognose bestätigt, sondern auch eine eigenständige und aussagekräftige Analyse vornimmt und einen allfälligen Handlungsbedarf feststellt. (TZ 14)
- (16) Die Berechnungen zum „Langfristgutachten“ wären schriftlich zu dokumentieren. (TZ 15)
- (17) Für die Erstellung des „Langfristgutachtens“ wäre die Qualitätssicherung zu verbessern, z.B. durch eine Prüfung. (TZ 15)
- (18) Die Daten des „Langfristgutachtens“ wären in maschinenlesbarer Form zur Verfügung zu stellen. (TZ 15)

- (19) Neben der gesonderten Darstellung von gesetzlicher Pensionsversicherung und Beamtenpensionen wäre auch auf eine Gesamtbetrachtung beider Systeme hinzuwirken. (TZ 15)
- (20) In den Wirkungsorientierten Folgenabschätzungen wären die tatsächlichen Auswirkungen möglichst realistisch einzuschätzen. (TZ 16)
- (21) Bei Erfüllung der Voraussetzungen wären auch die langfristigen finanziellen Auswirkungen von Gesetzesvorhaben abzuschätzen. (TZ 16)
- (22) Die finanziellen Auswirkungen von gesetzlichen Maßnahmen im Pensionsrecht wären im Nachhinein systematisch zu bewerten, um auf unerwünschte Effekte zeitgerecht reagieren zu können. (TZ 16)
- (23) Es wäre darauf hinzuwirken, dass gesetzliche Änderungen im Pensionsrecht nach einer langfristigen Strategie und unter Berücksichtigung der langfristigen finanziellen Auswirkungen erfolgen. Wichtige Handlungsfelder wären dabei die weitere Steigerung des Pensionsantrittsalters, die gezielte Bekämpfung von Invalidität und ein nachhaltiger Umgang mit Pensionsanpassungen. (TZ 17)
- (24) Es wäre zu prüfen, ob besondere Voraussetzungen im Gesetzgebungsprozess der Sicherung der Nachhaltigkeit des Pensionssystems zuträglich wären, etwa indem davor die Alterssicherungskommission damit befasst wird oder die finanziellen Folgen evaluiert werden. (TZ 17)
- (25) Es wäre grundsätzlich auf die Pensionsanpassung gemäß Allgemeinem Sozialversicherungsgesetz (Anpassungsfaktor) hinzuwirken. Sozialen Aspekten wäre durch treffsichere Instrumente, etwa die Ausgleichszulage, zu begegnen. Im Falle einer längerfristigen Entwicklung der Beitragseinnahmen unter der Inflation bzw. der allgemeinen Einkommensentwicklung wären die Pensionen unter Berücksichtigung der fiskalischen Gesamtsituation und der allgemeinen Einkommensentwicklung anzupassen. (TZ 19)
- (26) Unter Einbeziehung der Entwicklung der Lebenserwartung wäre ein strategisches Ziel zum effektiven Pensionsantrittsalter zu definieren, dessen Einhaltung regelmäßig zu prüfen und gegebenenfalls Maßnahmen zur Zielerreichung zu setzen. (TZ 21, TZ 26)
- (27) Im Rahmen der Zielsetzung zur Anhebung des effektiven Pensionsantrittsalters wäre zu berücksichtigen, dass der Anteil vorzeitiger Alterspensionen bei Männern 2021 noch immer hoch war. Die bisherigen Erfahrungen bei Invaliditätspensionen sowie eine etwaige Anpassung beim gesetzlichen Pensionsantrittsalter wären ebenfalls zu berücksichtigen. (TZ 24)

