

Budgetdienst



REPUBLIK ÖSTERREICH
Parlamentsdirektion

Anfragebeantwortung des Budgetdienstes

Fiskalische Wirkung der Pensionsbeschlüsse zwischen 2017 und 2019

11. März 2020



Inhaltsverzeichnis

1	Anfrage	7
2	Zusammenfassung	8
3	Darstellung der gesetzlichen Regelungen	16
3.1	Pensionsanpassungen 2018, 2019 und 2020	16
3.1.1	Pensionsanpassungsgesetz 2018	17
3.1.2	Pensionsanpassungsgesetz 2019	18
3.1.3	Pensionsanpassungsgesetz 2020	19
3.2	Pensionsbonus und Steuerpflicht der Ausgleichszulage	20
3.3	Aufhebung der Wartefrist für die erste Pensionsanpassung	24
3.4	Abschlagsfreie Pension nach 45 Beitragsjahren	26
3.5	Abschlagsfreies Sonderruhegeld	29
4	Erläuterung der Berechnungen	32
5	Auswirkungen auf Personenebene	35
5.1	Pensionsanpassungen 2018, 2019 und 2020	35
5.2	Erhöhung Ausgleichszulage und Pensionsbonus	38
5.2.1	Alleinstehende PensionistInnen	38
5.2.2	Paare	40
5.3	Aufhebung der Wartefrist für die erste Pensionsanpassung	42
5.4	Abschlagsfreie Pension nach 45 Beitragsjahren	44
6	Fiskalische Auswirkungen von Verhaltensänderungen auf Personenebene	48
6.1	Abschlagsfreie Pension nach 45 Beitragsjahren	48
6.1.1	Früherer Pensionsantritt Langzeitversicherte	49
6.1.2	Früherer Pensionsantritt Schwerarbeiter	52
6.1.3	Späterer Pensionsantritt um Abschlagsfreiheit zu erreichen	56
6.1.4	Aufschub Pensionsantritt von 2019 auf 2020	59



6.1.5	Altersteilzeit.....	59
6.1.6	Frauen ab 2024.....	60
6.1.7	Alternative Anreizmodelle.....	61
6.2	Pensionsbonus.....	61
6.2.1	Alleinstehende PensionistInnen	62
6.2.2	Paare	65
6.2.3	Alternative Anreizmodelle.....	68
7	Fiskalische Auswirkungen auf gesamtstaatlicher Ebene.....	69
7.1	Pensionsanpassungen 2018, 2019 und 2020.....	70
7.2	Erhöhung Ausgleichszulage und Einführung Pensionsbonus	72
7.3	Aufhebung der Wartefrist für die erste Pensionsanpassung	74
7.4	Abschlagsfreie Pension nach 45 Beitragsjahren.....	76
7.4.1	Auswirkungen pro Jahrgangskohorte	76
7.4.2	Auswirkungen insgesamt	82
7.5	Abschlagsfreies Sonderruhegeld.....	87
7.6	Gesamteffekt.....	89
	Methodenanhang	92
	Allgemeine Annahmen.....	92
	Pensionsanpassungen 2018, 2019 und 2020	93
	Erhöhung Ausgleichszulage und Einführung Pensionsbonus.....	93
	Aufhebung der Wartefrist für die erste Pensionsanpassung.....	94
	Abschlagsfreie Pension nach 45 Beitragsjahren	94
	Modellbeschreibung	95



Abkürzungsverzeichnis

AMS	Arbeitsmarktservice
ASVG	Allgemeines Sozialversicherungsgesetz
AZ	Ausgleichszulage
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BMF	Bundesministerium für Finanzen
BMKÖS	Bundesministerium für Kunst, Kultur, öffentlichen Dienst und Sport
BMSGPK	Bundesministerium für Soziales, Gesundheit, Pflege und Konsumentenschutz
ESTG	Einkommensteuergesetz
iHv	in Höhe von
KV-Beiträge	Krankenversicherungsbeiträge
Mio.	Millionen
Mrd.	Milliarden
PAG	Pensionsanpassungsgesetz(e)
PVA	Pensionsversicherungsanstalt
rd.	Rund
SV	Sozialversicherung



Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Pensionsanpassung – Fiskalischer Effekt Modellhaushalte	37
Tabelle 2:	Entfall Wartefrist – Fiskalischer Effekt Pensionsantritt 2019.....	42
Tabelle 3:	Entfall Wartefrist – Fiskalischer Effekt Pensionsantritt ab 2020.....	44
Tabelle 4:	Bruttopension in Abhängigkeit von Beitragsjahren und Antrittsalter	45
Tabelle 5:	Abschlagsfreie Pension mit 62 Jahren – Fiskalischer Effekt Modellhaushalte	46
Tabelle 6:	Abschlagsfreie Schwerarbeitspension – Fiskalischer Effekt Modellhaushalte	47
Tabelle 7:	Abschlagsfreie Pension Langzeitversicherte mit 62 Jahren – Anreizwirkungen	51
Tabelle 8:	Abschlagsfreie Pension Langzeitversicherte mit 62 Jahren – Fiskalischer Effekt.....	51
Tabelle 9:	Abschlagsfreie Pension Schwerarbeiter mit 60 Jahren – Anreizwirkungen.....	54
Tabelle 10:	Abschlagsfreie Pension Schwerarbeiter mit 60 Jahren – Fiskalischer Effekt	55
Tabelle 11:	Anreizwirkungen Pensionsbonus – Alleinstehende III	64
Tabelle 12:	Anreizwirkungen Pensionsbonus – Paare III.....	67
Tabelle 13:	Fiskalischer Effekt Pensionsanpassungen 2018, 2019 und 2020	71
Tabelle 14:	Fiskalischer Effekt BezieherInnen von Ausgleichszulagen bzw. Pensionsbonus	73
Tabelle 15:	Fiskalischer Effekt Aufhebung der Wartefrist	75
Tabelle 16:	Bezieher einer abschlagsfreien Pension der ersten Jahrgangskohorte	77
Tabelle 17:	Kosten der abschlagsfreien Pension der ersten Jahrgangskohorte.....	79
Tabelle 18:	Fiskalische Kosten der abschlagsfreien Pension nach 45 Beitragsjahren	86
Tabelle 19:	Fiskalische Kosten abschlagsfreies Sonderruhegeld	88
Tabelle 20:	Fiskalische Kosten der Pensionsbeschlüsse zwischen 2017 und 2019.....	89
Tabelle 21:	Zielgrößen bei der ersten Jahrgangskohorte und simulierte Werte	98



Grafikverzeichnis

Grafik 1:	Jährliche Fiskalische Kosten der Pensionsbeschlüsse zwischen 2017 und 2019	11
Grafik 2:	Ausgleichszulage und Pensionsbonus – Alleinstehende.....	23
Grafik 3:	Ausgleichszulage und Pensionsbonus – Paare	24
Grafik 4:	Pensionsanpassung PAG 2018, 2019 und 2020 (Vergleich zum Anpassungsfaktor)	36
Grafik 5:	Erhöhung Ausgleichszulage und Pensionsbonus – Alleinstehende	38
Grafik 6:	Erhöhung Ausgleichszulage und Pensionsbonus – Paare	40
Grafik 7:	Pensionsantritt Langzeitversicherte – Beispielperson	49
Grafik 8:	Pensionsantritt Schwerarbeiter – Beispielperson	53
Grafik 9:	Abschlagsfreie Pension – Beispielperson	56
Grafik 10:	Beispielperson mit 45 Beitragsjahren im Alter von 63 Jahren	57
Grafik 11:	Anreizwirkung Pensionsbonus – Alleinstehende I	62
Grafik 12:	Anreizwirkung Pensionsbonus – Alleinstehende II	63
Grafik 13:	Anreizwirkung Pensionsbonus – Paare I	65
Grafik 14:	Anreizwirkung Pensionsbonus – Paare II	66
Grafik 15:	Kosten der abschlagsfreien Pension der ersten Jahrgangskohorte	81
Grafik 16:	Fiskalische Kosten der abschlagsfreien Pension – Männer	83
Grafik 17:	Fiskalische Kosten der abschlagsfreien Pension – Frauen.....	85
Grafik 18:	Fiskalische Kosten der abschlagsfreien Pension nach 45 Beitragsjahren.....	86
Grafik 19:	Jährliche Fiskalische Kosten der Pensionsbeschlüsse zwischen 2017 und 2019	91



1 Anfrage

Die **Abg. Dipl.-Ing. Karin Doppelbauer**, Mitglied des Budgetausschusses, ersuchte den Budgetdienst um eine Kurzstudie zur langfristigen fiskalischen Wirkung der zwischen 2017 und 2019 erfolgten Pensionsbeschlüsse.¹ Dazu zählen:

- die Pensionsanpassungsgesetze 2018, 2019 und 2020, die jeweils eine über den Anpassungsfaktor (im Wesentlichen Inflationsrate) hinausgehende Erhöhung der Pensionen vorsahen
- der Pensionsbonus (Bonus für Langzeitversicherte mit niedrigen Pensionen)
- die Aufhebung der einjährigen Wartefrist für die erste Pensionsanpassung
- das abschlagsfreie Sonderruhegeld
- die abschlagsfreie Frühpension ab 45 Beitragsjahren

Während die finanzielle Wirkung der Pensionsanpassungsgesetze längerfristig abnehme und verschwinde, wirkten sich die übrigen Beschlüsse dauerhaft auf das Bundesbudget aus. Die Kurzstudie des Budgetdienstes solle daher auf folgende Frage Bezug nehmen:

- Wie wirken sich die zwischen 2017 und 2019 erfolgten Pensionsbeschlüsse längerfristig auf die öffentlichen Haushalte aus (jährlich von 2018-2050; Darstellung zumindest nach Jahr, nach Untergliederung und getrennt nach Einnahmen/Ausgaben-Effekten)?

¹ Der vollständige Text der Anfrage ist am Ende dieser Studie angeschlossen.



2 Zusammenfassung

Die vorliegende Studie zu einer Anfrage der Abg. Dipl.-Ing. Karin Doppelbauer untersucht die langfristigen fiskalischen Wirkungen (bis zum Jahr 2050) der zwischen 2017 und 2019 erfolgten Pensionsbeschlüsse, die für die Darstellungen und Berechnungen in der Studie in fünf Kategorien gruppiert werden:

- **Pensionsanpassungsgesetze 2018 bis 2020** für PensionistInnen, die keine Ausgleichszulage beziehen: Durch diese haben bereits in Pension befindliche Personen teilweise eine vom gesetzlich vorgesehenen Anpassungsfaktor abweichende Pensionsanpassung erhalten.
- **Erhöhung der Ausgleichszulage und Einführung des Pensionsbonus**: Die Richtsätze für die Ausgleichszulage wurden stärker erhöht als der Anpassungsfaktor und mit dem Pensionsbonus erfolgte eine Aufstockung von niedrigen Pensionen bei Vorliegen von ausreichend Beitragsjahren aus Erwerbstätigkeit.
- **Aufhebung der Wartefrist für die erste Pensionsanpassung**: Die erstmalige Pensionsanpassung erfolgt seit 2020 bereits im Jahr nach dem Pensionsantritt und somit ein Jahr früher als bisher.
- **Abschlagsfreie vorzeitige Alterspension nach 45 Beitragsjahren**: Die Abschläge bei einem Pensionsantritt vor dem Regelpensionsalter entfallen, wenn zumindest 45 Beitragsjahre aus Erwerbstätigkeit vorliegen.
- **Abschlagsfreies Sonderruhegeld**: Die Abschläge bei BezieherInnen des Sonderruhegeldes entfallen ebenfalls.

Vorgangsweise und Aufbau der Studie

In der Studie werden zunächst für die angeführten Kategorien jeweils die **neuen rechtlichen Regelungen** und die dadurch bewirkten Veränderungen gegenüber der vor deren Einführung geltenden Rechtslage, insbesondere im Hinblick auf die Auswirkungen der Maßnahmen auf die Pensionshöhe, dargestellt (Pkt. 3).

Der dann folgende Abschnitt stellt die **finanziellen Auswirkungen** der jeweiligen gesetzlichen Regelungen für die davon betroffenen Personen auf **individueller Ebene** dar. Dazu werden die Veränderung des **Nettojahreseinkommens** sowie die Gegenwartswerte für die Veränderung des **Nettolebensinkommens** und aller daraus insgesamt resultierenden **fiskalischen Kosten pro Person** in Abhängigkeit von der Pensionshöhe sowie anhand typischer



Beispielsfälle berechnet. Die gesamtstaatlichen fiskalischen Kosten resultieren dabei aus höheren Pensionsleistungen, die dadurch bedingten höheren Krankenversicherungsbeiträge (KV-Beiträge) und Einkommenssteuern werden aber gegengerechnet. Dabei wird zunächst angenommen, dass es zu keinen Verhaltensänderungen, insbesondere zu keiner Änderung der Entscheidung über den Zeitpunkt des Pensionsantritts kommt. (Pkt. 5).

Von den Regelungen gehen jedoch für die einzelnen Personen teilweise starke Anreizeffekte aus, den Pensionsantritt vorzuziehen oder teilweise auch nach hinten zu verschieben (z.B. um die erforderlichen Monate für eine Abschlagsfreiheit zu erreichen). Durch unterschiedliche Voraussetzungen der Regelungen (z.B. hinsichtlich der Anrechenbarkeit des Präsenz- bzw. Zivildienstes) können dabei einzelne Versicherungsmonate die Pensionsleistung und das Nettolebensinkommen stark verändern. Die Darstellung wird daher um eine Analyse der durch die Anreizwirkungen der neuen Regelungen auf Personenebene erwartbaren **Verhaltensänderungen** ergänzt (Pkt. 6).

Den Abschluss der Studie bildet die Beantwortung der konkreten Fragestellung, indem die in den vorangehenden Abschnitten ermittelten Kosten unter Berücksichtigung von Verhaltensänderungen aufgrund der Anreizeffekte der Regelungen mit der Anzahl der im jeweiligen Jahr betroffenen Personen gewichtet und somit die aggregierten **fiskalischen Auswirkungen** auf **gesamtstaatlicher Ebene** (Differenz aus höheren Pensionsleistungen und dadurch bedingten höheren Sozialversicherungsbeiträgen und Einkommensteuern) berechnet werden (Pkt. 7).

Überblick über die Gesamtergebnisse

Für die Berechnungen wird von der im Jahr 2020 gültigen Rechtslage ausgegangen und bis zum Ende der Betrachtungsperiode im Jahr 2050 eine unveränderte Politik unterstellt. Alle nominellen Beträge, die für die Jahre ab 2021 berechnet werden, sind inflationsbereinigt zu den Preisen des Jahres 2020 dargestellt. Die Annahmen zur langfristigen Entwicklung von Bruttoinlandsprodukt (BIP), Löhnen und Pensionshöhen sowie zur Anzahl der PensionsbezieherInnen werden der Langfristigen Budgetprognose 2019 des BMF entnommen. Die Berechnungen beziehen sich, mit Ausnahme der fiskalischen Kosten der Pensionsanpassungsgesetze, auf den Bereich der gesetzlichen Pensionsversicherung. Bei den vollharmonisierten BeamtInnen (Jahrgänge ab 1976 oder ab 2005 ernannt) führen der Entfall der Wartefrist, die Abschlagsfreiheit nach 45 Beitragsjahren und der Pensionsbonus mittel- und langfristig ebenfalls zu fiskalischen Kosten, die wegen fehlender Datengrundlagen in die Berechnungen aber nicht eingeflossen sind.



Die von der Studie umfassten Maßnahmen führen zu **Mehrausgaben im Jahr 2020** iHv knapp **700 Mio. EUR**. Mit 366 Mio. EUR ist mehr als die Hälfte davon auf die über dem gesetzlichen Anpassungsfaktor (im Wesentlichen die Inflationsrate) liegenden Anpassungen der Pensionen in den Jahren 2018 bis 2020 zurückzuführen. Für die stärkere Erhöhung der Ausgleichszulagen und den 2020 eingeführten Pensionsbonus fallen Mehrausgaben iHv 147 Mio. EUR an. Durch die abschlagsfreie vorzeitige Alterspension nach 45 Beitragsjahren steigen die geschätzten Pensionszahlungen 2020 um weitere 115 Mio. EUR und wegen des Entfalls der Wartefrist für die erste Pensionserhöhung nochmals um 43 Mio. EUR. Langfristig werden sich die jährlichen Mehrausgaben wegen des Entfalls der Wartefrist deutlich erhöhen, da jedes Jahr zusätzliche Personen davon profitieren. Im Jahr 2050 erreichen sie 1,1 Mrd. EUR. Die jährlichen Mehrausgaben der abschlagsfreien Pension werden ebenfalls stark ansteigen, weil jedes Jahr zusätzliche Männer davon profitieren. Frauen sind erst nach der Anhebung ihres Regelpensionsalters von der Abschlagsfreiheit betroffen, weshalb es etwa ab dem Jahr 2033 zu einem stärkeren Anstieg der Mehrausgaben kommen wird. Die geschätzten Mehrausgaben im Jahr 2050 betragen 1,6 Mrd. EUR. Bei den Pensionsanpassungsgesetzen fallen die Mehrausgaben hingegen, da die betroffenen Personen entsprechend der Lebenserwartung zunehmend versterben. Insgesamt werden die jährlichen **Mehrausgaben im Jahr 2050** etwa **2,9 Mrd. EUR** betragen.

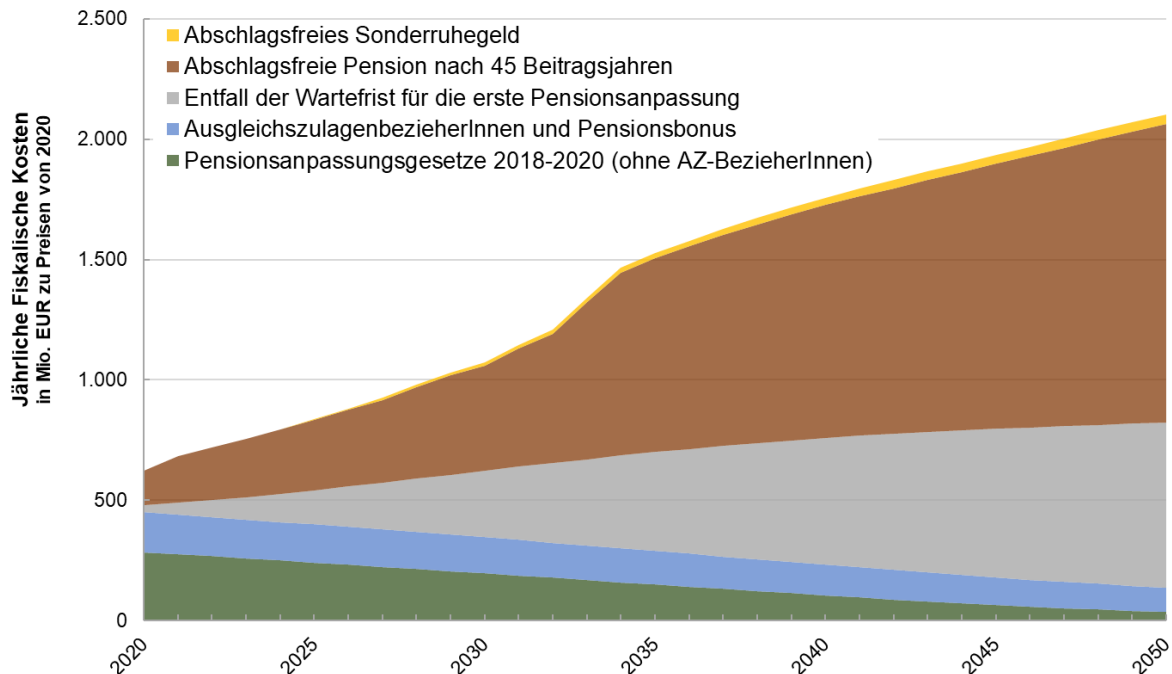
Den Mehrausgaben stehen auch einnahmenseitige Effekte gegenüber. Einerseits erhöhen die gestiegenen Pensionszahlungen auch die Beiträge zur Krankenversicherung sowie die Einzahlungen aus der Einkommensteuer. Andererseits reduzieren Verhaltensänderungen wegen des Entfalls der Abschläge bei einem vorzeitigen Pensionsantritt durch den im Durchschnitt früheren Austritt aus dem Erwerbsleben die Anzahl der Beschäftigten, wodurch es zu Mindereinnahmen bei den Sozialversicherungsbeiträgen und der Einkommensteuer kommt. Die Möglichkeit der SV-Rückerstattung (Negativsteuer) für BezieherInnen von Ausgleichszulagen führt ebenfalls zu Mindereinnahmen bei der Einkommensteuer. Im **Jahr 2020** kommt es insgesamt zu geschätzten **Mehreinnahmen** iHv **50 Mio. EUR**. Langfristig wachsen vor allem die Mehreinzahlungen aus SV-Beiträgen und Einkommensteuer als Folge des Entfalls der Wartefrist und der abschlagsfreien Pension beträchtlich, weil eine zunehmende Anzahl an PensionistInnen deshalb eine höhere Pension bezieht. Insgesamt werden die jährlichen **Mehreinnahmen im Jahr 2050** knapp **800 Mio. EUR** betragen.