- (28) Aufgrund der Bedeutung der Pensionshöhe für die Finanzierung des Pensionssystems und für die sozialen Folgen der dargestellten Entwicklungen wäre eine differenziertere Analyse mit unterschiedlichen Kennzahlen (nominelle und reale Entwicklung der Pensionshöhe, „benefit ratio“, Ersatzraten) vorzunehmen. [\(TZ 27\)](#)
- (29) Bei der differenzierteren Analyse der Entwicklung der Pensionshöhen wären auch die erhöhend und absenkend wirkenden Einflussfaktoren miteinzubeziehen. [\(TZ 28\)](#)
- (30) Ebenso wären bei der differenzierteren Analyse der Entwicklung der Pensionshöhen die Gründe für die bisherige und zukünftige Entwicklung miteinzubeziehen. [\(TZ 29\)](#)
- (31) Die (künftige) Entwicklung des Bundesbeitrags für Pensionen wäre im Hinblick auf den fiskalischen Spielraum genau zu beobachten; erforderlichenfalls wären Maßnahmen zur Sicherstellung einer nachhaltigen Finanzierung vorzuschlagen. Falls ein Beitrag des Pensionssystems zur Haushaltskonsolidierung vorgesehen wird, wären kurz- und mittelfristig Maßnahmen im Bereich der Pensionsanpassung und langfristig Maßnahmen im Bereich des Pensionsantrittsalters am effektivsten. [\(TZ 31\)](#)
- (32) In künftigen „Langfristgutachten“ wären die Ursachen von Ergebnisveränderungen gegenüber den Vorgutachten zu analysieren und quantifizierte Einschätzungen dazu aufzunehmen. [\(TZ 32\)](#)
- (33) In den „Langfristgutachten“ wären auch Analysen anderer Einrichtungen zur langfristigen Entwicklung der Pensionsausgaben zu berücksichtigen sowie methodische und inhaltliche Unterschiede zu analysieren. [\(TZ 34\)](#)
- (34) Auch für den nationalen Teil des „Langfristgutachtens“ wären Szenarien zu entwickeln und zu veröffentlichen. Dies sollte insbesondere umstrittene Parameter (z.B. das Produktivitätswachstum), aber auch konkrete Handlungsoptionen der Politik (z.B. Änderungen im Pensionsrecht) abbilden und im Bereich der Beamtenpensionen mögliche Entwicklungen berücksichtigen. [\(TZ 35\)](#)
- (35) Es wäre auf eine Aktualisierung und Erweiterung der Nachhaltigkeitskriterien für die Alterssicherungskommission im Sinne des Vertrauensgrundsatzes hinzuwirken, um die Nachhaltigkeit des Pensionssystems unter Einbeziehung versicherungsmathematischer, versorgungspolitischer und volkswirtschaftlicher Kriterien und von Aspekten der Haushaltsführung des Bundes beurteilen zu können. [\(TZ 36\)](#)

- (36) Die Handlungsfähigkeit der Alterssicherungskommission wäre sicherzustellen, dies insbesondere durch eine funktionierende Vorsitzführung und die zeitgerechte Erstellung der Gutachten, eine Befassung mit aktuellen Fragen unter Einbeziehung von Expertinnen und Experten, eine nachvollziehbare Dokumentation der Berechnungen, klare Beschlüsse und eine regelmäßige Berichterstattung an den Nationalrat. (TZ 36)
- (37) Eine Zielrichtung für die Entwicklung und Verteilung des Bundeshaushalts und daraus abgeleitet eine Perspektive für den Bundesbeitrag zu den Pensionen wären zu entwickeln, die vor dem Hintergrund möglicher Maßnahmen im Pensionsbereich (insbesondere bei Pensionsanpassungen und Veränderungen im Pensionsantrittsalter) realistisch erscheinen. Dabei wäre eine ausreichende Flexibilität für die Reaktion auf geänderte Umstände zu bewahren. (TZ 36)
- (38) Bei der Befassung der Alterssicherungskommission mit der Angemessenheit von Pensionen wären die geschlechtsspezifischen Unterschiede im Pensionssystem – insbesondere zur Entwicklung des „Gender Gap in Pensions“, zum Altersarmutsrisiko von Frauen und zur Gender Erfolgsrechnung – in den Prognosen der „Langfristgutachten“ zu analysieren und entsprechende Handlungsfelder aufzuzeigen. (TZ 37)
- (39) Die wirtschaftliche Gleichwertigkeit (Äquivalenz) zwischen den berufsgruppenspezifischen Sozialversicherungsgesetzen (Gewerbliches Sozialversicherungsgesetz, Freiberuflichen–Sozialversicherungsgesetz und Bauern–Sozialversicherungsgesetz) und dem Allgemeinen Sozialversicherungsgesetz wäre zu prüfen; gegebenenfalls wäre die begonnene Harmonisierung weiterzuführen. (TZ 38)
- (40) Bei der differenzierteren Analyse der Entwicklung der Pensionshöhen wäre auch eine nach Berufsgruppen und Erwerbsverläufen differenzierte Analyse anhand geeigneter Szenarien vorzunehmen. (TZ 39)



Wien, im Oktober 2023

Die Präsidentin:

Dr. Margit Kraker

Anhang A

Glossar

Altenquotient

Der Altenquotient beschreibt das Verhältnis der Bevölkerung ab 65 Jahren zur Bevölkerung von 15 bis 64 Jahren.

Anpassungsfaktor

Das ist der jährlich durch Verordnung festgelegte Wert, der, soweit nichts anderes bestimmt wird, für die Erhöhung der Renten und Pensionen und der leistungsbezogenen festen Beträge in der Sozialversicherung heranzuziehen ist.

Aufwertungszahl

Die Aufwertungszahl beruht auf der Veränderung der durchschnittlichen Beitragsgrundlage in der gesetzlichen Pensionsversicherung vom jeweils drittvorangegangenen Kalenderjahr zum jeweils zweitvorangegangenen Kalenderjahr. Die Aufwertungszahl ist, soweit im Einzelnen nichts anderes angeordnet wird, für die Erhöhung der Höchstbeitragsgrundlage und der fixen Beträge, die der Beitragsberechnung dienen, heranzuziehen.