Daraus werden sich **im Jahr 2020** auf gesamtstaatlicher Ebene **fiskalische Kosten** iHv **621 Mio. EUR** bzw. **0,15 % des BIP** ergeben. Die jährlichen Kosten werden in der Folge kontinuierlich anwachsen. Etwa ab dem Jahr 2033 wird es zu einem stärkeren Anstieg kommen, da dann auch Frauen von der Abschlagsfreiheit zur Gänze profitieren können. Die



jährlichen fiskalischen Kosten werden **im Jahr 2050** voraussichtlich **rd. 2,1 Mrd. EUR** bzw. **0,36 % des BIP** betragen. Die folgende Grafik stellt den Verlauf der jährlichen fiskalischen Kosten (Mehrausgaben abzüglich Mehreinnahmen) dar.

Grafik 1: Jährliche Fiskalische Kosten der Pensionsbeschlüsse zwischen 2017 und 2019



Quelle: Eigene Berechnungen

Die Ergebnisse der einzelnen in der Studie gebildeten Kategorien werden nachfolgend ebenso in Mehrausgaben für höhere Pensionsleistungen, Beitrags- und Steuerrückflüsse aufgrund der höheren Bemessungsgrundlagen sowie die daraus resultierenden gesamtstaatlichen fiskalischen Kosten aufgliedert.

Pensionsanpassungsgesetze 2018 bis 2020 (ohne AusgleichszulagenbezieherInnen)

Mit den **Pensionsanpassungsgesetzen 2018 bis 2020** wurden niedrige Pensionen stärker erhöht als mit dem gesetzlich vorgesehenen Anpassungsfaktor (Inflationsrate). Dadurch steigen die Pensionsausgaben für bereits in Pension befindliche Personen, wobei sich die jährliche Nettopension um bis zu rd. 400 EUR pro PensionistIn erhöht. Bei hohen Pensionen war die Erhöhung hingegen geringer als der gesetzlich vorgesehene Anpassungsfaktor, sodass es bei diesen Personen zu Einsparungen kommt. Die berechneten Mehrausgaben der PAG sind die zusätzlich zu einer Pensionserhöhung mit dem Anpassungsfaktor entstehenden Kosten, weshalb die Kosten der regulären gesetzlich vorgesehenen Pensionserhöhung um die Inflationsrate nicht enthalten sind.



Im Jahr 2020 betragen die Mehrausgaben der stärkeren Pensionserhöhungen für jene Personen, die weder Ausgleichszulage noch Pensionsbonus beziehen, insgesamt 366 Mio. EUR. Davon fließen 81 Mio. EUR unmittelbar wieder an den Gesamtstaat zurück, weil die höhere Bemessungsgrundlage zu steigenden Beiträgen zur Krankenversicherung und einer höheren Einkommensteuer führt. Somit ergeben sich **im Jahr 2020 fiskalische Kosten iHv 285 Mio. EUR** bzw. 0,07 % des BIP (die Pensionsanpassungsgesetze 2018 und 2019 führten auch in diesen beiden Jahren bereits zu fiskalischen Kosten). Die jährlichen Kosten verringern sich in den Folgejahren, da von der Pensionserhöhung betroffene Personen versterben. Aufgrund der aktuellen Sterbetafeln werden die fiskalische Kosten im **Jahr 2050 auf 37 Mio. EUR** geschätzt.

AusgleichszulagenbezieherInnen und Pensionsbonus

Personen, die eine Ausgleichszulage beziehen bzw. Anspruch auf den neu eingeführten Pensionsbonus haben, profitieren von mehreren Maßnahmen der letzten Jahre. Insgesamt wird es dadurch im Jahr 2020 zu Mehrausgaben iHv 147 Mio. EUR und Mindereinnahmen iHv 20 Mio. EUR kommen. Die **fiskalischen Kosten** der Maßnahmen für diese Personengruppe werden daher **im Jahr 2020** insgesamt **167 Mio. EUR** betragen. Bis zum **Jahr 2050** werden die jährlichen fiskalischen Kosten unter der Annahme, dass die Richtsätze in den Folgejahren mit dem Anpassungsfaktor erhöht werden (unveränderte Politik), deutlich auf **101 Mio. EUR** (zu Preisen des Jahres 2020) zurückgehen. Das dabei angenommene Reallohnwachstum führt zu höheren Pensionen, wodurch die Anzahl an Anspruchsberechtigten bis zum Jahr 2050 um etwa 40 % sinken wird. Werden hingegen die Richtsätze auch künftig wie 2018 bis 2020 stärker erhöht, würden auch die Anzahl der Anspruchsberechtigten sowie die fiskalischen Kosten steigen.

Im Einzelnen wurden die **Richtsätze für Ausgleichszulagen** ebenso wie niedrige Pensionen durch die PAG 2018 bis 2020 um insgesamt etwa 3 % zusätzlich erhöht. Daraus werden sich jährliche Mehrausgaben von 77 Mio. EUR im Jahr 2020 ergeben. Zu Mehrausgaben von 34 Mio. EUR wird es im Jahr 2020 durch die außertourliche Erhöhung des Ausgleichszulagenrichtsatzes für Paare im Zusammenhang mit der Einführung der **Steuerpflicht der Ausgleichszulage** kommen. Damit wurde die entstehende Einkommensteuerbelastung von Paaren mit Ausgleichszulage ausgeglichen. Insgesamt führt die Einführung der Steuerpflicht aber zu Mindereinnahmen, weil der niedrige Richtsatz für die Ausgleichszulage von Alleinstehenden bei diesen zu keiner tatsächlichen Einkommensteuerbelastung führt, aber diese Personen nun einen Anspruch auf



SV-Rückerstattung (Negativsteuer) iHv 300 EUR pro Jahr haben.² Etwas abgeschwächt werden die Mindereinnahmen durch die höheren Sozialversicherungsbeiträge infolge der höheren Ausgleichszulagenrichtsätze.

Der **Pensionsbonus** bewirkt ab dem Jahr 2020 im Wesentlichen höhere Mindestpensionen für Alleinstehende bzw. Paare mit 40 Beitragsjahren aus Erwerbstätigkeit (unter Anrechnung von Präsenz- oder Zivildienst und Kindererziehung bis zu 5 Jahren). Die Bruttopension von Alleinstehenden mit 40 Beitragsjahren wird dadurch auf monatlich 1.315 EUR und jene von Paaren auf 1.782 EUR aufgestockt. Daraus ergeben sich im Jahr 2020 zusätzliche Mehrausgaben iHv 36 Mio. EUR. Der Pensionsbonus führt zu einem sprunghaften Anstieg des Nettoeinkommens von bis zu 2.356 EUR pro Jahr bei Erreichen von 40 Beitragsjahren im Vergleich zu Personen mit etwas weniger Beitragsjahren. Bei noch im Erwerbsleben stehenden Personen kann es zu starken **Anreizwirkungen** kommen, die das Antrittsalter verringern könnten. Nach Erreichen der Schwelle von 40 Beitragsjahren erhöht sich die Pension inklusive Pensionsbonus nicht mehr weiter, solange die Eigenpension darunter liegt, und auch das Nettoeinkommen bei einem Verbleib im Erwerbsleben liegt unter Umständen unter dem Nettoeinkommen aus dem Pensionsbonus.

Entfall der Wartefrist für die erste Pensionsanpassung

Der Entfall der Wartefrist für die erste Pensionsanpassung sorgt dafür, dass die Pensionen erstmals bereits zum 1. Jänner im Jahr nach dem Pensionsantritt und somit ein Jahr früher als bisher erhöht werden. Personen, die im Jahr 2019 in Pension gegangen sind, erhalten somit ab dem Jahr 2020 höhere Pensionszahlungen. Die geschätzten Mehrausgaben belaufen sich für Personen, die keine Ausgleichszulage bzw. keinen Pensionsbonus beziehen, auf 43 Mio. EUR im Jahr 2020. Ein Teil davon fließt über höhere KV-Beiträge und die Einkommensteuer wieder an den Gesamtstaat, sodass sich **fiskalische Kosten iHv 29 Mio. EUR im Jahr 2020** ergeben.

In den Folgejahren werden die Kosten für diese Personen durch Todesfälle sinken. Im Jahr 2021 werden zusätzlich jene Personen, die 2020 in Pension gehen, vom Entfall der Wartefrist profitieren. Dies erhöht die fiskalischen Kosten der Maßnahme im Jahr 2021 auf 49 Mio. EUR. Da jedes Jahr eine neue Kohorte von dieser Maßnahme profitiert, werden die fiskalischen Kosten steigen, bis alle in Pension befindlichen Personen vom Entfall der Wartefrist betroffen

² Die Negativsteuer wird am Veranlagungsweg frühestens ab 2021 ausbezahlt. In dieser Studie werden Steuerrückzahlungen generell jenem Jahr zugerechnet, in dem das Einkommen bezogen wurde, sodass Mindereinnahmen bereits im Jahr 2020 ausgewiesen werden.



waren. Im **Jahr 2050** wird dies annähernd der Fall sein und die jährlichen fiskalischen Kosten werden sich auf knapp **685 Mio. EUR** (zu Preisen von 2020) bzw. auf 0,12 % des BIP belaufen.

Abschlagsfreie Pension nach 45 Beitragsjahren

Bei Personen, die mit 45 Beitragsjahren aus Erwerbstätigkeit vorzeitig in Pension gehen, entfallen ab 2020 die Abschläge (4,2 % pro Jahr bei der Langzeitversichertenregelung und 1,8 % pro Jahr bei der Schwerarbeitspension). Zu den für die Abschlagsbefreiung benötigten Beitragsjahren zählen auch bis zu 5 Beitragsjahre aus Kindererziehungszeiten, allerdings keine Zeiten des Präsenz- oder Zivildienstes. Auch Ersatzzeiten (z.B. Arbeitslosigkeit) und Zeiten der freiwilligen Versicherung (z.B. Ausbildungszeiten) werden nicht berücksichtigt.

Der Entfall der Abschläge erhöht die Bruttopension um bis zu 14,4 %. Der Anstieg der Nettopensionen fällt geringer aus, weil ein Teil in Form von höheren Beiträgen zur Krankenversicherung und Einkommensteuer wieder an den Gesamtstaat zurück fließt. In den nächsten Jahren sind zunächst nur **Männer** davon betroffen. Bei **Frauen** wird die abschlagsfreie Pension erst relevant, sobald ihr Regelpensionsalter ansteigt. Ab dem Jahr 2033 beträgt ihr Regelpensionsalter ebenfalls 65 Jahre, sodass sie grundsätzlich gleichermaßen von der abschlagsfreien Pension betroffen sind wie Männer.³

Ohne Verhaltensänderungen (Verschiebung des Pensionsantritts) können pro Jahr knapp 7.000 Männer abschlagsfrei in vorzeitige Alterspension gehen. Aufgrund von **Verhaltensänderungen** beim Pensionsantritt steigt die erwartete Anzahl von Personen, die vorzeitig ohne Abschläge in Pension gehen. Zusätzliche Anfallszahlen ergeben sich einerseits durch den Aufschub des Pensionsantritts um jene Monate, die etwa wegen der Nichtberücksichtigung von Präsenz- bzw. Zivildienst fehlen.⁴ Andererseits gibt es Vorzieheffekte bei Personen, die nun vor dem gesetzlichen Antrittsalter abschlagsfrei in Pension gehen werden, unter Beibehaltung der Abschläge aber bis zum Regelpensionsalter weitergearbeitet hätten. Insbesondere die Vorzieheffekte verursachen hohe fiskalische Kosten, weil auf der Ausgabenseite die Bezugsdauer der Pensionen steigt und auf der Einnahmenseite das kürzere Erwerbsleben die Einzahlungen aus Sozialversicherungsbeiträgen und Einkommensteuer reduziert.

³ Im Vergleich zu den Männern führen die durchschnittlich niedrigeren Pensionen und die geringere Anzahl von Schwerarbeitspensionistinnen zu niedrigeren fiskalischen Kosten, während die höhere Lebenserwartung von Frauen die Kosten erhöht.

⁴ Im Jahr 2020 gibt es einen zusätzlichen Einmaleffekt des Pensionsaufschubs von Personen, die ansonsten in den letzten Monaten des Jahres 2019 vorzeitig mit Abschlägen in Alterspension gegangen wären.



Die geschätzten **fiskalischen Gesamtkosten** der abschlagsfreien Pension werden unter Berücksichtigung von Verhaltensänderungen **141 Mio. EUR im Jahr 2020** betragen und danach auf 292 Mio. EUR im Jahr 2025 steigen. Langfristig wird mit Kosten **iHv 1,2 Mrd. EUR bzw. 0,21 % des BIP im Jahr 2050** gerechnet.

Der Entfall von Abschlägen bei einem vorzeitigen Pensionsantritt ist gleichbedeutend mit dem Entfall von Zuschlägen bei einem längeren Verbleib im Erwerbsleben. Dies führt zu einer hohen **impliziten Besteuerung** des Faktors Arbeit bei Personen, die bereits abschlagsfrei in Pension gehen könnten. Eine Beispielperson, die drei zusätzliche Jahre mit einem Jahresbruttogehalt iHv rd. 40.000 EUR erwerbstätig ist, erwirtschaftet in diesem Zeitraum inklusive Dienstgeberbeiträge insgesamt 137.000 EUR. Wenn sie bereits mit 62 Jahren abschlagsfrei in Pension gehen könnte, diese drei Jahre aber arbeitet, erhält sie zusätzlich insgesamt 39.800 EUR. Die übrigen 97.200 EUR fließen an den Gesamtstaat, weil sich die Pension kaum erhöht und das Nettoeinkommen aus Erwerbstätigkeit nicht deutlich über der Nettopension liegt. Dies entspricht somit einer impliziten Besteuerung des Faktors Arbeit iHv 71 % in diesen drei Jahren. Würde die Pensionshöhe bei einem längeren Verbleib im Erwerbsleben deutlicher steigen, erhielte die Beispielperson einen größeren Anteil der erwirtschafteten Summe, d.h. die Besteuerung des Faktors Arbeit wäre geringer.

Abschlagsfreies Sonderruhegeld

Der Entfall der Abschläge beim Sonderruhegeld führt kurzfristig nur zu sehr geringen fiskalischen Kosten, weil die zusätzlichen Ausgaben für das Sonderruhegeld zu 75 % von den Dienstgebern zu tragen sind und das höhere Sonderruhegeld auch zu höheren Einnahmen bei der Einkommensteuer und den Sozialversicherungsbeiträgen führt.⁵ Allerdings bewirkt das höhere Sonderruhegeld mittel- und langfristig höhere Pensionszahlungen, da das Sonderruhegeld ab dem 55. (Frauen) bzw. 60. (Männer) Geburtstag in eine vorzeitige Alterspension übergeht und die dann auszubezahlende Pension mindestens in der Höhe des Anspruches auf Sonderruhegeld gebührt. Diese Mehrkosten werden aufgrund der Ausfallhaftung zur Gänze vom Bund getragen. Bis 2050 werden die jährlichen Mehrausgaben auf knapp 70 Mio. EUR ansteigen, unter Berücksichtigung der Mehreinnahmen werden die **fiskalischen Kosten im Jahr 2050 etwa 40 Mio. EUR** betragen.

⁵ Der Nachtschwerarbeits-Beitrag ist per Verordnung so festzusetzen, dass er 75 % der Aufwendungen für das Sonderruhegeld deckt.



3 Darstellung der gesetzlichen Regelungen

Die in die Anfrage und die Berechnungen des Budgetdienstes einbezogenen gesetzlichen Pensionsbeschlüsse umfassen die nachfolgenden Regelungen mit bedeutenden finanziellen Auswirkungen.

3.1 Pensionsanpassungen 2018, 2019 und 2020

Seit dem Jahr 2004 orientiert sich die Pensionsanpassung grundsätzlich an der Entwicklung der Verbraucherpreise, mit dem Ziel, die Kaufkraft der Pensionen aufrecht zu halten. Die Pensionen werden, soweit nichts anderes bestimmt wird, mit Wirksamkeit ab dem 1. Jänner eines jeden Jahres mit dem Anpassungsfaktor vervielfacht. Grundlage für den Anpassungsfaktor ist der Richtwert, der aus der durchschnittlichen Erhöhung der Verbraucherpreise in den zwölf Kalendermonaten bis zum Juli des Jahres, das dem Anpassungsjahr vorangeht, berechnet wird.⁶

Von dem System einer regelmäßigen Pensionserhöhung um den Anpassungsfaktor wurde in der Vergangenheit wiederholt abgewichen. Im Zuge der Konsolidierungspakete ab 2011 (Budgetbegleitgesetz 2011, 2. Stabilitätsgesetz 2012)⁷ wurden Pensionserhöhungen unterhalb des Anpassungsfaktors für die Jahre 2011, 2013 und 2014 beschlossen, wodurch ein erhebliches Konsolidierungsvolumen erzielt wurde. Die Pensionserhöhungen 2018, 2019 und 2020 sahen hingegen insbesondere für kleinere und mittlere Pensionen einen Anstieg über den Anpassungsfaktor hinaus vor. Die in dieser Studie berechneten Kosten der Pensionserhöhungen sind immer die zusätzlichen Kosten zu einer Erhöhung mit dem Anpassungsfaktor.

In die Berechnungen der fiskalischen Wirkungen fließen auch die Pensionen der LandeslehrerInnen ein, für deren Pensionsausgaben der Bund eine Ersatzleistung an die Länder leistet, welche in der UG 23-Pensionen – Beamtinnen und Beamte veranschlagt ist. Die Pensionsanpassungen für BeamtInnen der Länder und Gemeinden im Ruhestand sind hingegen nicht Untersuchungsgegenstand, weil diese durch eigene landesrechtliche Regelungen umgesetzt werden und die Datengrundlagen für entsprechende Berechnungen fehlen.

⁶ Der Anpassungsfaktor ist vom Bundesminister für Soziales, Gesundheit, Pflege und Konsumentenschutz jährlich bis spätestens 30. November für das folgende Kalenderjahr durch Verordnung festzusetzen.

⁷ Siehe auch die [Studie des Budgetdienstes zur Umsetzung der Konsolidierungspakete und Offensivmaßnahmen ab 2011](#)



3.1.1 Pensionsanpassungsgesetz 2018

Der Anpassungsfaktor für das Jahr 2018 wurde mit 1,016 festgesetzt, d.h. ohne gesonderte gesetzliche Bestimmung wären die Pensionen und die Ausgleichszulagenrichtsätze um 1,6 % angehoben worden. Mit dem Pensionsanpassungsgesetz 2018 (PAG 2018) wurde hingegen eine von der Pensionshöhe abhängige gestaffelte Pensionserhöhung beschlossen. Maßgeblich für den jeweiligen Erhöhungsfaktor ist dabei jeweils das Gesamtpensionseinkommen (inkl. Leistungen, die vom Sonderpensionsbegrenzungsgesetz betroffen sind)⁸:

- Pensionen bis 1.500 EUR monatlich wurden um 2,2 % erhöht.
- Pensionen über 1.500 EUR und bis zu 2.000 EUR monatlich wurden um einen Fixbetrag iHv 33 EUR monatlich erhöht.
- Pensionen über 2.000 EUR und bis zu 3.355 EUR monatlich wurden um 1,6 % erhöht.
- Pensionen über 3.355 EUR und bis zu 4.980 EUR monatlich wurden um 1,6 % bis 0 % erhöht, wobei der Prozentsatz linear absinkt.
- Pensionen über 4.980 EUR monatlich wurden nicht erhöht.
- Die Ausgleichszulagenrichtsätze wurden um 2,2 % erhöht.
- Auch die Renten in der Sozialentschädigung⁹ wurden um 2,2 % erhöht.¹⁰

In der Wirkungsorientierten Folgenabschätzung (WFA) wurden die Mehrausgaben aufgrund der über den Anpassungsfaktor hinausgehenden Pensionserhöhung für den Bereich der gesetzlichen Pensionsversicherung (UG 22-Pensionsversicherung) mit 136 Mio. EUR im Jahr 2018 beziffert. Ab dem Jahr 2020 werden die Mehrausgaben aufgrund der Mortalität zurück gehen und im Jahr 2022 laut WFA noch 116 Mio. EUR betragen. Bei den Beamtenpensionen (UG 23-Pensionen – Beamtinnen und Beamte) bewirkte der Beschluss Minderausgaben iHv 22 Mio. EUR im Jahr 2018, weil der Anstieg der Beamtenpensionen durch die gestaffelte Anpassung im Durchschnitt geringer war als bei einer Erhöhung um den Anpassungsfaktor.

⁸ Dazu zählen etwa Zusatzpensionsleistungen für Funktionäre und Bedienstete der gesetzlichen beruflichen Vertretungen (Kammern), der Sozialversicherungsträger und der Österreichischen Nationalbank.

⁹ Dies betrifft Leistungen nach dem Kriegsoferversorgungsgesetz, dem Opferfürsorgegesetz, dem Impfschadengesetz, dem Verbrechenopfergesetz und dem Heimopferrentengesetz.

¹⁰ Der Beschluss zur Erhöhung der Renten aus der Sozialentschädigung erfolgte für das Jahr 2018 nicht im Rahmen des PAG 2018 sondern gesondert aufgrund eines Initiativantrags (2307/A) zur Änderung des Kriegsoferversorgungsgesetzes, des Opferfürsorgegesetzes u.a., der am 12. Oktober 2017 vom Nationalrat beschlossen wurde.



3.1.2 Pensionsanpassungsgesetz 2019

Für das Jahr 2019 wurde der Anpassungsfaktor mit 1,020 festgesetzt, die Pensionen und Ausgleichszulagenrichtsätze wären demnach ohne gesonderte gesetzliche Bestimmung um 2,0 % erhöht worden. Mit dem Pensionsanpassungsgesetz 2019 (PAG 2019) wurde jedoch abermals eine von der Pensionshöhe abhängige gestaffelte Pensionserhöhung beschlossen. Maßgeblich für den jeweiligen Erhöhungsfaktor ist dabei jeweils das Gesamtpensionseinkommen:¹¹

- Pensionen bis 1.115 EUR monatlich wurden um 2,6 % erhöht.
- Pensionen zwischen 1.115 EUR und 1.500 EUR monatlich wurden um 2,6 % bis 2,0 % erhöht, wobei der Prozentsatz linear absinkt.
- Pensionen zwischen 1.500 EUR und 3.402 EUR monatlich wurden um 2,0 % erhöht.
- Pensionseinkommen über 3.402 EUR monatlich wurden um 68 EUR pro Monat erhöht, wodurch es für Pensionen ab dieser Grenze zu einer Erhöhung von weniger als 2,0 % kam.
- Die Ausgleichszulagenrichtsätze wurden um 2,6 % erhöht.
- Auch die Renten in der Sozialentschädigung wurden um 2,6 % erhöht.

In der WFA wurden die Mehrausgaben aufgrund der über den Anpassungsfaktor hinausgehenden Pensionserhöhung für den Bereich der gesetzlichen Pensionsversicherung (UG 22-Pensionsversicherung) mit 69 Mio. EUR im Jahr 2019 beziffert. Ab dem Jahr 2020 werden die Mehrausgaben aufgrund der Mortalität zurück gehen und im Jahr 2023 laut WFA noch 59 Mio. EUR betragen. Bei den Beamtenpensionen (UG 23-Pensionen – Beamtinnen und Beamte) bewirkte der Beschluss Minderausgaben iHv 13 Mio. EUR im Jahr 2019, weil viele Beamtenpensionen aufgrund ihrer Höhe um den Fixbetrag (68 EUR pro Monat) und somit um weniger als den Anpassungsfaktor von 2,0 % erhöht wurden. Die Mehrausgaben im Bereich der Sozialentschädigung waren mit rd. 0,2 Mio. EUR gering.

¹¹ Beim PAG 2019 sind im Gegensatz zum PAG 2018 und PAG 2020 Leistungen, die vom Sonderpensionsbegrenzungsgesetz umfasst sind, nicht Teil des für die Erhöhung maßgeblichen Pensionseinkommens.



3.1.3 Pensionsanpassungsgesetz 2020

Der Anpassungsfaktor für das Jahr 2020 wurde mit 1,018 festgesetzt, d.h. auf Grundlage des Anpassungsfaktors würde es zu einer Pensionserhöhung um 1,8 % kommen. Das Pensionsanpassungsgesetz 2020 sieht hingegen wiederum eine davon abweichende abgestufte Erhöhung vor. Maßgeblich für den jeweiligen Erhöhungsfaktor ist dabei jeweils das Gesamtpensionseinkommen (inkl. Leistungen, die vom Sonderpensionsbegrenzungsgesetz betroffen sind):

- Pensionen bis 1.111 EUR monatlich wurden um 3,6 % erhöht.
- Für ein Pensionseinkommen zwischen 1.111 EUR und 2.500 EUR monatlich lag die Erhöhung zwischen 3,6 % und 1,8 %, wobei der Erhöhungsfaktor linear absinkt.
- Pensionen zwischen 2.500 EUR und 5.220 EUR monatlich wurden um 1,8 % erhöht.
- Bei einem monatlichen Pensionseinkommen über 5.220 EUR betrug die Erhöhung 94 EUR pro Monat, wodurch die Pensionserhöhung ab dieser Grenze unter 1,8 % lag.
- Die Ausgleichszulagenrichtsätze wurden um 3,6 % erhöht.
- Auch die Renten in der Sozialentschädigung wurden um 3,6 % erhöht.

In den Erläuterungen zum Initiativantrag¹² wurden die Mehrkosten gegenüber einer Erhöhung um den Anpassungsfaktor für den Bereich der gesetzlichen Pensionsversicherung mit 344 Mio. EUR im Jahr 2020 beziffert, für die Beamtenpensionen wurde für 2020 von Mehrkosten iHv 23 Mio. EUR ausgegangen.

¹² Bei Initiativanträgen ist im Gegensatz zu Regierungsvorlagen keine Wirkungsorientierte Folgenabschätzung zu erstellen.



3.2 Pensionsbonus und Steuerpflicht der Ausgleichszulage

Der ab 2020 gebührende Pensionsbonus sieht für langzeitversicherte Personen einen Bonus zur Ausgleichszulage bzw. zu niedrigen Pensionen¹³ vor. Als langzeitversichert gelten dabei Personen mit mindestens 360 Beitragsmonaten (30 Beitragsjahre) bzw. mindestens 480 Beitragsmonaten (40 Beitragsjahre) der Pflichtversicherung aufgrund einer Erwerbstätigkeit, wobei auch bis zu 12 Versicherungsmonate für Zeiten eines Präsenz- oder Zivildienstes sowie bis zu 60 Versicherungsmonate der Kindererziehung berücksichtigt werden. Durch den Pensionsbonus wird für langzeitversicherte Personen eine Bruttomindestpension (14 Mal pro Jahr) in der folgenden Höhe gewährleistet:

- 1.080 EUR monatlich für Einzelpersonen bei Vorliegen von 30 Beitragsjahren der Pflichtversicherung aufgrund einer Erwerbstätigkeit.¹⁴
- 1.315 EUR monatlich für Einzelpersonen bei Vorliegen von 40 Beitragsjahren der Pflichtversicherung aufgrund einer Erwerbstätigkeit.
- 1.782 EUR monatlich für Ehepaare und eingetragene PartnerInnen bei Vorliegen von 40 Beitragsjahren der Pflichtversicherung aufgrund einer Erwerbstätigkeit bei einer Person der Lebensgemeinschaft.¹⁵

Der Bonus gebührt in der Höhe der Differenz zwischen diesen Betragsgrenzen und dem Gesamteinkommen der langzeitversicherten Personen. Dieses ergibt sich aus der Pension samt einer allfälligen Ausgleichszulage, dem Nettoeinkommen aus sonstigen Einkünften (z.B. Einkünfte aus einer Erwerbstätigkeit, Einkünfte aus Vermietung, Kapitalerträge über 60 EUR nach KEST) und Unterhaltsansprüchen der pensionsberechtigten Person. Bestimmte Einkünfte, wie z.B. Pflegegeld, Pensionssonderzahlungen (13. und 14. Pension) oder Familienbeihilfe, bleiben bei der Ermittlung des monatlichen Gesamteinkommens außer Betracht. Bei Ehepaaren bzw. eingetragenen Partnerschaften sind auch das Nettoeinkommen und allfällige Unterhaltsansprüche der Partnerin/des Partners zu berücksichtigen.

¹³ Für Pensionen, die zwischen dem jeweiligen Ausgleichszulagenrichtsatz und der Betragsgrenze für den Pensionsbonus liegen.

¹⁴ Für diesen Personenkreis gab es bereits vor Einführung des Pensionsbonus einen besonderen Ausgleichszulagenrichtsatz, der durch den neu geschaffenen Pensionsbonus ersetzt wurde. Dieser besondere Ausgleichszulagenrichtsatz wurde mit dem Sozialversicherungs-Änderungsgesetz 2016 eingeführt und betrug 1.000 EUR monatlich im Jahr 2017 (2019: 1.048,57 EUR). Ohne Einführung des Pensionsbonus wäre der besondere Ausgleichszulagenrichtsatz gem. PAG 2020 um 3,6 % auf 1.086,32 EUR monatlich im Jahr 2020 erhöht worden.

¹⁵ Ein reduzierter Pensionsbonus bei Vorliegen von 30 Beitragsjahren ist für Paare nicht vorgesehen.



Bei den Pensionen der BeamtInnen besteht für die nichtharmonisierten (Jahrgänge vor 1955) und die teilharmonisierten (Jahrgänge 1955 bis 1975 und vor 2005 ernannt) BeamtInnen kein Anspruch auf einen Pensionsbonus. Erst die vollharmonisierten BeamtInnen (ab 1976 geboren oder ab 2005 ernannt) haben grundsätzlich darauf Anspruch, allerdings dürfte es aufgrund der höheren Pensionen der BeamtInnen nur wenige Fälle geben, die von dieser Maßnahme profitieren. In den Berechnungen bleiben diese unberücksichtigt.¹⁶

Für langzeitversicherten Einzelpersonen mit Anspruch auf eine Ausgleichszulage ergibt sich bei Vorliegen von mindestens 30 Beitragsjahren ein Bonus von maximal 113,35 EUR pro Monat und bei Vorliegen von mindestens 40 Beitragsjahren ein Bonus von maximal 348,35 EUR pro Monat.¹⁷ Bei Ehepaaren bzw. eingetragenen Partnerschaften mit Anspruch auf Ausgleichszulage und Vorliegen von 480 Beitragsmonaten gebührt ein Bonus von maximal 257 EUR pro Monat.¹⁸ Wenn das Gesamteinkommen über dem jeweiligen Ausgleichszulagenrichtsatz, aber unter den erwähnten Grenzbeträgen liegt, gebührt der Bonus in der Höhe der Differenz zwischen diesen Grenzbeträgen und dem Gesamteinkommen. Die Grenzbeträge für die Berechnung des Bonus sowie die gesetzlich festgelegten Bonus-Höchstbeträge unterliegen derselben Anpassung wie die Ausgleichszulagenrichtsätze, die erstmalige Anpassung erfolgt aber erst zum 1. Jänner 2021.

Laut Erläuterungen zum Initiativantrag profitieren mehr als 45.000 Personen von dieser Maßnahme. Die Kosten für den Pensionsbonus werden im Initiativantrag mit 60 Mio. EUR pro Jahr beziffert. In den Folgejahren werden die Kosten aufgrund steigender Eigenpensionen tendenziell zurückgehen, sofern der Pensionsbonus jährlich nur um den Anpassungsfaktor angepasst wird.¹⁹ Werden wie in den letzten Jahren bei den Ausgleichszulagenrichtsätzen über den Anpassungsfaktor hinausgehende Erhöhungen beschlossen, könnten die fiskalischen Kosten aber auch steigen.

¹⁶ Durch den langen Betrachtungszeitraum der Studie würden auch diese Jahrgänge in späteren Jahren grundsätzlich bereits Pensionsleistungen beziehen.

¹⁷ Die im § 299a ASVG ausgewiesenen Maximalbeträge von 146,94 EUR bzw. 381,94 EUR für den Bonus ergeben sich aus den Beitragsgrenzen zur Mindestpensionshöhe (1.080 EUR bzw. 1.315 EUR) abzüglich dem Ausgleichszulagenrichtsatz für Alleinstehende im Jahr 2019 (933,06 EUR). Allerdings werden die für den Pensionsbonus maßgeblichen Beträge erstmals im Jahr 2021 um den Anpassungsfaktor erhöht, der Ausgleichszulagenrichtsatz für 2020 stieg aber um 3,6 % auf 966,65 EUR an. Daher werden die im Gesetz ausgewiesenen Maximalbeträge nicht erreicht. Dies gilt analog für die Eckwerte bei Ehepaaren bzw. eingetragenen Partnerschaften.

¹⁸ Dies ergibt sich aus dem Grenzbetrag von 1.782 EUR für Paare abzüglich des Ausgleichszulagenrichtsatzes iHv 1.525 EUR unter Berücksichtigung der vom Nationalrat am 27. Februar 2020 beschlossenen zusätzlichen Erhöhung dieses Ausgleichszulagenrichtsatzes.

¹⁹ Zu den Berechnungen des Budgetdienstes siehe Pkt. 7.2



Im Rahmen eines Abänderungsantrags zum Steuerreformgesetz 2020²⁰ wurde eine im Zusammenhang mit der Einführung des Pensionsbonus stehende Änderung bei der steuerlichen Behandlung von Ausgleichszulagen beschlossen. Der Pensionsbonus ist einkommensteuerpflichtig, Ausgleichszulagen waren aber bisher steuerfrei. Dies hätte dazu geführt, dass Personen mit einer niedrigen Eigenpension und Anspruch auf Ausgleichszulage sowie Pensionsbonus ein höheres Nettoeinkommen gehabt hätten als Personen mit einer höheren Eigenpension und Anspruch auf Pensionsbonus (sofern Eigenpension und Pensionsbonus zu einer Einkommensteuer über Null geführt hätten). Um diese Ungleichbehandlung zu beseitigen, wurde auch für Ausgleichszulagen eine Steuerpflicht ab 2020 eingeführt.

Zu einer tatsächlichen Steuerpflicht wird es aufgrund der zu geringen Höhe des Ausgleichszulagenrichtsatzes in der Mehrheit der Fälle nicht kommen. Betroffen sein können Paare mit Anspruch auf Ausgleichszulage und Personen mit Anspruch auf einen Pensionsbonus. Durch die Einführung der Steuerpflicht der Ausgleichszulagen erfolgt künftig auch keine Gegenrechnung dieser Leistungen im Rahmen der SV-Rückerstattung mehr (steuerfreie Beträge aus Richtsatzerhöhungen für Kinder wurden bereits vorher nicht gegengerechnet). Zusätzlich wurde die taxative Aufzählung jener Einkünfte, die bei der Berechnung der Ausgleichszulage außer Betracht bleiben (§ 292 Abs. 4 ASVG und Parallelrecht), um die SV-Rückerstattung erweitert.

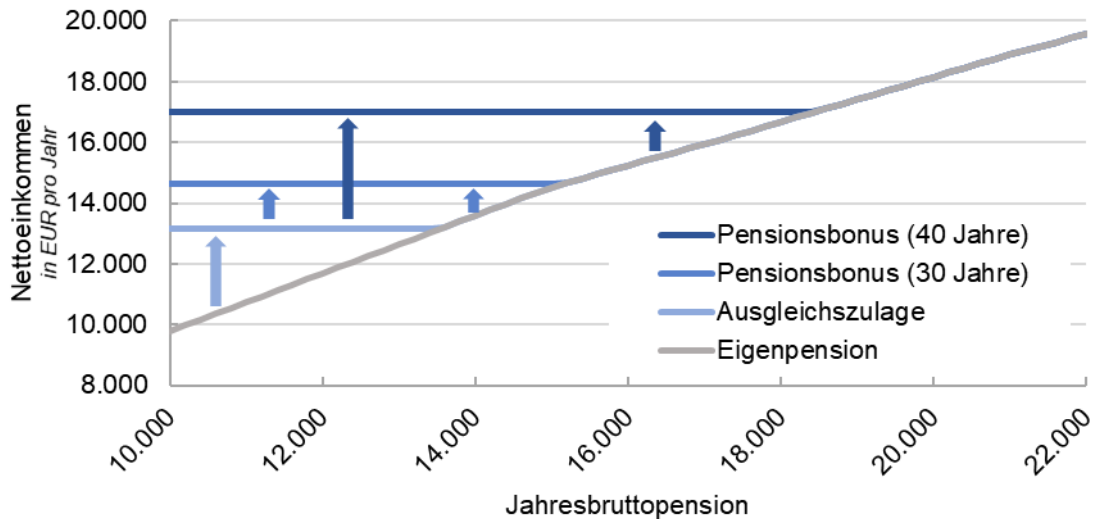
Insgesamt führen diese Änderungen zu einer weitgehenden Gleichbehandlung von AusgleichszulagenbezieherInnen und Personen mit gleich hoher Eigenpension. Um zu erreichen, dass trotz der Streichung der Steuerbefreiung der Ausgleichszulage alle AusgleichszulagenbezieherInnen finanziell besser gestellt werden, wurde der Ausgleichszulagenrichtsatz für Paare mit dem Pensionsanpassungsgesetz 2020 von 1.399 EUR auf 1.472 EUR erhöht. Der Nationalrat hat am 27. Februar 2020 rückwirkend eine zusätzliche Erhöhung des Ausgleichszulagenrichtsatzes für Paare um 3,6 % auf 1.525 EUR beschlossen. Der fiskalische Effekt dieser außertourlichen Erhöhung des Ausgleichszulagenrichtsatzes wird bei den Berechnungen miteinbezogen, weil die Regelung als Ergänzung zur Einführung des Pensionsbonus zu sehen ist. Die Berechnungen beziehen sich auf den vom Nationalrat am 27. Februar 2020 beschlossenen Wert.

²⁰ Nationalratsbeschluss am 19. September 2019.



Unter Berücksichtigung von Krankenversicherung und Einkommensteuer ergeben sich für alleinstehende PensionistInnen die in der folgenden Grafik dargestellten jährlichen Nettoeinkommen²¹:

Grafik 2: Ausgleichszulage und Pensionsbonus – Alleinstehende



Quelle: Eigene Berechnungen

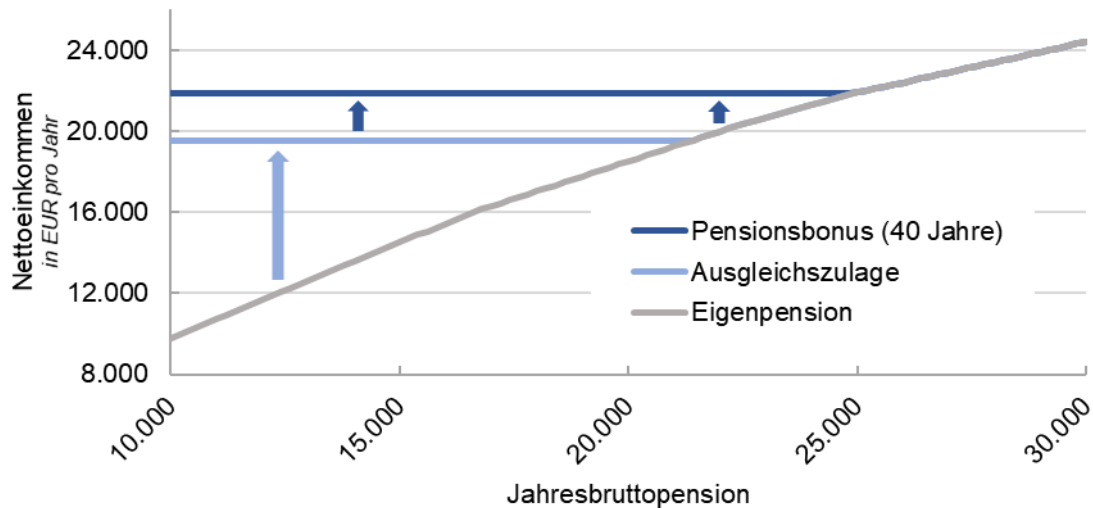
Bei einer monatlichen Bruttopension bis 966,65 EUR (jährlich 13.533 EUR) führt die Ausgleichszulage zu einem jährlichen Nettoeinkommen iHv 13.143 EUR. Bei Vorliegen von 30 Beitragsjahren kommt es inklusive Pensionsbonus zu einem jährlichen Nettoeinkommen iHv 14.624 EUR, von dem Personen mit Bruttopensionen bis monatlich 1.080 EUR (jährlich 15.120 EUR) profitieren. Bei Vorliegen von 40 Beitragsjahren kommt es inklusive Pensionsbonus zu einem jährlichen Nettoeinkommen iHv 16.980 EUR, von dem Personen mit Bruttopensionen bis monatlich 1.315 EUR (jährlich 18.410 EUR) profitieren.

²¹ Das jährliche Nettoeinkommen berechnet sich aus der jährlichen Bruttopension (inkl. Sonderzahlungen) abzüglich der KV-Beiträge und der Einkommensteuer (unter Berücksichtigung einer allfälligen Rückerstattung).



Unter Berücksichtigung von Krankenversicherung und Einkommensteuer ergeben sich für Paare die in der folgenden Grafik dargestellten jährlichen Nettoeinkommen, wobei angenommen wird, dass nur eine Person im Haushalt über ein Einkommen verfügt:

Grafik 3: Ausgleichszulage und Pensionsbonus – Paare



Quelle: Eigene Berechnungen

Bei einer monatlichen Bruttopension bis 1.525 EUR (jährlich 18.300 EUR) führt die Ausgleichszulage zu einem jährlichen Nettoeinkommen iHv 19.512 EUR. Bei Vorliegen von 40 Beitragsjahren kommt es inklusive Pensionsbonus zu einem jährlichen Nettoeinkommen iHv 21.885 EUR, von dem Personen mit Bruttopensionen bis monatlich 1.782 EUR (jährlich 21.384 EUR) profitieren.

3.3 Aufhebung der Wartefrist für die erste Pensionsanpassung

Mit einem Abänderungsantrag zum Pensionsanpassungsgesetz 2020 wurde in der Nationalratssitzung am 19. September 2019 die Abschaffung der einjährigen Wartefrist für die erste Pensionsanpassung im Bereich der gesetzlichen Pensionsversicherung beschlossen. Bisher erfolgte die erstmalige Pensionserhöhung einer Alters-, vorzeitigen Alters-, Korridor- oder Schwerarbeitspension mit Wirksamkeit ab dem 1. Jänner des zweitfolgenden Kalenderjahres nach dem Pensionsstichtag. Liegt der Pensionsstichtag beispielsweise im Kalenderjahr 2019, wäre es gemäß der alten Regelung erstmalig am 1. Jänner 2021 zu einer Pensionserhöhung gekommen. Die beschlossene Regelung sieht nunmehr vor, dass die einjährige Wartefrist entfällt und Pensionen bereits am 1. Jänner im Kalenderjahr nach dem Pensionsstichtag erhöht werden.