Beitragsgrundlage

Die Beitragsgrundlage ergibt sich grundsätzlich aus dem sozialversicherungspflichtigen Einkommen und bildet die Basis für die Pensionsberechnung.

Beitragssatz

Das ist ein bestimmter, vom Gesetzgeber für die Kranken-, Unfall- und Pensionsversicherung in unterschiedlichem Ausmaß festgesetzter Prozentsatz zur Ermittlung der individuellen Beitragshöhe.

benefit ratio

Das ist das Verhältnis der Durchschnittspension aller Pensionistinnen und Pensionisten zum Durchschnittseinkommen aller Erwerbspersonen.

Brutto- und Nettoersatzrate

Die Ersatzrate ermittelt sich als prozentueller Anteil der Pensionshöhe im ersten Jahr nach der Pensionierung am Letzteinkommen vor der Pensionierung vor bzw. nach Abzug von Steuern.

Eigenpension

Die Eigenpension gebührt aufgrund selbst erworbener Ansprüche und wird nicht – wie z.B. die Hinterbliebenenpension – von den Ansprüchen einer anderen Person abgeleitet.



Nachhaltigkeit des Pensionssystems

Kontoprozentsatz

Das ist ein Berechnungsparameter für die Kalkulation der Teilgutschrift im Pensionskonto.

Steigerungspunkte

Festgelegt als bestimmter Prozentsatz der Bemessungsgrundlage dienen die Steigerungspunkte der Berechnung der Pensionsleistung entsprechend der Anzahl der Versicherungsmonate (im Altrecht).

Anhang B

Ressortbezeichnung und –verantwortliche

Tabelle A: Arbeitsministerium

Zeitraum	Ressortbezeichnung	Bundesministerin bzw. –minister
1.2.2009 bis 7.1.2018	Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz	17.5.2016 bis 18.12.2017: Alois Stöger, diplömé
8.1.2018 bis 28.1.2020	Bundesministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Konsumentenschutz	18.12.2017 bis 22.5.2019: Mag. ^a Beate Hartinger–Klein 22.5.2019 bis 3.6.2019: Dr. Walter Pöltner 3.6.2019 bis 7.1.2020: Mag. ^a Dr. ⁱⁿ Brigitte Zarfl 7.1.2020 bis 29.1.2020: Rudolf Anschober
29.1.2020 bis 31.1.2021	Bundesministerium für Arbeit, Familie und Jugend	29.1.2020 bis 11.1.2021: Mag. ^a Christine Aschbacher seit 11.1.2021: Mag. Dr. Martin Kocher
1.2.2021 bis 17.7.2022	Bundesministerium für Arbeit	seit 11.1.2021: Mag. Dr. Martin Kocher
seit 18.7.2022	Bundesministerium für Arbeit und Wirtschaft	

Quelle: Parlament; Zusammenstellung: RH

Tabelle B: Sozialministerium

Zeitraum	Ressortbezeichnung	Bundesministerin bzw. –minister
1.2.2009 bis 7.1.2018	Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz	17.5.2016 bis 18.12.2017: Alois Stöger, diplömé
8.1.2018 bis 28.1.2020	Bundesministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Konsumentenschutz	18.12.2017 bis 22.5.2019: Mag. ^a Beate Hartinger–Klein 22.5.2019 bis 3.6.2019: Dr. Walter Pöltner 3.6.2019 bis 7.1.2020: Mag. ^a Dr. ⁱⁿ Brigitte Zarfl 7.1.2020 bis 29.1.2020: Rudolf Anschober
seit 29.1.2020	Bundesministerium für Soziales, Gesundheit, Pflege und Konsumentenschutz	29.1.2020 bis 19.4.2021: Rudolf Anschober 19.4.2021 bis 8.3.2022: Dr. Wolfgang Mückstein seit 8.3.2022: Johannes Rauch

Quelle: Parlament; Zusammenstellung: RH

Tabelle C: Finanzministerium

Zeitraum	Ressortbezeichnung	Bundesministerin bzw. –minister
seit 1.2.2009	Bundesministerium für Finanzen	2.12.2008 bis 20.4.2011: Dipl.–Ing. Josef Pröll 21.4.2011 bis 16.12.2013: Mag. ^a Dr. ⁱⁿ Maria Theresia Fekter 16.12.2013 bis 1.9.2014: Dr. Michael Spindelegger 1.9.2014 bis 18.12.2017: Dr. Johann Georg Schelling 18.12.2017 bis 3.6.2019: Hartwig Löger 3.6.2019 bis 7.1.2020: Dipl.–Kfm. Eduard Müller 7.1.2020 bis 6.12.2021: Mag. Gernot Blümel, MBA seit 6.12.2021: Mag. Magnus Brunner, LL.M.

Quelle: Parlament; Zusammenstellung: RH

R - H