Die einjährige Wartefrist wurde im Jahr 2011 mit dem Budgetbegleitgesetz 2011 wiedereingeführt und war Teil der Konsolidierungspakete in Folge der hohen Budgetdefizite während der Finanz- und Wirtschaftskrise.²² Diese Regelung war zuvor bereits von 2004²³ bis 2008 gültig, wurde jedoch zwischenzeitlich mit dem Sozialrechts-Änderungsgesetz 2008 abgeschafft.

Bei den Pensionen der BeamtInnen bleibt die einjährige Wartefrist bei den nichtharmonisierten (Jahrgänge vor 1955) und den teilharmonisierten (Jahrgänge 1955 bis 1975 und vor 2005 ernannt) BeamtInnen weiterhin bestehen. Für alle vollharmonisierten BeamtInnen, die in den Jahren ab 1976 geboren oder ab 2005 ernannt worden sind, entfällt aber die Wartefrist, wie das ehemalige Bundesministerium für öffentlichen Dienst und Sport in einem Erlass vom 21. November 2019 klargestellt hat.²⁴ In den nächsten Jahren dürften zunächst nur sehr wenige vollharmonisierte Beamte in den Ruhestand versetzt werden (z.B. aufgrund einer Berufsunfähigkeit). Erst ab 2041 ist mit einem deutlichen Anstieg dieser Zahl zu rechnen, weil dann der Jahrgang 1976 das gesetzliche Pensionsantrittsalter erreicht. Auch in den Jahren davor dürfte die Zahl bereits etwas ansteigen, entweder weil vorzeitige Pensionsformen in Anspruch genommen werden oder weil nach 2005 ernannte BeamtInnen bereits das gesetzliche Pensionsantrittsalter erreicht haben. Eine Quantifizierung der fiskalischen Kosten aufgrund des Entfalls der Wartefrist bei den vollharmonisierten BeamtInnen wird nicht vorgenommen, weil die dazu erforderlichen Daten dem Budgetdienst nicht zur Verfügung stehen.

Der Abänderungsantrag enthielt keine Angaben zu den fiskalischen Kosten der Maßnahme. Das BMF beziffert in der Übersicht über die österreichische Haushaltsplanung 2020 die Mehrausgaben für 2020 mit 30 Mio. EUR. Da die Maßnahme für die gesamte Bezugsdauer zu einer höheren Pension führt (Niveaueffekt) und jedes Jahr eine neue Kohorte von dieser Maßnahme profitiert, steigen die fiskalischen Kosten an, bis alle in Pension befindlichen Personen vom Entfall der Wartefrist betroffen waren.²⁵

²² Siehe dazu die Studie des Budgetdienstes zur [Umsetzung der Konsolidierungspakete und Offensivmaßnahmen ab 2011](#).

²³ Die einjährige Wartefrist wurde mit dem Budgetbegleitgesetz 2003 eingeführt, bis 2003 wurden alle Pensionen mit dem Anpassungsfaktor vervielfacht.

²⁴ Siehe [Erlass vom 21. November 2019](#)

²⁵ Zu den Berechnungen des Budgetdienstes siehe Pkt. 7.3



3.4 Abschlagsfreie Pension nach 45 Beitragsjahren

Mit einem Abänderungsantrag zum Pensionsanpassungsgesetz 2020 beschloss der Nationalrat am 19. September 2019 den Wegfall der Abschläge bei einem vorzeitigen Pensionsantritt nach 45 Beitragsjahren. Als Beitragsjahre gelten grundsätzlich Zeiten der Erwerbstätigkeit mit einem Verdienst über der Geringfügigkeitsgrenze. Bis zu 5 Jahre können durch Zeiten der Kindererziehung ersetzt werden, Ersatzmonate für Zeiten eines Präsenz- oder Zivildienstes und andere Ersatzzeiten (z.B. Zeiten des Bezugs von Krankengeld, Arbeitslosengeld oder Notstandshilfe) werden nicht angerechnet. Die Änderung gilt für Pensionsantritte ab dem 1. Jänner 2020. Die Abschlagsfreiheit betrifft die folgenden vorzeitigen Pensionsformen:

- Langzeitversichertenregelung ab 62 Jahren: Männer haben nach Vollendung des 62. Lebensjahres und bei Vorliegen von 540 Beitragsmonaten Anspruch auf eine Langzeitversichertenpension²⁶, sofern bis zum Regelpensionsalter von 65 Jahren keine Erwerbstätigkeit mit einem Einkommen über der Geringfügigkeitsgrenze ausgeübt wird. Neben Zeiten der Pflichtversicherung aufgrund einer Erwerbstätigkeit und höchstens 60 Monaten für Zeiten der Kinderziehung werden hier auch Zeiten des Präsenz- oder Zivildienstes angerechnet.²⁷ Derzeit werden Abschläge von 0,35 % für jeden Monat (bzw. 4,2 % pro Jahr) des vorzeitigen Pensionsantritts von der Pensionshöhe abgezogen, die nun bei Vorliegen der Voraussetzungen entfallen. Bei einem Pensionsantritt mit 62 Jahren betragen die Abschläge bis zu 12,6 %.
- Schwerarbeitspension ab 60 Jahren: Eine Schwerarbeitspension kann frühestens nach Vollendung des 60. Lebensjahres in Anspruch genommen werden, wenn 540 Versicherungsmonate vorliegen und innerhalb der letzten 240 Kalendermonate zumindest 120 Schwerarbeitsmonate²⁸ liegen. Zudem darf bis zum Regelpensionsalter keine Erwerbstätigkeit mit einem Einkommen über der Geringfügigkeitsgrenze ausgeübt werden. Als Versicherungsmonate gelten neben Zeiten der Erwerbstätigkeit auch Ersatzzeiten (z.B. Zeiten der Kindererziehung und des Bezugs von Krankengeld,

²⁶ Frauen können derzeit bereits mit 58 Jahren und bei Vorliegen von 43 Beitragsjahren diese Pensionsart wählen. Mit dem schrittweisen Anstieg des Regelpensionsalters auf 65 Jahre ab 2024 werden auch die Anforderungen für diese Pensionsart an jene für Männer angepasst. Erst dann profitieren auch Frauen vom Entfall der Abschläge.

²⁷ Für die Abschlagsfreiheit werden Zeiten des Präsenz- oder Zivildienstes nicht angerechnet, weshalb es bei Anspruch auf Langzeitversichertenregelung nicht automatisch zu einem Entfall der Abschläge kommt.

²⁸ Der Bundesminister für Soziales, Gesundheit, Pflege und Konsumentenschutz hat mittels Verordnung festzulegen, unter welchen besonders belastenden Arbeitsbedingungen Schwerarbeit vorliegt. Als Schwerarbeitsmonate gelten jedenfalls auch alle Tätigkeiten, für die ein Nachtschwerarbeitsbeitrag geleistet wurde (siehe auch Pkt. 3.5) sowie alle Tätigkeiten, für die Zuschläge zum Sachbereich Urlaub der Bauarbeiter-Urlaubs- und Abfertigungskasse entrichtet wurden.



Arbeitslosengeld oder Notstandshilfe) und Zeiten einer freiwilligen Versicherung in der Pensionsversicherung.²⁹ Derzeit werden Abschläge von 0,15 % für jeden Monat (bzw. 1,8 % pro Jahr) des vorzeitigen Pensionsantritts von der Pensionshöhe abgezogen, die nun bei Vorliegen der Voraussetzungen entfallen. Bei einem Pensionsantritt mit 60 Jahren betragen die Abschläge derzeit bis zu 9 %. Für Frauen ist die abschlagsfreie Schwerarbeitspension erst ab der Anhebung des Regelpensionsalters im Jahr 2024 relevant.

- Invaliditäts- bzw. Berufsunfähigkeitspension: Auch bei dieser Pensionsart kommen bei einem Antritt vor dem Regelpensionsalter Abschläge iHv 4,2 % pro Jahr bzw. 0,35 % pro Monat des vorzeitigen Pensionsantritt zur Anwendung, wobei das Höchstausmaß der Verminderung 13,8 % der Leistung beträgt. Für die Invaliditäts- bzw. Berufsunfähigkeitspension gibt es keine Altersgrenze, der Wegfall der Abschläge ist aber aufgrund der Voraussetzungen frühestens für Pensionsantritte ab dem 60. Lebensjahr relevant, weshalb auch hier vorläufig nur Männer vom Wegfall der Abschläge profitieren. Betroffen von der Gesetzesänderung sind hier nur jene Fälle, die zwar die Voraussetzungen für die Abschlagsfreiheit erfüllen, aber am Stichtag die Voraussetzungen für eine Schwerarbeitspension (fehlende Schwerarbeitsmonate) oder Langzeitversichertenpension (jünger als 62) nicht erfüllen.

Bei den Pensionen der BeamtInnen bleiben bei den nichtharmonisierten (Jahrgänge vor 1955) und den teilharmonisierten (Jahrgänge 1955 bis 1975 und vor 2005 ernannt) BeamtInnen die Abschläge bei einem vorzeitigen Pensionsantritt weiterhin bestehen. Erst bei den vollharmonisierten BeamtInnen (Jahrgänge ab 1976 oder ab 2005 ernannt) entfallen bei Vorliegen der Voraussetzungen die Abschläge. Auch beim Entfall der Abschläge kann für den Bereich der BeamtInnenpensionen keine Quantifizierung des fiskalischen Effekts vorgenommen werden, weil die dafür erforderlichen Datengrundlagen fehlen. In den nächsten Jahren sind keine nennenswerten Kosten zu erwarten, erst ab Ende der 2030er werden vermehrt vollharmonisierte BeamtInnen die Voraussetzungen für die Abschlagsfreiheit erreichen, wodurch in der Folge die Kosten entsprechend ansteigen werden.

²⁹ Die Anspruchsvoraussetzungen sind damit deutlich breiter gefasst als beim Entfall der Abschläge, weshalb es bei Anspruch auf eine Schwerarbeitspension nicht automatisch zum Entfall der Abschläge kommt.



Bei der Bewertung der fiskalischen Kosten im Bereich der gesetzlichen Pensionsversicherung, die aus dem Entfall der Abschläge entstehen, sind die folgenden Mechanismen zu berücksichtigen:

- Für jene Personen, die auch ohne Entfall der Abschläge eine vorzeitige Pensionsart gewählt hätten und die erforderlichen Voraussetzungen für die Abschlagsfreiheit erfüllen, bewirkt die Gesetzesänderung eine höhere Pension für die gesamte Bezugsdauer. Im Jahr 2018 wurde 10.978 Personen eine Langzeitversichertenpension und 9.026 eine Schwerarbeitspension zuerkannt. Allerdings sind insbesondere bei der Schwerarbeitspension die erforderlichen Beitragszeiten deutlich leichter zu erreichen, weshalb aus diesen Zahlen nicht unmittelbar auf die Anzahl der Personen geschlossen werden kann, die nun abschlagsfrei vorzeitig in Alterspension gehen können. Insgesamt haben etwa 7.000 Personen die für die Abschlagsfreiheit notwendigen 540 Beitragsmonate erreicht.
- Zeiten des Präsenz- oder Zivildienstes können für den Anspruch auf eine Langzeitversichertenpension berücksichtigt werden, nicht aber bei der Zahl der erforderlichen Beitragsmonate für die Abschlagsfreiheit. Für Personen, die nur aufgrund der Anrechnung der Zeiten des Präsenz- oder Zivildienstes die erforderlichen 540 Beitragsmonate für die Langzeitversichertenpension erreichen, besteht daher in Zukunft ein Anreiz den Pensionsantritt um jene Anzahl an Monaten, die auf 540 Beitragsmonate fehlen, nach hinten zu verschieben. Dafür muss in der Zeit dieses Aufschubs eine versicherungspflichtige Erwerbstätigkeit vorliegen. Danach kann eine deutlich höhere abschlagsfreie Pension bezogen werden. Im Jahr 2018 waren 94 % der Männer, die eine Pension für Langzeitversicherte in Anspruch genommen haben, direkt vor dem Pensionsantritt beschäftigt.
- Da der Gesetzesbeschluss bereits im September erfolgte, ist davon auszugehen, dass einige Personen ihren vorzeitigen Pensionsantritt von 2019 auf 2020 aufgeschoben haben, um von der Abschlagsfreiheit zu profitieren.
- Durch den Entfall der Abschläge hat sich die Anreizstruktur für die Entscheidung des Pensionsantritts geändert. Personen, die bisher nur aufgrund der Abschläge nicht zum frühestmöglichen Zeitpunkt in Pension gegangen sind, haben nun bei Vorliegen der erforderlichen Beitragsmonate einen stärkeren Anreiz vorzeitig in Pension zu gehen. Nähere Details zur Veränderung der Anreizwirkungen dieser Maßnahme sind dem Pkt. 6.1 zu entnehmen.



- Die höheren Pensionen bewirken auch höhere Einnahmen bei der Lohnsteuer und den KV-Beiträgen. Das Vorziehen des Pensionsantritts wiederum bewirkt geringere Einnahmen aus der Lohnsteuer und den Sozialversicherungsbeiträgen, da Erwerbseinkommen in der Regel höher sind und höhere SV-Beiträge zur Anwendung kommen.

Der Abänderungsantrag enthielt keine Angaben zu den fiskalischen Kosten der Maßnahme. Das BMF beziffert in der Übersicht über die österreichische Haushaltsplanung 2020 die Mehrausgaben für 2020 mit 70 Mio. EUR. Einen deutlich niedrigeren Wert weist das BMSGPK in einer parlamentarischen Anfragebeantwortung³⁰ aus. Für 2020 werden die Mehrausgaben aufgrund der Abschlagsfreiheit mit 13 Mio. EUR beziffert, danach steigen die Kosten laut BMSGPK um 26 Mio. EUR pro Jahr an. Die Berechnungen des Budgetdienstes ergeben deutlich höhere fiskalische Kosten, weil darin auch die zu erwartenden Verhaltensanpassungen infolge des Entfalls der Abschläge berücksichtigt werden (siehe Pkt. 7.4).

Bei der längerfristigen Entwicklung der fiskalischen Kosten ist zu berücksichtigen, dass die unmittelbaren Mehrkosten aufgrund des Entfalls der Abschläge über die gesamte Pensionsbezugsdauer anfallen und es daher zu einem kontinuierlichen Anstieg der Kosten in den nächsten Jahren kommen wird. Bei jenen Fällen, die nun den Pensionsantritt aufgrund der veränderten Anreizstruktur vorziehen, entsteht der überwiegende Teil des fiskalischen Effekts während der Zeit der zusätzlichen Dauer des Pensionsbezugs. Der Effekt aus der Verschiebung der Pensionsantritte von 2019 auf 2020 führt nur einmalig zu einer Erhöhung der Ausgaben. In den Folgejahren gehen die Mehrausgaben durch Todesfälle bei den betroffenen Personen entsprechend der Lebenserwartung zurück.

3.5 Abschlagsfreies Sonderruhegeld

Der Wegfall der Abschläge für die Berechnung des Sonderruhegelds wurde in der Nationalratssitzung am 19. September 2019 mit demselben Abänderungsantrag zum Pensionsanpassungsgesetz 2020 beschlossen, mit dem auch die Aufhebung der Wartefrist und die abschlagsfreie Pension nach 45 Beitragsjahren (siehe oben) beschlossen wurden. Das Sonderruhegeld ist eine im Nachtschwerarbeitsgesetz (NSchG) geregelte Leistung, die im Wesentlichen einen vorzeitigen Pensionsantritt für Personen ermöglicht, für die über einen

³⁰ Siehe [Parlamentarische Anfragebeantwortung \(149/AB\)](#) vom 5. Dezember 2019.



längeren Zeitraum aufgrund von Nachtarbeit unter erschwerten Bedingungen ein Nachtschwerarbeitsbeitrag entrichtet wurde. Männer haben nach Vollendung des 57. Lebensjahres und Frauen nach Vollendung des 52. Lebensjahres Anspruch auf Sonderruhegeld, wenn die folgenden Voraussetzungen erfüllt sind:³¹

- Der Zeitraum von 360 Kalendermonaten vor dem Stichtag muss mindestens zur Hälfte mit Beitragsmonaten der Pflichtversicherung nach dem ASVG gedeckt sein, für die Nachtschwerarbeitsbeiträge entrichtet worden sind. Die Anspruchsvoraussetzung ist auch dann erfüllt, wenn vor dem Stichtag mindestens 240 Beitragsmonate der Pflichtversicherung vorliegen, für die Nachtschwerarbeitsbeiträge entrichtet wurden.³²
- Neben dem Bezug von Sonderruhegeld darf keine Erwerbstätigkeit ausgeübt werden, die eine Pflichtversicherung in der Pensionsversicherung begründet und auch keine sonstige Erwerbstätigkeit mit einem monatlichen Erwerbseinkommen über der Geringfügigkeitsgrenze ausgeübt werden.

Ein Nachtschwerarbeitsmonat liegt vor, wenn innerhalb eines Kalendermonats an mindestens 6 Arbeitstagen Nachtschwerarbeit geleistet wird. Bei Vorliegen von weniger als 6 Arbeitstagen Nachtschwerarbeit in einem Kalendermonat gilt dieser Kalendermonat als Nachtschwerarbeitsmonat, wenn die DienstnehmerIn in diesem und dem unmittelbar vorangegangenen Kalendermonat wenigstens an 12 Arbeitstagen bzw. in diesem und den zwei unmittelbar vorangegangenen Kalendermonaten wenigstens an 18 Arbeitstagen Nachtschwerarbeit geleistet hat.³³ Nachtschwerarbeit ist dann gegeben, wenn die DienstnehmerIn in der Zeit zwischen 22 Uhr und 6 Uhr mindestens sechs Stunden arbeitet, sofern nicht in die Arbeitszeit regelmäßig und in erheblichem Umfang Arbeitsbereitschaft fällt,³⁴ und die Arbeit in dieser Zeit unter erschwerten Bedingungen erfolgt, die im Artikel VII (2) Nachtschwerarbeitsgesetz im Detail beschrieben sind.

³¹ Von den 600 im Jahr 2018 bei der PVA eingebrachten Anträgen auf Sonderruhegeld wurden nur 2 Anträge von Frauen gestellt.

³² Es zählen auch Monate, für die bei früherem In-Kraft-Treten des Nachtschwerarbeitsgesetzes Beiträge zu entrichten gewesen wären sowie Monate, für die freiwillig Nachtschwerarbeitsbeiträge entrichtet worden sind, sofern die ausgeübte Tätigkeit aufgrund eines Kollektivvertrages der Nachtschwerarbeit gleichgestellt ist.

³³ Zusätzlich liegt ein Nachtschwerarbeitsmonat auch dann vor, wenn bei Durchrechnung der Normalarbeitszeit im Rahmen eines Durchrechnungszeitraumes von mehr als drei Monaten in diesem Kalendermonat und in den fünf unmittelbar vorangegangenen Kalendermonaten wenigstens an 36 Arbeitstagen Nachtschwerarbeit geleistet wurde.

³⁴ Eine Sonderregelung gibt es für ArbeitnehmerInnen von Berufsfeuerwehren, für die Nachtschwerarbeit auch dann vorliegt, wenn in die Zeit zwischen 22 Uhr und 6 Uhr regelmäßig und in erheblichem Umfang Arbeitsbereitschaft fällt.



Der Dienstgeber hat bei Vorliegen von Nachtschwerarbeit für jede DienstnehmerIn einen Beitrag von 3,8 % der Beitragsgrundlage für die Sozialversicherung (auch für Sonderzahlungen) an den Bund zu leisten, der den Pensionsversicherungsträgern den Aufwand für das Sonderruhegeld ersetzt.³⁵ Dabei ist der Beitragssatz per Verordnung so festzulegen, dass der Nachtschwerarbeitsbeitrag voraussichtlich 75 % der Ersatzleistung des Bundes deckt. Durch den Wegfall der Abschläge wird daher voraussichtlich der Beitragssatz erhöht werden müssen, die unmittelbaren Mehrkosten aufgrund des höheren Sonderruhegelds tragen daher zu drei Viertel die DienstgeberInnen.

Das Sonderruhegeld gebührt in der Höhe der Invaliditäts- bzw. Berufsunfähigkeitspension³⁶, auf die am Stichtag bei Erfüllung aller erforderlichen Voraussetzungen Anspruch bestanden hätte. Bei der Invaliditäts- bzw. Berufsunfähigkeitspension kommen bei einem Antritt vor dem Regelpensionsalter Abschläge iHv 4,2 % für je 12 Monate bzw. 0,35 % pro Monat des vorzeitigen Pensionsantritts zur Anwendung. Das Höchstausmaß der Verminderung beträgt 13,8 % der Leistung. Bei der Berechnung des Sonderruhegeldes fallen diese Abschläge nun weg.

Wenn die Bezieherin bzw. der Bezieher des Sonderruhegeldes das 55. bzw. 60. Lebensjahr vollendet hat und an dem für die Zuerkennung des Sonderruhegeldes maßgeblichen Stichtag die Voraussetzung für eine vorzeitige Alterspension bei langer Versicherungsdauer nach § 253b ASVG³⁷ erfüllt waren, gebührt anstelle des Sonderruhegeldes die vorzeitige Alterspension bei langer Versicherungsdauer. Dies dürfte laut Auskunft des Sozialministeriums für die große Mehrheit der SonderruhegeldbezieherInnen der Fall sein. Da die dann auszubehaltende Pension mindestens in der Höhe des Anspruches auf Sonderruhegeld gebührt (Artikel X (4) NSchG), kommt es durch den Wegfall der Abschläge auch zu höheren Pensionszahlungen. Diese Mehrkosten werden aufgrund der Ausfallhaftung zur Gänze vom Bund getragen. Für jene Fälle, die die Voraussetzungen für die vorzeitige Alterspension bei langer Versicherungsdauer nicht erfüllen, wird das Sonderruhegeld bei Erreichen des Regelpensionsantrittsalters in eine Alterspension übergeführt. In diesem Fall

³⁵ Neben dem Aufwand für das Sonderruhegeld selbst entstehen auch Aufwendungen aus dem Beitrag für die Krankenversicherung der EmpfängerInnen von Sonderruhegeld und die Leistungen der Gesundheitsvorsorge gem. Artikel XI NSchG. Der Bund ersetzt den Pensionsversicherungsträgern diese Aufwendungen, höchstens jedoch 110 % des Aufwandes für das Sonderruhegeld. Im Jahr 2018 ersetzte der Bund der Pensionsversicherungsanstalt (PVA) Aufwendungen für das Sonderruhegeld iHv 62,7 Mio. EUR und der Versicherungsanstalt für Eisenbahnen und Bergbau (VAEB) Aufwendungen iHv 1,3 Mio. EUR.

³⁶ Für ArbeiterInnen gilt der Begriff Invalidität, für Angestellte der Begriff Berufsunfähigkeit.

³⁷ Diese vorzeitige Pensionsart ist eigentlich im Jahr 2017 ausgelaufen, weil das Mindestalter schrittweise an das Regelpensionsantrittsalter herangeführt wurde. Für die BezieherInnen von Sonderruhegeld bleibt sie mit einem Mindestalter von 55 bzw. 60 Jahren aber weiterhin bestehen, sofern die Wartezeit (§ 236 ASVG) erfüllt ist.



verlängert sich die Bezugsdauer des Sonderruhegeldes entsprechend bis zum Regelpensionsantrittsalter.

Der Aufwand für das Sonderruhegeld bei der PVA, die den überwiegenden Teil der Aufwendungen für das Sonderruhegeld trägt³⁸, betrug im Jahr 2018 59,4 Mio. EUR. Das durchschnittliche monatliche Sonderruhegeld (ohne Ausgleichszulage) lag im Dezember 2018 bei 2.271,56 EUR. Im Jahresdurchschnitt 2018 bezogen bei der PVA 1.867 Personen Sonderruhegeld und insgesamt wurde im Jahr 2018 573 Personen Sonderruhegeld zuerkannt. Unter der Annahme, dass es 2020 in etwa gleich viele Neuzuerkennungen wie 2018 gibt und die Abschläge bei allen BezieherInnen 13,8 % betragen, kommt es durch den Wegfall der Abschläge zu Mehraufwendungen von knapp 3 Mio. EUR.³⁹ Da der Nachtschwerarbeitsbeitrag entsprechend angepasst werden dürfte, tragen diese Kosten größtenteils die DienstgeberInnen. Allerdings kommt es durch das höhere Sonderruhegeld auch zu höheren Pensionszahlungen, die aufgrund der Ausfallhaftung vom Bund zu tragen sind. Die daraus entstehenden Mehrausgaben werden vom Bundesministerium für Soziales, Gesundheit, Pflege und Konsumentenschutz (BMSGPK) mit 3 Mio. EUR pro Jahr beziffert. Da der Effekt über die gesamte Bezugsdauer anhält, werden die Mehrausgaben in den nächsten Jahren entsprechend ansteigen.

4 Erläuterung der Berechnungen

Für die Berechnungen wird von der im Jahr 2020 gültigen Rechtslage ausgegangen und bis zum Ende der Betrachtungsperiode 2050 eine unveränderte Politik unterstellt. Allfällige zukünftige Maßnahmen des Gesetzgebers können sich auf die geschätzten Einnahmen und Ausgaben auswirken. Alle nominellen Beträge, die für die Jahre ab 2021 berechnet werden, sind inflationsbereinigt zu den Preisen des Jahres 2020 dargestellt. Bei einer durchschnittlichen Inflationsrate von 2 % pro Jahr, würden die nominellen Werte im Jahr 2050 daher rd. 80 % höher sein, allerdings würde auch das nominelle BIP im Vergleich zum realen BIP in etwa demselben Ausmaß wachsen. Darstellungen im Verhältnis zum BIP werden mit Hilfe der erwarteten realen Wachstumsrate gemäß der Langfristigen Budgetprognose des BMF⁴⁰ berechnet, in der im Zeitraum 2020 bis 2050 eine durchschnittliche Wachstumsrate des realen BIP von 1,2 % angenommen wird.

³⁸ Der Rest wird von der Versicherungsanstalt für Eisenbahnen und Bergbau (VAEB) getragen, die jedoch in ihrem Jahresbericht nur die Gesamtaufwendungen aber keine näheren Angaben zur Anzahl der BezieherInnen und der Zuerkennungen ausweist.

³⁹ Die Abschläge sind seit der Kundmachung des PAG 2020 am 22. Oktober 2019 nicht mehr anzuwenden, weshalb bei einem Teil der Neuzuerkennungen 2019 bereits die Abschläge entfallen.

⁴⁰ Siehe [Langfristige Budgetprognose 2019 des BMF](#).



In einem ersten Schritt wird der Effekt der Maßnahmen für einzelne Beispielpersonen ermittelt. Dabei wird berechnet, wie sich die Maßnahmen einerseits auf die erwarteten Pensionszahlungen und andererseits auf die erwarteten staatlichen Einnahmen aus der Einkommensteuer und den Sozialversicherungsbeiträgen bis zum Lebensende auswirken. Zur Berechnung der einnahmenseitigen Rückflüsse wird das EUROMOD-Mikrosimulationsmodell herangezogen.⁴¹ Die Ergebnisse werden in Form von Gegenwartswerten dargestellt, d.h. es wird jener Wert ermittelt, den zukünftige Pensionszahlungen und steuerliche Rückflüsse in der Gegenwart besitzen. Für die Ermittlung der Gegenwartswerte wird von der jeweiligen Sterbetafel ausgegangen und zukünftige Zahlungen mit der Überlebenswahrscheinlichkeit der betroffenen Person gewichtet. Außerdem werden zukünftige Zahlungen mit einem realen Zinssatz von 2 % pro Jahr diskontiert.⁴² Die Summe der Gegenwartswerte aus der Veränderung der Pensionszahlungen und der steuerlichen Rückflüsse stellt den Gegenwartswert für die durch die Maßnahmen bedingte Veränderung der Lebenseinkommen dar. Dieser Wert entspricht auch dem Gegenwartswert für den fiskalischen Effekt der Maßnahme auf Personenebene, sofern sich das Pensionsantrittsdatum aufgrund der Maßnahme nicht ändert (keine Verhaltensanpassung). Die Darstellung der Gegenwartswerte erfolgt in den Tabellen jeweils gerundet auf 100 EUR.

In den Berechnungen wird sowohl der rein statische Effekt der Maßnahmen als auch der Effekt von möglichen Verhaltensänderungen berücksichtigt. Der statische Effekt (siehe Pkt. 5) bezieht sich auf die fiskalischen Kosten, die sich ohne Verhaltensänderungen (z.B. Veränderung des Pensionsantrittsalters) ergeben. Bei der abschlagsfreien Pension nach 45 Beitragsjahren betrifft dies etwa jene Fälle, die auch bisher vorzeitig in Pension gegangen sind, für die aber nun die Abschläge entfallen. Während von einem Teil der Maßnahmen (v.a. Pensionsanpassungsgesetze, Aufhebung Wartefrist) keine nennenswerten Verhaltensänderungen zu erwarten sind und die statischen Kosten hier den Gesamtkosten entsprechen, dürfte insbesondere die abschlagsfreie Pension zu Verhaltensanpassungen führen. Die Größe des Verhaltenseffekts ist ex-ante nur schwer prognostizierbar. Zur Abschätzung, wie stark die geänderten monetären Anreize das Pensionsantrittsverhalten verändern, werden sowohl Annahmen des BMSGPK als auch Schätzungen anhand eines mikroökonomischen Modells herangezogen (siehe dazu Methodenanhang), wobei eine derartige Schätzung mit

⁴¹ Dabei wird implizit unterstellt, dass alle nominellen Beträge und Grenzwerte im Sozialversicherungs- und Einkommensteuergesetz mit der Inflationsrate angepasst werden. Eine leichte Unschärfe ergibt sich, weil die meisten Eckwerte im Bereich der Sozialversicherungsbeiträge (z.B. Höchstbeitragsgrundlage) mit der in der Regel höheren Aufwertungszahl angepasst werden.

⁴² Die Ermittlung des Gegenwartswerts wird formal im Methodenanhang erläutert.



erheblichen Unsicherheiten verbunden ist.

Wesentlich für die Bestimmung von Anzeizeffekten ist die implizite Besteuerung des Faktors Arbeit. Eine Person im Erwerbsleben erwirtschaftet ihr Bruttogehalt zuzüglich der für sie vom Dienstgeber geleisteten Beiträge. Im Vergleich zu einem vorzeitigen Pensionsantritt erhält sie gewöhnlich in der Zeit bis zum Pensionsantritt unmittelbar ein höheres Nettoeinkommen und später höhere Pensionszahlungen. Um die implizite Besteuerung des Faktors Arbeit zu berechnen, wird der Gesamteffekt auf das erwartete Lebens(netto)einkommen berechnet und in Verhältnis zum erwirtschafteten Betrag gesetzt. Wenn die Person bei einem erwirtschafteten Betrag von beispielsweise 40.000 EUR ein um 30.000 EUR erhöhtes Lebens(netto)einkommen hat, beträgt der implizite Steuersatz 25 %. Diese 10.000 EUR würden unter Berücksichtigung der Sterbewahrscheinlichkeiten dem öffentlichen Sektor zufließen. Je höher der implizite Steuersatz, desto geringer ist der monetäre Anreiz eines späteren Pensionsantritts. Die Höhe des impliziten Steuersatzes hängt dabei im Wesentlichen von der Besteuerung der Arbeitseinkommen bzw. Pensionen sowie von der Pensionshöhe ab. Durch den Wegfall der Abschläge kommt es zu einem entsprechenden Anstieg des impliziten Steuersatzes, weil sich dadurch der Anstieg des Lebens(netto)einkommens aufgrund eines späteren Pensionsantritts verringert.

Zur Ermittlung der jährlichen fiskalischen Kosten für den Zeitraum 2020 bis 2050, die gemäß der Anfrage die Zielgröße der Berechnungen sind, werden die fiskalischen Kosten auf Individualebene entsprechend der tatsächlich beobachtbaren Fallzahlen und Pensionshöhen gewichtet und aggregiert. Die Ergebnisse werden hier nicht in Form von Gegenwartswerten ausgewiesen, sondern es wird für jedes Jahr ein inflationsbereinigter Wert zu den Preisen des Jahres 2020 berechnet und auch in Relation zum erwarteten BIP gesetzt. Die ausgaben- und einnahmenseitigen Effekte werden für jede Maßnahme gesondert ausgewiesen. Dabei werden Einnahmen und Ausgaben jenem Jahr zugeordnet, in dem sie ökonomisch anfallen, auch wenn der tatsächliche Geldfluss erst in Folgejahren erfolgt.⁴³

⁴³ Beispielsweise werden Steuergutschriften, die im Rahmen der Veranlagung für das Jahr 2020 geltend gemacht werden können, dem Jahr 2020 zugeordnet, auch wenn die Veranlagung erst ab dem Jahr 2021 durchgeführt werden kann.



Der fiskalische Effekt der Maßnahmen im Bereich der BeamtInnenpensionen wird nur bei den Pensionsanpassungsgesetzen quantifiziert. Bei den vollharmonisierten BeamtInnen (ab Jahrgang 1976 oder nach 2005 ernannt) bewirken der Entfall der Wartefrist, die Abschlagsfreiheit nach 45 Beitragsjahren und der Pensionsbonus erst mittel- und langfristig fiskalische Kosten (v.a. ab Ende der 2030er Jahre). Diese können aufgrund fehlender Daten nicht quantifiziert werden. Der zunehmende Anteil an Vertragsbediensteten im öffentlichen Dienst ist in den Berechnungen für die gesetzliche Pensionsversicherung (UG 22) enthalten.

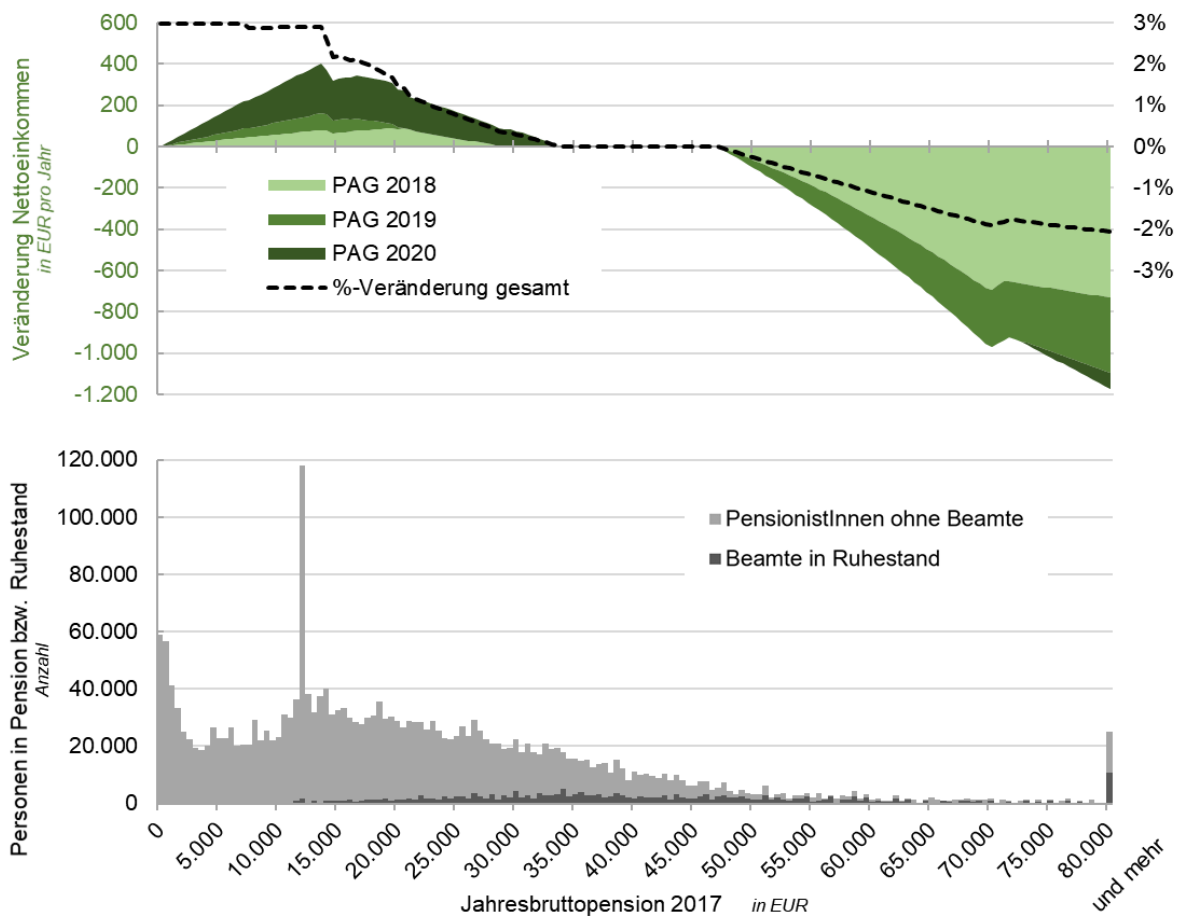
5 Auswirkungen auf Personenebene

Dieser Abschnitt stellt die Auswirkungen der jeweiligen gesetzlichen Regelungen für die betroffenen Personen dar und berechnet den Gegenwartswert der resultierenden fiskalischen Kosten pro Person in Abhängigkeit von der Pensionshöhe. Dabei wird zunächst angenommen, dass es zu keinen Verhaltensänderungen wie etwa einer Änderung der Entscheidung über den Zeitpunkt des Pensionsantritts kommt. Diese Darstellung wird im Pkt. 6 um eine Analyse der Anreizwirkungen der neuen Regelungen ergänzt. Im Pkt. 7 werden die Kosten unter Berücksichtigung von möglichen Anreizeffekten mit der Anzahl der im jeweiligen Jahr betroffenen Personen gewichtet und somit die aggregierten fiskalischen Auswirkungen auf gesamtstaatlicher Ebene berechnet.

5.1 Pensionsanpassungen 2018, 2019 und 2020

Die Pensionsanpassungsgesetze (PAG) 2018, 2019 und 2020 wirken sich auf PensionistInnen aus, die bereits vor dem Jahr 2017 in Pension waren. Wegen der damals gültigen Wartefrist sind im Jahr 2017 pensionierte Personen nur vom PAG 2019 und PAG 2020 betroffen und im Jahr 2018 pensionierte Personen nur vom PAG 2020. Da die einjährige Wartefrist für die erste Pensionserhöhung nunmehr entfällt, sind im Jahr 2019 pensionierte Personen ebenfalls bereits vom PAG 2020 betroffen.⁴⁴ Die folgende Grafik stellt den Gesamteffekt der Pensionsanpassungen 2018 bis 2020 als Differenz zu einer Anpassung mit dem gesetzlichen Anpassungsfaktor dar. Außerdem ist der Grafik die Verteilung der Jahresbruttopensionen im Jahr 2017 gemäß Lohnsteuerstatistik zu entnehmen:

⁴⁴ Die diesbezüglichen fiskalischen Auswirkungen sind bei den Berechnungen zum Entfall der Wartefrist (Pkt. 7.3) enthalten.


Grafik 4: Pensionsanpassung PAG 2018, 2019 und 2020 (Vergleich zum Anpassungsfaktor)


Quelle: Lohnsteuerstatistik 2017, eigene Berechnungen

Bei einer jährlichen Bruttopension unter 34.000 EUR im Jahr 2017 erhöht sich das Nettoeinkommen im Jahr 2020 um bis zu rd. 400 EUR gegenüber einer Anpassung mit dem Anpassungsfaktor. Bruttopensionen zwischen 34.000 EUR und 47.000 EUR im Jahr 2017 wurden in den drei Jahren mit dem jeweiligen Anpassungsfaktor erhöht, sodass sich keine Veränderung ergibt. Bei Bruttopensionen über 47.000 EUR kommt es hingegen aufgrund der Staffellungen zu Verlusten gegenüber einer Erhöhung der Pensionen um den jeweiligen Anpassungsfaktor. Auch wenn die Einsparungen pro Person mit hoher Pension größer sind als die zusätzlichen Ausgaben pro Person mit geringer Pension, kommt es insgesamt zu fiskalischen Kosten (siehe Pkt. 0). Dies liegt an der deutlich höheren Anzahl an betroffenen Personen mit niedriger Pension, wie aus der Verteilung der Pensionseinkommen in der



Lohnsteuerstatistik 2017⁴⁵ (unterer Teil der Grafik 4) hervorgeht.⁴⁶

Auf Basis der Sterbetafeln lässt sich in Abhängigkeit von Alter und Geschlecht der aus der Pensionsveränderung resultierende Gegenwartswert der fiskalischen Auswirkungen berechnen. Die folgende Tabelle stellt diese für 70-jährige PensionistInnen dar.⁴⁷

Tabelle 1: Pensionsanpassung – Fiskalischer Effekt Modellhaushalte

Bruttojahres- pension 2017 in EUR	Nettojahres- einkommen Veränderung in EUR	Gegenwartswerte (70-Jährige) in EUR							
		Pensions- auszahlung		KV-Beitrag		Einkommen- steuer		Fiskalische Kosten	
		Frau	Mann	Frau	Mann	Frau	Mann	Frau	Mann
10.000	297	4.500	3.900	200	200	0	0	4.300	3.700
15.000	330	6.800	5.800	300	300	1.700	1.400	4.800	4.100
20.000	278	5.900	5.100	300	300	1.600	1.400	4.000	3.500
25.000	168	4.100	3.500	200	200	1.400	1.200	2.400	2.100
30.000	74	1.600	1.400	100	100	500	400	1.100	900
35.000	0	0	0	0	0	0	0	0	0
40.000	0	0	0	0	0	0	0	0	0
50.000	-104	-2.500	-2.200	-100	-100	-900	-800	-1.500	-1.300
60.000	-498	-12.000	-10.400	-600	-500	-4.200	-3.600	-7.200	-6.200
70.000	-969	-23.400	-20.200	-1.200	-1.000	-8.200	-7.100	-14.000	-12.100

Quelle: Eigene Berechnungen

Nach Abzug von KV-Beiträgen und Einkommensteuer ergibt sich bei einer Jahrespension iHv 20.000 EUR ein Anstieg des Nettoeinkommens iHv 278 EUR pro Jahr. Der Gegenwartswert des zusätzlichen Pensionsaufwands beträgt 5.900 EUR bei einer 70-jährigen Frau bzw. wegen der geringeren Lebenserwartung 5.100 EUR bei einem 70-jährigen Mann. Ein Teil davon fließt über höhere KV-Beiträge und eine höhere Einkommensteuer der PensionistInnen wieder dem Gesamtstaat zu. Bei einer Bruttopension von 20.000 EUR beträgt dieser Rückfluss rund ein Drittel der Pensionserhöhung, sodass sich eine fiskalische Belastung der öffentlichen Haushalte von 4.000 EUR bei einer 70-jährigen Frau bzw. 3.500 EUR bei einem 70-jährigen Mann ergibt. Die höheren Nettoausgaben des Gesamtstaates führen zu einer Erhöhung des Lebensinkommens in derselben Höhe. Umgekehrt führt die niedrigere Pensionsanpassung bei Bruttopensionen über 47.000 EUR zu

⁴⁵ Die Häufung der Jahresbruttopensionen zwischen 12.000 EUR und 12.500 EUR im Jahr 2017 ergibt sich aus dem damals gültigen Ausgleichszulagenrichtsatz für Alleinstehende iHv 889,84 EUR pro Monat (14 Mal pro Jahr).

⁴⁶ In der dargestellten Verteilung der PensionistInnen sind auch jene enthalten, die erst 2017 pensioniert wurden und somit vom PAG 2018 noch nicht betroffen waren. Für die Berechnung der fiskalischen Effekte im Jahr 2020 entfallen auch jene PensionistInnen, die mittlerweile verstorben sind. Außerdem entsprechen die Pensionseinkommen in der Lohnsteuerstatistik nicht immer der für die Pensionsanpassung relevanten Gesamtpension. Dies wird bei der Gewichtung in Pkt. 0 berücksichtigt.

⁴⁷ Hierbei wird unterstellt, dass kein Anspruch auf Ausgleichszulage bzw. Pensionsbonus besteht. Für die Auswirkungen auf Ausgleichszulagen- bzw. PensionsbonusbezieherInnen siehe Pkt. 7.2.



niedrigeren KV-Beiträgen und einer niedrigeren Einkommensteuer. Da die Grenzsteuer bei diesen Einkommen höher ist, beträgt dieser gegenläufige Effekt insgesamt rd. 40 % der Pensionsverringerung (geringere Nettoeinkommenskürzung und geringerer fiskalischer Effekt).

5.2 Erhöhung Ausgleichszulage und Pensionsbonus

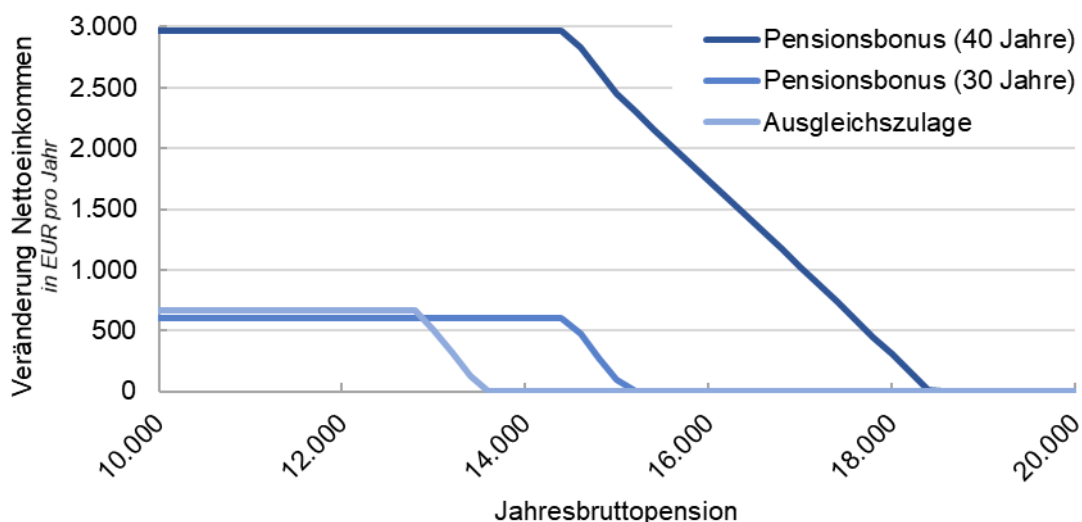
Im Rahmen von PAG 2018, PAG 2019 und PAG 2020 wurden die Ausgleichszulagenrichtsätze jeweils stärker als die Inflationsrate erhöht. Der Gesamteffekt ab 2020 beträgt rd. 3,0 %, sodass beispielsweise der Richtsatz für alleinstehende PensionistInnen im Jahr 2020 967 EUR pro Monat beträgt. Ohne die gesetzlichen Maßnahmen wäre dieser Richtsatz bei 939 EUR pro Monat gelegen.

Außerdem wirken bei Personen mit einer geringen Pension der eingeführte Pensionsbonus für Langzeitversicherte sowie die nunmehrige Steuerpflicht der Ausgleichszulage, die auch eine SV-Rückerstattung (Negativsteuer) für AusgleichszulagenbezieherInnen ermöglicht.

5.2.1 Alleinstehende PensionistInnen

Die folgende Grafik stellt die Veränderung des jährlichen Nettoeinkommens für Alleinstehende mit Anspruch auf Ausgleichszulage bzw. Pensionsbonus in Abhängigkeit von der Höhe der Eigenpension dar:

Grafik 5: Erhöhung Ausgleichszulage und Pensionsbonus – Alleinstehende



Quelle: Eigene Berechnungen



AusgleichszulagenbezieherInnen ohne Anspruch auf Pensionsbonus (weniger als 30 Beitragsjahre) profitieren zunächst von der über den Anpassungsfaktor hinausgehenden Anhebung der Ausgleichszulagenrichtsätze (371 EUR netto pro Jahr). Außerdem erhalten sie nun die SV-Rückerstattung (maximal 300 EUR pro Jahr) ausbezahlt, sodass sich bei Jahresbruttopensionen bis zu rd. 13.000 EUR eine Erhöhung von 671 EUR ergibt. Dieser Betrag reduziert sich bis zum jährlichen Ausgleichszulagenrichtsatz (rd. 13.500 EUR brutto pro Jahr) auf 0 EUR.⁴⁸

PensionistInnen mit zumindest **30 Beitragsjahren** aufgrund einer Erwerbstätigkeit erhalten den Pensionsbonus. Dieser ersetzt im Wesentlichen den speziellen Ausgleichszulagenrichtsatz für diesen Personenkreis. Auch diese Personen profitieren erstens durch eine Anhebung des Richtsatzes über dem Anpassungsfaktor (333 EUR netto pro Jahr). Zweitens führt die Steuerpflicht des Pensionsbonus zur Auszahlung einer Negativsteuer (275 EUR pro Jahr)⁴⁹. Somit ergibt sich ein um 608 EUR höheres Nettoeinkommen bei Jahresbruttopensionen bis rd. 14.500 EUR. Der Pensionsbonus ersetzt im Wesentlichen den bereits bisher gültigen erhöhten Ausgleichszulagenrichtsatz bei langer Versicherungsdauer und trägt somit nicht zur Entlastung dieser Personengruppe im Vergleich zur Rechtslage im Jahr 2017 bei. Bei höheren Bruttopensionen reduziert sich die Erhöhung durch die Reformen, bei Pensionen etwas über 15.000 EUR sinkt sie auf 0 EUR.

PensionistInnen mit zumindest **40 Beitragsjahren** aufgrund einer Erwerbstätigkeit profitieren vom neu eingeführten Pensionsbonus für diesen Personenkreis. Vor den Reformen waren sie PensionistInnen mit zumindest 30 Beitragsjahren gleichgestellt. Nun erhalten sie einen um 235 EUR brutto pro Monat höheren Pensionsbonus. Von diesen zusätzlichen 3.290 EUR pro Jahr fließt ein Teil wieder durch höhere KV-Beiträge und Einkommensteuer zurück an den Gesamtstaat. Somit ergibt sich ein Gesamteffekt von 2.963 EUR pro Jahr bei Jahresbruttopensionen bis rd. 14.500 EUR (bzw. eine Nettoerhöhung gegenüber Personen mit 30 Beitragsjahren von 2.356 EUR pro Jahr). Bei höheren Eigenpensionen bis zum jährlichen Richtsatz für den Pensionsbonus iHv 18.410 EUR fällt diese Erhöhung relativ linear auf 0 EUR ab.⁵⁰

⁴⁸ In diesem Bereich wäre auch ohne Steuerpflicht der Ausgleichszulage eine gewisse Negativsteuer angefallen bzw. würde die Eigenpension über dem Ausgleichszulagenrichtsatz ohne Reformen liegen. Daher fällt nicht mehr der Maximalbetrag von 671 EUR pro Jahr an.

⁴⁹ Wegen der höheren Steuerbemessungsgrundlage wird die maximale Negativsteuer iHv 300 EUR pro Jahr nicht erreicht.

⁵⁰ Die dargestellte Nettoerhöhung ist nur jene, die aus dem Pensionsbonus resultiert. Personen, die wegen einer höheren Eigenpension nicht vom Pensionsbonus profitieren, erhalten wegen der in Pkt. 5.1 dargestellten Pensionsanpassungen über der Inflationsrate ein etwas über 300 EUR höheres Nettoeinkommen pro Jahr (siehe Grafik 4).

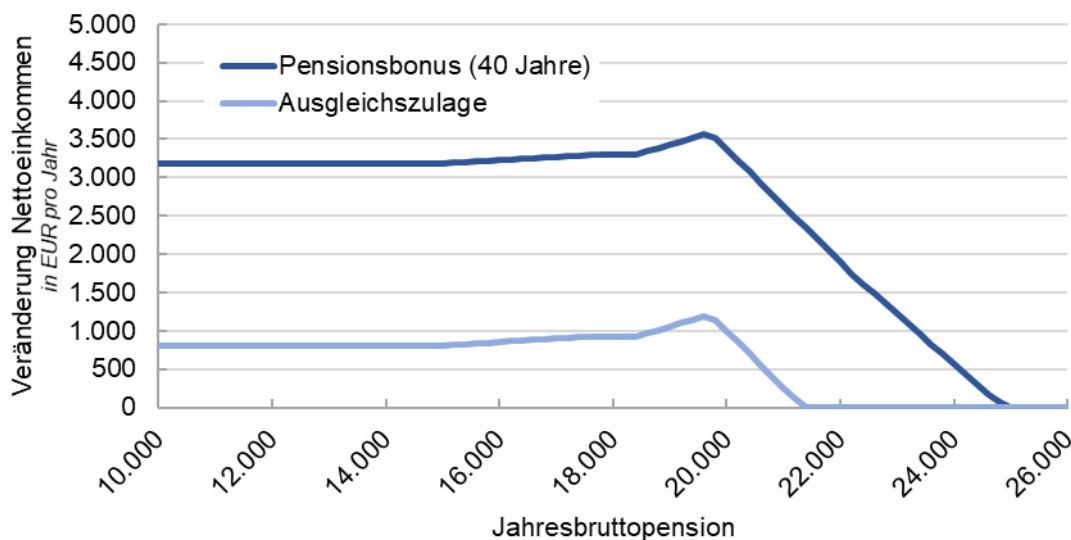


Bei Vorliegen von 480 Beitragsmonaten aus Erwerbstätigkeit kommt es nun zu einem sprunghaften Anstieg des jährlichen Nettoeinkommens um 2.356 EUR pro Jahr gegenüber einer Person, die zwischen 360 und 479 Beitragsmonate aufweist. Dies führt auch dazu, dass PensionistInnen mit etwas weniger als 40 Beitragsjahren selbst bei höheren Beiträgen zur Pensionsversicherung während des Erwerbslebens unter Umständen eine niedrigere Pension erhalten als PensionistInnen mit 40 Beitragsjahren und niedrigeren Beiträgen. Zum Beispiel erhält eine Person mit einer Bruttopension von 1.200 EUR pro Monat und 39 Beitragsjahren um jährlich 1.171 EUR netto weniger als eine Person mit 40 Beitragsjahren und einer Bruttopension von 1.000 EUR pro Monat. Da vom Pensionsbonus zunächst hauptsächlich bei dessen Einführung bereits in Pension befindliche Personen betroffen sind, können diese die Anzahl ihrer Beitragsmonate kaum mehr erhöhen, um die wichtige Schwelle von 480 Beitragsmonaten zu erreichen.

5.2.2 Paare

Die folgende Grafik stellt die Veränderung des jährlichen Nettoeinkommens für Paare mit Anspruch auf Ausgleichszulage bzw. Pensionsbonus in Abhängigkeit von der Höhe der Eigenpension⁵¹ dar:

Grafik 6: Erhöhung Ausgleichszulage und Pensionsbonus – Paare



Quelle: Eigene Berechnungen

⁵¹ Es wird unterstellt, dass die gesamte Pension von einer Person bezogen wird.



Paare, die eine **Ausgleichszulage** beziehen und keinen Anspruch auf Pensionsbonus haben (weniger als 40 Beitragsjahre), profitieren einerseits von der Anhebung der Ausgleichszulagenrichtsätze über der Inflationsrate. Bei einer Anpassung mit der jeweiligen Inflationsrate in den Jahren 2018 bis 2020 hätte sich ein monatlicher Bruttobezug von rd. 1.408 EUR ergeben, im Jahr 2020 beträgt dieser stattdessen 1.525 EUR.⁵² Andererseits sind sie von der nunmehrigen Steuerpflicht der Ausgleichszulage betroffen. Nach Abzug von KV-Beiträgen und Einkommensteuer bleibt dann ein um 812 EUR höheres Nettoeinkommen pro Jahr bei Jahresbruttopensionen bis zu 15.000 EUR. Bei Bruttopensionen zwischen rd. 15.000 EUR und rd. 19.500 EUR kommt es zu einem Anstieg bis zu rd. 1.200 EUR pro Jahr. Dies liegt nicht an einem höheren Nettoeinkommen für diese Paare im Jahr 2020 (siehe Grafik 3), sondern an niedrigeren Nettoeinkommen in der Vergleichsrechnung ohne Reformen.⁵³ Bei einer höheren Bruttopension reduziert sich die Veränderung des Nettoeinkommens bis zum jährlichen Ausgleichszulagenrichtsatz (rd. 21.350 EUR) auf 0 EUR.

Paare, bei denen eine Person zumindest **40 Beitragsjahre** aufgrund einer Erwerbstätigkeit aufweist, profitieren zusätzlich vom neu eingeführten Pensionsbonus. Dieser beträgt bei niedrigen Eigenpensionen 257 EUR brutto pro Monat (3.598 EUR pro Jahr). Rund ein Drittel davon fließt über höhere KV-Beiträge und eine höhere Einkommensteuer wieder an den Gesamtstaat zurück, die Nettoerhöhung gegenüber Paaren mit Ausgleichszulage beträgt rd. 2.370 EUR im Jahr. Insgesamt erhöht sich bei Bruttopensionen bis zu rd. 15.000 EUR das Nettoeinkommen um rd. 3.180 EUR pro Jahr. Diese Erhöhung steigt analog zu jener der AusgleichszulagenbezieherInnen bei Bruttopensionen zwischen 15.000 EUR und 19.500 EUR auf bis zu rd. 3.600 EUR an. Danach fällt die Nettoerhöhung bis zum jährlichen Richtsatz des Pensionsbonus (24.948 EUR) auf 0 EUR.⁵⁴

Auch bei Paaren führt das Vorliegen des 480. Beitragsmonats aus Erwerbstätigkeit zu einem deutlichen Sprung der Nettoeinkommen. Da es für Paare keinen Pensionsbonus bei weniger als 40 Beitragsjahren gibt, beträgt die Nettoveränderung durch einen einzigen zusätzlichen Beitragsmonat bis zu 2.370 EUR pro Jahr. Außerdem führt eine höhere Bruttopension, etwa aufgrund von höheren Erwerbseinkommen, einem längeren Erwerbsleben oder einem

⁵² Dies berücksichtigt sowohl die außertourliche Erhöhung der Ausgleichszulage im Zusammenhang mit dem Wegfall der Steuerfreiheit als auch die zusätzliche Erhöhung, welche der Nationalrat am 27. Februar 2020 beschlossen hat.

⁵³ Wegen der bisher nicht steuerpflichtigen Ausgleichszulage haben Paare mit höherer Eigenpension (niedrige Ausgleichszulage) mehr Einkommensteuer bezahlt als Paare mit niedrigerer Eigenpension (hohe Ausgleichszulage). Durch die Einführung der Steuerpflicht kommt es zu einer Gleichstellung dieser Gruppen.

⁵⁴ Die dargestellte Nettoerhöhung ist nur jene, die aus dem Pensionsbonus resultiert. Personen, die bei einem Bruttobezug von 25.000 EUR nicht mehr vom Pensionsbonus profitieren, erhalten wegen der in Pkt. 5.1 dargestellten Pensionsanpassungen über der Inflationsrate ein knapp 200 EUR höheres Nettoeinkommen pro Jahr.



späteren Pensionsantritt, zu keiner weiteren Erhöhung des Nettoeinkommens, sofern 40 Beitragsjahre vorliegen und die monatliche Bruttopension unter 1.782 EUR liegt. Daraus ergeben sich für anspruchsberechtigte Paare starke Anreize für einen vorzeitigen Pensionsantritt bei Vorliegen von 40 Beitragsjahren, wie in Pkt. 6.2 dargestellt wird.

5.3 Aufhebung der Wartefrist für die erste Pensionsanpassung

Der Entfall der Wartefrist sorgt dafür, dass die Pensionen bereits zum 1. Jänner im Jahr nach dem Pensionsantritt erhöht werden.⁵⁵ Im Jahr 2020 bedeutet das, dass alle Pensionszugänge im Jahr 2019 gemäß PAG 2020 angepasst werden. Dies führt zu einer Bruttopensionserhöhung iHv 3,6 % bei niedrigen Pensionen und dann abgestuft bis zu 94 EUR pro Monat bei hohen Pensionen. Sofern Anspruch auf Ausgleichszulage bzw. Pensionsbonus besteht, führt der Entfall der Wartefrist zu keinen zusätzlichen fiskalischen Kosten, da die Ausgleichszulage entsprechend der erfolgten Pensionserhöhung gekürzt wird. Die folgende Tabelle stellt die Auswirkungen in Abhängigkeit von der Bruttopension 2019 dar, sofern kein Anspruch auf Ausgleichszulage oder Pensionsbonus besteht:

Tabelle 2: Entfall Wartefrist – Fiskalischer Effekt Pensionsantritt 2019

Bruttojahres- pension in EUR	Nettojahres- einkommen Veränderung in EUR	Gegenwartswerte (60-Jährige) in EUR							
		Pensions- auszahlung		KV-Beitrag		Einkommen- steuer		Fiskalische Kosten	
		Frau	Mann	Frau	Mann	Frau	Mann	Frau	Mann
10.000	342	7.200	6.300	400	300	0	0	6.800	6.000
15.000	395	10.800	9.400	600	500	2.300	2.000	7.900	6.900
20.000	470	12.700	11.100	600	600	2.700	2.400	9.400	8.200
25.000	405	13.600	11.900	700	600	4.800	4.200	8.100	7.100
30.000	404	13.500	11.900	700	600	4.800	4.200	8.100	7.100
35.000	413	12.600	11.000	600	600	3.700	3.200	8.200	7.200
40.000	431	14.400	12.600	700	600	5.000	4.400	8.600	7.500
50.000	539	17.900	15.700	900	800	6.300	5.500	10.700	9.400
60.000	647	21.500	18.900	1.100	1.000	7.500	6.600	12.900	11.300
70.000	755	25.100	22.000	1.300	1.100	8.800	7.700	15.000	13.200

Quelle: Eigene Berechnungen

⁵⁵ Bei Hinterbliebenenpensionen, die aus einer Pensionsleistung mit früherem Stichtag abgeleitet wurden, bestand bereits bisher keine Wartefrist.



Die jährliche Erhöhung des Nettoeinkommens wegen des Entfalls der Wartefrist bei jährlichen Bruttopensionen im Bereich von 12.000 EUR bis 45.000 EUR schwankt zwischen 400 EUR und 500 EUR.⁵⁶ Bei darüber liegenden Bruttojahrespensionen bis 70.000 EUR steigt die jährliche Erhöhung des Nettoeinkommens weitgehend linear an. Die Erhöhung des Nettoeinkommens ist bis zum Tod der Person wirksam. Im Falle einer davon abgeleiteten Hinterbliebenenpension würde auch diese höher ausfallen, der Effekt wird in den Berechnungen aber nicht mehr berücksichtigt. In der Tabelle werden die Gegenwartswerte für 60-jährige Frauen und Männer dargestellt, wobei die höhere Lebenserwartung von Frauen deren Gegenwartswerte erhöht. Der derzeit durchschnittlich frühere Pensionsantritt von Frauen⁵⁷ führt bei gleicher Pensionshöhe zu einem zusätzlichen Anstieg des fiskalischen Effekts bei Frauen, der bei den Berechnungen in Pkt. 7.3 berücksichtigt wird.

Bei einer Bruttojahrespension von 20.000 EUR beträgt der Gegenwartswert der zusätzlichen Pensionsauszahlungen 12.700 EUR für eine 60-jährige Frau, sowie 11.100 EUR für einen 60-jährigen Mann. Etwa ein Viertel davon fließt aufgrund von höheren KV-Beiträgen sowie einer höheren Einkommensteuer wieder an den Gesamtstaat zurück. Somit beträgt die fiskalische Gesamtbelastung 9.400 EUR bei einer 60-jährigen Frau und 8.200 EUR bei einem 60-jährigen Mann.

Ab dem Jahr 2021 hängt der zusätzliche fiskalische Effekt von der Höhe der Bruttopensionsanpassung im jeweiligen Jahr ab. Für diese Studie wird von einem „no-policy-change“ Szenario ausgegangen, die Anpassung der Bruttopensionen erfolgt also mit der jeweils relevanten Inflationsrate. In diesem Abschnitt wird jeweils eine Inflationsrate von 2 % unterstellt.⁵⁸ Wegen des Entfalls der Wartefrist erhalten also alle Neuzugänge ins Pensionssystem eine Pensionserhöhung iHv 2 % zum folgenden 1. Jänner. Die entsprechenden Auswirkungen sind in der folgenden Tabelle dargestellt:

⁵⁶ Für die Schwankungen ist die abgestufte Pensionsanpassung gemäß PAG 2020 in Kombination mit dem Einkommensteuerrecht verantwortlich. Steigende Bruttopensionen können zu einem höheren Grenzsteuersatz führen, sodass die Nettoveränderung kleiner ausfällt.

⁵⁷ Das durchschnittliche Pensionsantrittsalter im Jahr 2018 betrug 61,5 Jahre bei Männern und 59,4 Jahre bei Frauen.

⁵⁸ Für die Berechnung der fiskalischen Kosten auf gesamtstaatlicher Ebene in Pkt. 7.3 wird davon abweichend für das Jahr 2021 ein Wert von 1,7 %, in den Jahren 2022 bis 2024 jeweils 1,8 % und ab 2025 jeweils 2 % angenommen. Diese genaueren Werte beziehen sich auf die prognostizierten Inflationsraten in der WIFO-Mittelfristprognose vom September 2019.

**Tabelle 3: Entfall Wartefrist – Fiskalischer Effekt Pensionsantritt ab 2020**

Bruttojahres- pension in EUR	Nettojahres- einkommen Veränderung in EUR	Gegenwartswerte (60-Jährige) in EUR							
		Pensions- auszahlung		KV-Beitrag		Einkommen- steuer		Fiskalische Kosten	
		Frau	Mann	Frau	Mann	Frau	Mann	Frau	Mann
10.000	190	4.000	3.500	200	200	0	0	3.800	3.300
15.000	226	6.000	5.200	300	300	1.200	1.000	4.500	3.900
20.000	295	8.000	7.000	400	400	1.700	1.500	5.900	5.200
25.000	297	10.000	8.700	500	400	3.500	3.100	5.900	5.200
30.000	357	12.000	10.500	600	500	4.200	3.700	7.100	6.200
35.000	459	14.000	12.200	700	600	4.100	3.600	9.200	8.000
40.000	479	15.900	14.000	800	700	5.600	4.900	9.600	8.400
50.000	599	19.900	17.500	1.000	900	7.000	6.100	11.900	10.500
60.000	719	23.900	21.000	1.200	1.100	8.400	7.300	14.300	12.600
70.000	839	27.900	24.400	1.400	1.200	9.800	8.600	16.700	14.700

Quelle: Eigene Berechnungen

Da eine gleichmäßige Pensionsanpassung angenommen wird, steigt bei Entfall der Wartefrist die Veränderung der Bruttojahrespension linear an. Auch der Anstieg des Nettojahreseinkommens erfolgt, abgesehen von Sprungstellen beim Grenzsteuersatz, linear. Im Vergleich zur Pensionsanpassung 2020 ist der Anstieg bei niedrigen Pensionseinkommen kleiner und bei höheren Einkommen größer. Für eine Person mit einer Bruttojahrespension⁵⁹ iHv 20.000 EUR berechnet sich somit ein jährlicher Anstieg des Nettoeinkommens iHv 295 EUR. Dies führt zu einem Gegenwartswert der Nettolebensinkommenserhöhung von insgesamt 5.900 EUR für eine 60-jährige Frau bzw. von 5.200 EUR für einen 60-jährigen Mann. Die fiskalischen Kosten für den Gesamtstaat sind ebenso hoch.

5.4 Abschlagsfreie Pension nach 45 Beitragsjahren

Der Entfall von Abschlägen bei einer Pension nach 45 Beitragsjahren führt zu höheren Pensionen bei einem vorzeitigen Pensionsantritt. Davon profitieren Personen, die bei Pensionsantritt 45 Beitragsjahre aus Erwerbstätigkeit (davon bis zu 5 Jahre für Zeiten der Kindererziehung) aufweisen. Die folgende Tabelle stellt die monatliche Bruttopension in Abhängigkeit von der Anzahl der Beitragsjahre sowie dem Pensionsantrittsalter dar, wobei ein durchschnittliches Monatsgehalt von 3.000 EUR unterstellt wird:⁶⁰

⁵⁹ Inflationsbereinigt gegenüber dem Jahr 2020.

⁶⁰ Bei einem anderen durchschnittlichen Bruttogehalt ergibt sich bis zur Höchstbeitragsgrundlage eine proportionale Veränderung der Bruttopension.

**Tabelle 4: Bruttopension in Abhängigkeit von Beitragsjahren und Antrittsalter**

Bruttopension in EUR		Langzeitversicherte Abschlag 4,2 % pro Jahr Pensionsantrittsalter in Jahren				Langzeitversicherte abschlagsfrei Pensionsantrittsalter in Jahren			
		62	63	64	65	62	63	64	65
Beitragsjahre aus Erwerbstätigkeit mit 62 Jahren	30				1.762				1.762
	40	1.809	1.966	2.128	2.296	1.809	1.966	2.128	2.296
	41	1.854	2.014	2.179	2.350	1.854	2.014	2.179	2.350
	42	1.900	2.062	2.230	2.403	1.900	2.062	2.230	2.403
	43	1.945	2.110	2.302	2.456	1.945	2.110	2.403	2.456
	44	1.990	2.201	2.353	2.510	1.990	2.403	2.456	2.510
	45	2.100	2.250	2.404	2.563	2.403	2.456	2.510	2.563

Legende: Beitragsjahre bei Pensionsantritt	40	41	42	43	44	45 und mehr
---	----	----	----	----	----	-------------

Quelle: Eigene Berechnungen

Bei einem Pensionsantritt zum Regelpensionsalter von 65 Jahren berechnet sich die Bruttopension durch Multiplikation der Anzahl an Beitragsjahren mit 1,78 % der durchschnittlichen Beitragsgrundlage. Eine Person, die dann 45 Beitragsjahre aufweist (somit 42 Beitragsjahre mit 62 Jahren) erhält somit 2.403 EUR pro Monat.⁶¹ Nimmt diese Person stattdessen eine Korridorpension mit 64 Jahren in Anspruch, beträgt der Abschlag 5,1 %, sodass sich eine monatliche Bruttopension von 2.230 EUR ergibt.⁶² Für diese Person ergibt sich, ebenso wie für Personen mit weniger Beitragsjahren, durch die Reform keine Veränderung, da die notwendigen 45 Beitragsjahre frühestens mit 65 Jahren erreicht werden. Die Pensionshöhe ist dann proportional zur Anzahl der Beitragsjahre. Eine Person mit lediglich 33 Beitragsjahren erhält daher eine Pension von 1.762 EUR.⁶³

Hat eine Person bereits vor dem 65. Geburtstag 45 Beitragsjahre aus Erwerbstätigkeit erreicht, verringern sich die Abschläge für diese Langzeitversicherten (im Vergleich zur Korridorpension) gemäß der alten Rechtslage auf 4,2 % pro Jahr. Diese Abschläge entfallen nun, sofern die Voraussetzungen erfüllt sind, zur Gänze (siehe Pkt. 0). Daher erhöht sich bei 45 Beitragsjahren und einem vorzeitigen Pensionsantritt (frühestens mit 62 Jahren) die Bruttopension von 2.100 EUR auf 2.403 EUR.⁶⁴ Außerdem ergibt sich ein deutlicher Sprung in der Pensionshöhe mit dem Erreichen des 540. Beitragsmonats, weil die Abschläge sprunghaft entfallen.

⁶¹ Die Pensionshöhe wird wie folgt berechnet: $45 * 1,78 \% * 3.000 \text{ EUR}$

⁶² Die Pensionshöhe unter Berücksichtigung des Abschlags wird wie folgt berechnet: $44 * 1,78 \% * 3.000 \text{ EUR} * (1-0,051)$

⁶³ Dieser Betrag ergibt sich aus $33 * 1,78 \% * 3.000 \text{ EUR}$. Für den Antritt einer Korridorpension sind 40 Versicherungsjahre notwendig, wobei hierzu auch Ersatzzeiten und Zeiten einer freiwilligen Versicherung zählen. Diese würden entsprechend ihrer Beitragsgrundlage auch die Pensionshöhe beeinflussen. Daher wird in obiger Tabelle bei weniger als 40 Beitragsjahren keine Pensionshöhe bei einem Pensionsantritt vor dem Regelpensionsalter ausgewiesen.

⁶⁴ Die Beträge ergeben sich aus $45 * 1,78 \% * 3.000 \text{ EUR} * 0,874$ vor der Reform, bzw. $45 * 1,78 \% * 3.000 \text{ EUR}$ bei Abschlagsfreiheit.



Die folgende Tabelle stellt die Auswirkungen bei Männern, die nun abschlagsfrei mit 62 Jahren in Pension gehen können, dar:

Tabelle 5: Abschlagsfreie Pension mit 62 Jahren – Fiskalischer Effekt Modellhaushalte

Männer: Pensionsantritt mit 62 Jahren bei Wegfall von Abschlägen (12,6 %) Werte in EUR						
Bruttajahrespension		Veränderung Lebens- einkommen	Gegenwartswerte			
mit Abschlägen	ohne Abschläge		Pensions- auszahlung	SV-Beitrag	Einkommen- steuer	Fiskalische Kosten
17.480	20.000	30.600	41.500	2.100	8.800	30.600
21.850	25.000	31.300	51.900	2.600	17.900	31.300
26.220	30.000	37.100	62.300	3.200	22.000	37.100
30.590	35.000	47.400	72.600	3.700	21.500	47.400
34.960	40.000	52.800	83.000	4.200	26.000	52.800
39.330	45.000	56.000	93.400	4.800	32.700	56.000
43.700	50.000	62.200	103.800	5.300	36.300	62.200

Quelle: Eigene Berechnungen

Der Wegfall der Abschläge erhöht die Bruttopension bei einem Pensionsantritt mit 62 Jahren um rd. 14,4 %.⁶⁵ Diesem höheren Pensionsaufwand stehen höhere Erträge aus den KV-Beiträgen bzw. der Einkommensteuer gegenüber, die den fiskalischen Gesamteffekt dämpfen. Bei einer abschlagsfreien Bruttopension von 20.000 EUR pro Jahr erhöht sich der insgesamt erwartete Pensionsaufwand um 41.500 EUR. Davon fließen etwa ein Viertel über höhere KV-Beiträge und Einkommensteuer wieder an den Gesamtstaat, sodass sich ein Gegenwartswert für die fiskalischen Kosten von 30.600 EUR ergibt. Diese Kosten entsprechen wiederum dem erwarteten höheren Lebens- und Einkommen des Pensionisten. Bei höheren Pensionsansprüchen erhöht sich der absolute Vorteil aus dem Wegfall der Abschläge. Allerdings steigt wegen des höheren Grenzsteuersatzes auch der Rückfluss aus der Einkommensteuer im Verhältnis zum zusätzlichen Pensionsaufwand.

Die Auswirkungen für Männer mit 45 Beitragsjahren aus Erwerbstätigkeit und Anspruch auf eine Schwerarbeitspension sind in der folgenden Tabelle dargestellt:

⁶⁵ Die Bruttopension mit Abschlägen ist um 12,6 % niedriger als die abschlagsfreie Pension, sodass umgekehrt die Pension ohne Abschläge rd. 14,4 % höher ist.

**Tabelle 6: Abschlagsfreie Schwerarbeitspension – Fiskalischer Effekt Modellhaushalte**

Männer: Pensionsantritt mit 60 Jahren bei Wegfall von Abschlägen (9,0 %)							<i>Werte in EUR</i>
Bruttojahrespension		Veränderung Lebens- einkommen	Gegenwartswerte				
mit Abschlägen	ohne Abschläge		Pensions- auszahlung	SV-Beitrag	Einkommen- steuer	Fiskalische Kosten	
17.003	18.684	21.500	29.400	1.500	6.400	21.500	
21.254	23.356	23.200	36.700	1.900	11.600	23.200	
25.504	28.027	26.200	44.000	2.200	15.600	26.200	
29.755	32.698	32.600	51.400	2.600	16.200	32.600	
34.006	37.369	38.500	58.700	3.000	17.200	38.500	
38.256	42.040	39.600	66.100	3.400	23.100	39.600	
42.507	46.711	44.000	73.400	3.700	25.700	44.000	

Anmerkung: Die angenommenen Erwerbshistorien stimmen mit Ausnahme des Anspruchs auf Schwerarbeitspension mit jenen in Tabelle 5 überein. Beispielsweise entspricht eine angenommene abschlagsfreie Bruttopension von 18.684 EUR mit 60 Jahren einer abschlagsfreien Bruttopension von 20.000 EUR mit 62 Jahren, da bis zum 62. Geburtstag zwei weitere Erwerbsjahre hinzukommen. Diese zwei zusätzlichen Beitragsjahre erhöhen die jährliche Bruttopension der Beispielperson um 1.316 EUR.

Quelle: Eigene Berechnungen

Einerseits sind die Abschläge bei einer Schwerarbeitspension (1,8 % pro Jahr) geringer als bei langer Versicherungsdauer (4,2 % pro Jahr), wodurch die Pensionserhöhung bei Wegfall von Abschlägen geringer ausfällt. Andererseits können Schwerarbeiter bereits mit 60 Jahren von der Abschlagsfreiheit profitieren.⁶⁶ Insgesamt ergibt sich bei Schwerarbeitern mit 60 Jahren ein um etwa 30 % niedrigerer Gesamteffekt als bei Personen mit einer vergleichbaren Erwerbshistorie, die mit 62 Jahren abschlagsfrei die Langzeitversichertenregelung in Anspruch nehmen (siehe Tabelle 5).

Zusätzliche fiskalische Kosten ergeben sich dadurch, dass Anspruchsberechtigte ihr Verhalten ändern und wegen der Abschlagsfreiheit früher in Pension gehen. Diese werden in Pkt. 6.1 diskutiert. Bei Frauen ist die abschlagsfreie vorzeitige Alterspension erst relevant, sobald das Regelpensionsalter ansteigt. In der Übergangsphase ist der fiskalische Effekt geringer, da sich die entfallenen Abschläge an der Differenz zum jeweiligen Regelpensionsalter bemessen. Sobald das Regelpensionsalter für Frauen 65 Jahre erreicht, ergibt sich für diese wegen der höheren Lebenserwartung ein etwas höherer Gegenwartswert bei der Veränderung des Lebenseinkommens und dementsprechend auch bei den fiskalischen Kosten.

⁶⁶ Im Gegensatz zur Schwerarbeitspension werden Ersatzzeiten für ein Erreichen der Abschlagsfreiheit nicht angerechnet, sodass weniger Personen mit Anspruch auf eine Schwerarbeitspension diese auch abschlagsfrei erhalten. Dies wird bei den Berechnungen in Pkt. 7.4 berücksichtigt.



6 Fiskalische Auswirkungen von Verhaltensänderungen auf Personenebene

Punkt 5 beschreibt die fiskalischen Effekte unter der Annahme, dass es zu keinen Verhaltensänderungen, insbesondere zu keinem früheren Pensionsantritt kommt. Sowohl die abschlagsfreie Pension nach 45 Beitragsjahren als auch der Pensionsbonus haben jedoch signifikante Anreizwirkungen beim betroffenen Personenkreis. Diese können zu einer Reduktion des tatsächlichen Pensionsantrittsalters führen, was wiederum höhere fiskalische Kosten bewirkt. Für die Anzeizeffekte aus dem Wegfall der Abschläge nach 45 Beitragsjahren wird eine Quantifizierung der Anzeizeffekte vorgenommen, bei den Verhaltensanpassungen im Zusammenhang mit der Einführung des Pensionsbonus wird nur eine qualitative Analyse vorgenommen, weil die für eine Quantifizierung erforderlichen Daten dem Budgetdienst nicht zur Verfügung stehen.

6.1 Abschlagsfreie Pension nach 45 Beitragsjahren

Der Entfall der Abschläge führt nicht nur zu höheren Pensionen bei jenen Personen, die auch bisher vorzeitig in Alterspension gegangen sind, sondern er führt auch zu Verhaltenseffekten, da Personen nun (abschlagsfrei) früher in Pension gehen werden. Der Entfall von Abschlägen bedeutet anders ausgedrückt, dass ein/eine ArbeitnehmerIn keine Zuschläge erhält, wenn er/sie länger arbeitet. Nachdem ein Erwerbstätiger/eine Erwerbstätige 45 Beitragsjahre erreicht hat, erhöht sich der Pensionsanspruch nach weiteren Arbeitsjahren nur mehr geringfügig.⁶⁷ Dies kann zu einem früheren Pensionsantritt führen. Personen, die etwas weniger als 45 Beitragsjahre aufweisen, haben hingegen einen Anreiz genau bis zum Erreichen des 540. Beitragsmonats erwerbstätig zu bleiben, da dann sprunghaft alle Abschläge entfallen.

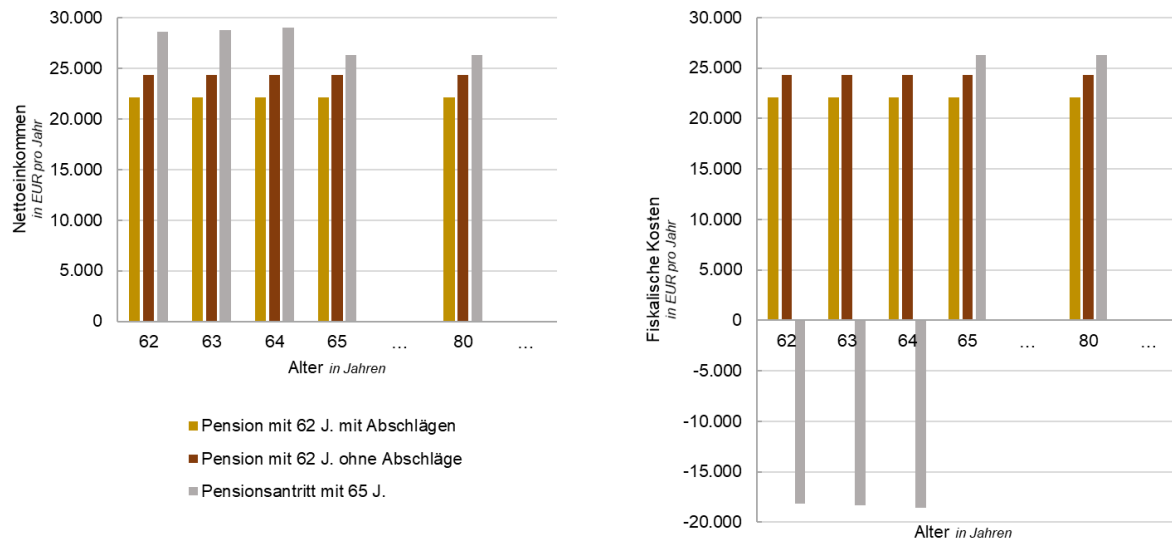
⁶⁷ Die Bruttopension erhöht sich bei Erwerbseinkommen bis zur Höchstbeitragsgrundlage pro Jahr um 1,78 % des Bruttoeinkommens, die durchschnittliche Pensionsbezugsdauer reduziert sich aber bei späteren Pensionsantritt entsprechend.



6.1.1 Früherer Pensionsantritt Langzeitversicherte

Die folgende Grafik stellt mögliche Erwerbs- und Pensionseinkommen am Beispiel eines Mannes dar, der im Alter von 62 Jahren nun eine abschlagsfreie Pension iHv 30.000 EUR brutto pro Jahr erhalten kann. Außerdem werden die fiskalischen Kosten⁶⁸, die jährlich auf gesamtstaatlicher Ebene anfallen, berechnet:

Grafik 7: Pensionsantritt Langzeitversicherte – Beispielperson



Quelle: Eigene Berechnungen

Der im Beispiel dargestellte 62-jährige Mann mit einer abschlagsfreien Bruttojahrespension von 30.000 EUR würde bei Abschlägen iHv 12,6 % lediglich 26.220 EUR brutto pro Jahr erhalten. Wenn er statt mit 62 Jahren in Pension zu gehen noch drei weitere Jahre bis zum Regelpensionsalter arbeitet, erhielte er vor dem Entfall der Abschläge dafür ein um 76.900 EUR höheres Lebens(netto)einkommen. Dieses setzt sich sowohl aus einem höheren Nettoeinkommen aus Erwerbstätigkeit bis zum Pensionsantritt als auch aus einer höheren Pension ab 65 Jahren zusammen. Entfallen nun die Abschläge, reduziert sich das zusätzliche Lebens(netto)einkommen bei Verbleib im Erwerbsleben von 76.900 EUR auf 39.800 EUR. Nach dem Entfall der Abschläge erhält der Arbeitnehmer das tatsächlich höchste Gesamtpensionseinkommen, wenn er die Pension zum frühestmöglichen Zeitpunkt antritt.⁶⁹ Lediglich das höhere Erwerbseinkommen in den Jahren bis zum Pensionsantritt sorgt dafür,

⁶⁸ Hierbei handelt es sich um die tatsächlichen fiskalischen Kosten, die pro Jahr anfallen. Die Veränderung der fiskalischen Kosten, etwa aufgrund des Wegfalls der Abschläge, ergibt sich durch Bildung der Differenz der jeweiligen Balken. Für die Berechnung des Gegenwartswerts werden die jährlichen Kosten mit der Überlebenswahrscheinlichkeit und dem Diskontfaktor gewichtet aufsummiert.

⁶⁹ Der etwas höheren Pension zum Regelpensionsalter steht eine um 3 Jahre verringerte Bezugsdauer gegenüber.



dass das Lebenseinkommen bei Verbleib im Erwerbsleben steigt. Der monetäre Anreiz, bis zum Regelpensionsalter erwerbstätig zu bleiben, wird somit in etwa halbiert.

Für Personen, die nun vorzeitig anstatt im Regelpensionsalter in Pension gehen, entstehen fiskalische Kosten in den Jahren bis zum Regelpensionsalter. Die Auszahlungen erhöhen sich wegen der nun zu leistenden Pensionszahlung, während die Einzahlungen durch geringere Sozialversicherungsbeiträge von Dienstnehmer und Dienstgeber sowie eine geringere Einkommensteuer fallen. Die fiskalischen Gesamtkosten zwischen 62 und 65 Jahren betragen bei obiger Modellperson knapp 43.000 EUR pro Jahr bei Inanspruchnahme einer abschlagsfreien vorzeitigen Alterspension. Ab dem Alter von 65 Jahren ist der Pensionsaufwand hingegen geringer als bei einem Pensionsantritt zum Regelpensionsalter. Für den Staat führt dies unter Berücksichtigung von KV-Beiträgen und Einkommensteuer zu jährlichen Ersparnissen iHv rd. 2.000 EUR. Unter Verwendung der Sterbetafel lässt sich daraus ein Gegenwartswert des gesamten fiskalischen Effekts von 97.200 EUR berechnen. Dies entspricht den fiskalischen Kosten, die sich ergeben, wenn die Beispielperson aufgrund der Abschlagsfreiheit mit 62 Jahren in Pension geht, statt bis zum Regelpensionsalter erwerbstätig zu sein.

Die 62-jährige Beispielperson mit Anspruch auf die abschlagsfreie Pension würde bei einem Pensionsantritt zum Regelpensionsalter in den drei Jahren insgesamt 137.000 EUR erwirtschaften.⁷⁰ Davon erhält der Arbeitnehmer 39.800 EUR und der Gesamtstaat 97.200 EUR, weil sich die Pension kaum erhöht und das Nettoeinkommen aus Erwerbstätigkeit nicht deutlich über der Nettopension liegt. Dies entspricht somit einer impliziten Besteuerung des Faktors Arbeit iHv 71 % in diesem Altersbereich. Bei einer vorzeitigen Alterspension mit Abschlägen iHv 12,6 % hat der Arbeitnehmer hingegen 76.900 EUR für die drei zusätzlichen Arbeitsjahre erhalten, sodass die implizite Besteuerung des Faktors 44 % betrug. Durch den Entfall der Abschläge kommt es somit zu einem deutlichen Anstieg der Besteuerung des Faktors Arbeit von Personen zwischen 62 und 65 Jahren, was den Anreiz für einen längeren Verbleib im Erwerbsleben deutlich mindert.

⁷⁰ Dies berechnet sich aus dem Bruttolohn zuzüglich Dienstgeberbeiträgen in den drei Jahren, diskontiert mit der Sterbewahrscheinlichkeit und einem realen Zinssatz von 2 % pro Jahr.



Die folgende Tabelle stellt die Anreizwirkungen auch für andere angenommene Bruttojahrespensionen und dementsprechende Bruttoeinkommen aus Erwerbstätigkeit dar:

Tabelle 7: Abschlagsfreie Pension Langzeitversicherte mit 62 Jahren – Anreizwirkungen

Arbeitsanreiz mit Abschlägen			Arbeitsanreiz ohne Abschläge		
Bruttojahrespension mit 62 Jahren <i>in EUR</i>	zus. Lebenseinkommen bei Pensionsantritt mit 65 Jahren <i>in EUR</i>	Implizite Besteuerung <i>in %</i>	Bruttojahrespension mit 62 Jahren <i>in EUR</i>	zus. Lebenseinkommen bei Pensionsantritt mit 65 Jahren <i>in EUR</i>	Implizite Besteuerung <i>in %</i>
17.480	58.600	36%	20.000	28.000	69%
21.850	62.300	45%	25.000	30.900	73%
26.220	76.900	44%	30.000	39.800	71%
30.590	93.700	41%	35.000	46.200	71%
34.960	102.000	44%	40.000	49.200	73%
39.330	111.200	46%	45.000	55.200	73%
43.700	123.400	46%	50.000	61.200	73%

Quelle: Eigene Berechnungen

Für alle Beispielpersonen gilt, dass sich das zusätzliche Einkommen bei einem Pensionsantritt zum Regelpensionsalter nach Entfall der Abschläge in etwa halbiert. Die implizite Besteuerung des Faktors Arbeit steigt dementsprechend auf rd. 70 % an.

Die deutlich erhöhte implizite Besteuerung des Faktors Arbeit bei Personen mit Anspruch auf eine abschlagsfreie vorzeitige Alterspension führt zu starken Anreizen zum frühestmöglichen Zeitpunkt in Pension zu gehen. Daher ist zu erwarten, dass nur mehr wenige betroffene Personen bis zum Regelpensionsalter erwerbstätig bleiben, sofern sie die Voraussetzungen für eine abschlagsfreie Pension erfüllen. Dieser Verhaltenseffekt verursacht zusätzliche Kosten, die über die in Tabelle 5 dargestellten fiskalischen Kosten bei unverändertem Pensionsantrittsalter hinausgehen. Die folgende Tabelle stellt diese Kosten beispielhaft für Männer mit unterschiedlichen Bruttojahrespensionen dar:

Tabelle 8: Abschlagsfreie Pension Langzeitversicherte mit 62 Jahren – Fiskalischer Effekt

Männer: Pensionsantritt mit 62 Jahren ohne Abschläge statt Regelpension						<i>Werte in EUR</i>
Bruttojahrespension	Veränderung Lebens-einkommen	Gegenwartswerte				
		Pensionsauszahlung	SV-Beitrag	Einkommensteuer	Fiskalische Kosten	
20.000	-28.000	30.200	-23.300	-9.900	63.400	
25.000	-30.900	37.700	-29.100	-16.400	83.300	
30.000	-39.800	45.300	-34.900	-17.000	97.200	
35.000	-46.200	52.800	-40.800	-20.100	113.600	
40.000	-49.200	60.400	-46.600	-26.500	133.500	
45.000	-55.200	67.900	-52.400	-30.000	150.300	
50.000	-61.200	75.500	-58.200	-33.500	167.200	

Quelle: Eigene Berechnungen



Der beschriebene 62-jährige Mann mit einem Anspruch auf eine abschlagsfreie Bruttopension von 30.000 EUR pro Jahr erhält ein um 39.800 EUR verringertes Lebens(netto)einkommen, wenn er mit 62 Jahren statt mit 65 Jahren in Pension geht. Der oben angeführte negative fiskalische Effekt iHv 97.200 EUR ergibt sich aus einer um 45.300 EUR höheren Pensionsauszahlung, aus niedrigeren Beiträgen zur Sozialversicherung iHv 34.900 EUR sowie einer um 17.000 EUR niedrigeren Einkommensteuer. Die Veränderung des Lebenseinkommens stimmt hier nicht wie bei der Betrachtung ohne Verhaltensänderungen mit dem fiskalischen Effekt überein (siehe Pkt. 5.4), weil zusätzlich das wegfallende Erwerbseinkommen zu berücksichtigen ist.⁷¹

6.1.2 Früherer Pensionsantritt Schwerarbeiter

Schwerarbeiter können nun bereits mit 60 Jahren abschlagsfrei in Pension gehen, sofern sie 45 Beitragsjahre aus Erwerbstätigkeit aufweisen. Die Anspruchsvoraussetzungen für eine Schwerarbeitspension sind deutlich breiter gefasst (Ersatzzeiten und freiwillige Versicherungszeiten können angerechnet werden). Daher wird ein Teil der Personen Anspruch auf eine Schwerarbeitspension⁷² haben, aber nicht auf eine abschlagsfreie Pension. Dadurch kann es bei dieser Gruppe auch zu einer leichten Erhöhung des Pensionsantrittsalters kommen, wenn eine Person mit 60 Jahren beispielsweise bereits 44 Beitragsjahre aus Erwerbstätigkeit aufweist. Diese steht dann bei einem aufrechten Beschäftigungsverhältnis vor der Alternative mit 60 Jahren und Abschlägen iHv 9 % oder mit 61 Jahren abschlagsfrei in Pension zu gehen.

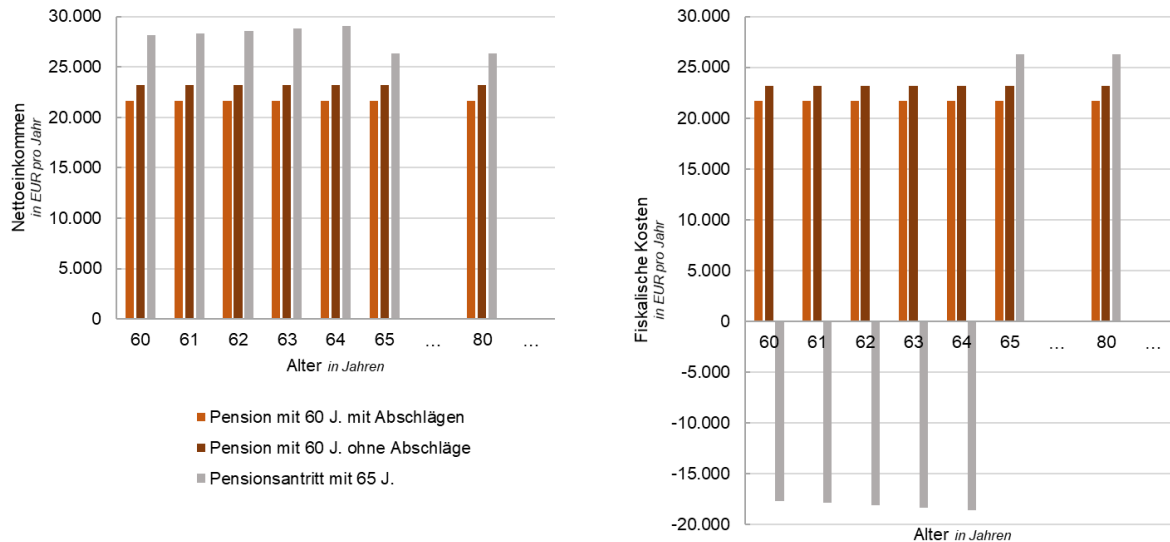
⁷¹ Das erwartete gesamte Erwerbseinkommen in den drei Jahren beträgt inklusive Dienstgeberbeiträge 137.000 EUR. Der Wegfall der Erwerbstätigkeit reduziert das Nettoeinkommen des Arbeitnehmers um 39.800 EUR und kostet den Gesamtstaat 97.200 EUR.

⁷² Abschläge 1,8 % pro Jahr des früheren Pensionsantritts



Die folgende Grafik stellt das mögliche Nettoeinkommen sowie die fiskalischen Kosten für die bereits in Grafik 7 verwendete Beispielperson dar, sofern sie bereits mit 60 Jahren Anspruch auf eine abschlagsfreie Schwerarbeitspension hat:

Grafik 8: Pensionsantritt Schwerarbeiter – Beispielperson



Quelle: Eigene Berechnungen

Die abschlagsfreie Pension iHv rd. 28.000 EUR brutto pro Jahr ist mit 60 Jahren etwas geringer als jene mit 62 Jahren iHv 30.000 EUR in Grafik 7, da die Beiträge von zwei Erwerbsjahren auf das Pensionskonto fehlen. Die Regelpension mit 65 Jahren entspricht hingegen genau jener in obiger Grafik. Wegen der geringeren Abschläge bei Anspruch auf eine Schwerarbeitspension ist der Unterschied bei Wegfall der Abschläge pro Jahr im Vergleich zur Langzeitversichertenregelung geringer. Bei einem Abschlag von 9 % beträgt die Bruttojahrespension rd. 25.500 EUR.

Wenn die Beispielperson statt mit 60 Jahren in Pension zu gehen noch fünf weitere Jahre bis zum Regelpensionsalter arbeitet, erhielte sie vor dem Entfall der Abschläge dafür ein um 91.800 EUR höheres Lebens(netto)einkommen. Dies setzt sich sowohl aus einem höheren Nettoeinkommen aus Erwerbstätigkeit bis zum Pensionsantritt als auch aus einer höheren Pension ab 65 Jahren zusammen. Entfallen nun die Abschläge, reduziert sich das zusätzliche Lebens(netto)einkommen bei Verbleib im Erwerbsleben von 91.800 EUR auf 65.600 EUR. Der Unterschied zwischen abschlagsfreier Pension und Schwerarbeitspension mit Abschlägen ist hierbei geringer als bei der vorzeitigen Alterspension für Langzeitversicherte, da die entfallenden Abschläge geringer sind. Bereits die bei einer Schwerarbeitspension reduzierten Abschläge von 1,8 % pro Jahr bedeuten, dass der Arbeitnehmer das tatsächlich höchste Gesamtpensionseinkommen erhält, wenn er die Pension zum frühestmöglichen Zeitpunkt



antritt.⁷³ Dieser Effekt verstärkt sich bei einem gänzlichen Wegfall der Abschläge. Lediglich das höhere Erwerbseinkommen in den Jahren bis zum Pensionsantritt sorgt dafür, dass das Lebensgesamteinkommen bei Verbleib im Erwerbsleben steigt.

Der Gegenwartswert der fiskalischen Gesamtkosten der abschlagsfreien Pension mit 60 Jahren gegenüber dem Regelpensionsalter beträgt für die Beispielperson 153.900 EUR. Die in den fünf Jahren erwirtschaftete Summe von 219.500 EUR teilt sich daher zu 65.600 EUR auf den Arbeitnehmer und zu 153.900 EUR auf den Gesamtstaat auf. Dies entspricht somit einer impliziten Besteuerung des Faktors Arbeit iHv 70 % in diesem Altersbereich. Bei der bisherigen vorzeitigen Alterspension mit Abschlägen iHv 9 % hat der Arbeitnehmer hingegen 91.800 EUR für die fünf zusätzlichen Arbeitsjahre erhalten und der Gesamtstaat 127.700 EUR bzw. 58 % der erwirtschafteten Leistung netto eingenommen. Die Besteuerung des Faktors Arbeit von Personen im Alter von 60 bis 65 Jahren war bei Schwerarbeitern bereits vor dem Entfall der Abschläge höher als bei Langzeitversicherten, da die Abschläge geringer waren. Der Anstieg der Pension fiel daher bei einem zusätzlichen Arbeitsjahr geringer aus.

Die folgende Tabelle stellt die Anreizwirkungen auch für andere angenommene Bruttojahrespensionen und dementsprechende Bruttoeinkommen aus Erwerbstätigkeit dar:

Tabelle 9: Abschlagsfreie Pension Schwerarbeiter mit 60 Jahren – Anreizwirkungen

Arbeitsanreiz mit Abschlägen			Arbeitsanreiz ohne Abschläge		
Bruttojahrespension mit 60 Jahren <i>in EUR</i>	zus. Lebenseinkommen bei Pensionsantritt mit 65 Jahren <i>in EUR</i>	Implizite Besteuerung <i>in %</i>	Bruttojahrespension mit 60 Jahren <i>in EUR</i>	zus. Lebenseinkommen bei Pensionsantritt mit 65 Jahren <i>in EUR</i>	Implizite Besteuerung <i>in %</i>
17.003	69.600	52%	18.684	48.100	67%
21.254	75.300	59%	23.356	52.100	72%
25.504	91.800	58%	28.027	65.600	70%
29.755	111.100	57%	32.698	78.500	69%
34.006	122.500	58%	37.369	83.900	71%
38.256	132.800	60%	42.040	93.300	72%
42.507	147.400	60%	46.711	103.400	72%

Quelle: Eigene Berechnungen

⁷³ Der etwas höheren Pension zum Regelpensionsalter steht eine um fünf Jahre verringerte Bezugsdauer gegenüber.



Für alle Beispielpersonen gilt, dass sich das zusätzliche Einkommen bei einem Pensionsantritt zum Regelpensionsalter nach Entfall der Abschläge um etwa 30 % verringert. Die implizite Besteuerung des Faktors Arbeit steigt auf über 70 % an. Die Aufteilung der fiskalischen Kosten kann der folgenden Tabelle entnommen werden:

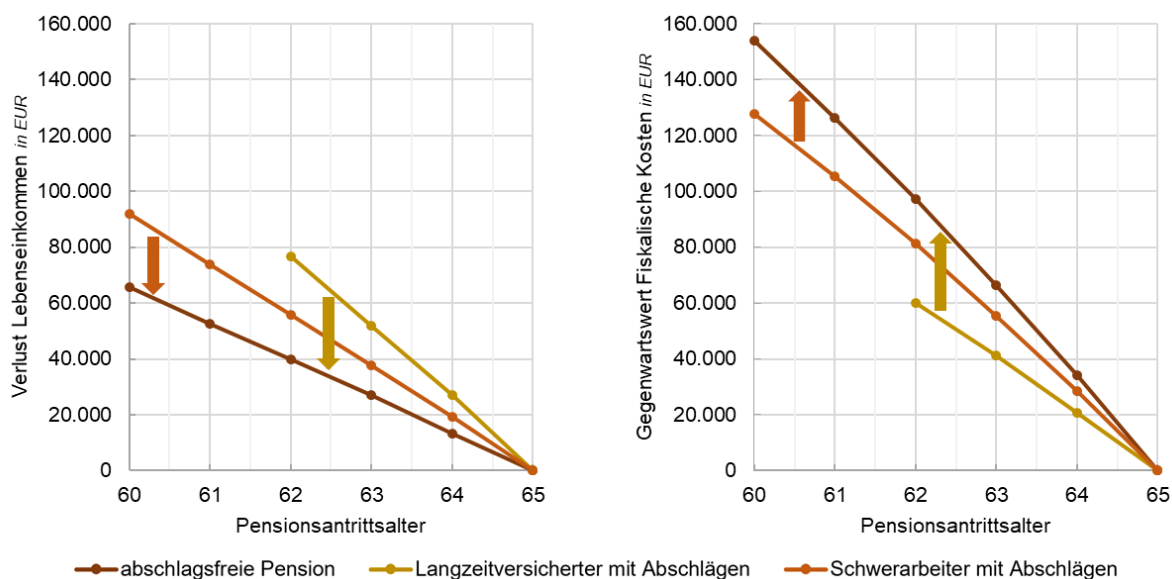
Tabelle 10: Abschlagsfreie Pension Schwerarbeiter mit 60 Jahren – Fiskalischer Effekt

Männer: Pensionsantritt mit 60 Jahren ohne Abschläge statt Regelpension						<i>Werte in EUR</i>
Bruttojahres- pension	Veränderung Lebens- einkommen	Gegenwartswerte				
		Pensions- auszahlung	SV-Beitrag	Einkommen- steuer	Fiskalische Kosten	
18.684	-48.100	44.800	-37.500	-15.900	98.200	
23.356	-52.100	56.000	-46.900	-28.000	130.900	
28.027	-65.600	67.200	-56.200	-30.400	153.900	
32.698	-78.500	78.400	-65.600	-33.600	177.700	
37.369	-83.900	89.700	-75.000	-44.100	208.800	
42.040	-93.300	100.900	-84.400	-50.800	236.100	
46.711	-103.400	112.100	-93.700	-56.700	262.500	

Quelle: Eigene Berechnungen

Der im Beispiel beschriebene 60-jährige Mann mit einem Anspruch auf eine abschlagsfreie Bruttopension von 28.027 EUR pro Jahr erhält ein um 65.600 EUR verringertes Lebens- und Einkommen, wenn er mit 60 Jahren statt mit 65 Jahren in Pension geht. Der oben angeführte negative fiskalische Effekt iHv 153.900 EUR ergibt sich aus einer um 67.200 EUR höheren Pensionsauszahlung, aus niedrigeren Beiträgen zur Sozialversicherung iHv 56.200 EUR sowie aus einer um 30.400 EUR niedrigeren Einkommensteuer. Auch in diesem Fall stimmt die Veränderung des Lebens- und Einkommens nicht – wie bei der Betrachtung ohne Verhaltensänderungen – mit dem fiskalischen Effekt überein (siehe Pkt. 5.4), weil zusätzlich das wegfallende Erwerbseinkommen durch den früheren Pensionsantritt zu berücksichtigen ist.

Die folgende Grafik stellt die Auswirkungen auf das Lebens- und Einkommen sowie die fiskalischen Kosten einer vorzeitigen Alterspension für verschiedene Pensionsantrittsalter der Beispielperson mit einer abschlagsfreien Bruttojahrespension iHv 30.000 EUR bei einem Pensionsantritt mit 62 Jahren dar:

**Grafik 9: Abschlagsfreie Pension – Beispielperson**

Quelle: Eigene Berechnungen

Bei einem Anspruch auf eine abschlagsfreie vorzeitige Alterspension beträgt der Verlust des Lebenseinkommens, wie oben dargestellt, bei einem Pensionsantritt mit 60 Jahren 65.600 EUR und bei einem Pensionsantritt mit 62 Jahren 39.800 EUR. Er steigt relativ linear mit dem früheren Pensionsantritt an. Der Wegfall der Abschläge führt bei Langzeitversicherten wegen der ehemals höheren Abschläge zu einer stärkeren Reduktion dieser Verluste als bei Schwerarbeitern. Die Reduktion der Verluste wird durch höhere fiskalische Kosten im selben Ausmaß getragen.

6.1.3 Späterer Pensionsantritt um Abschlagsfreiheit zu erreichen

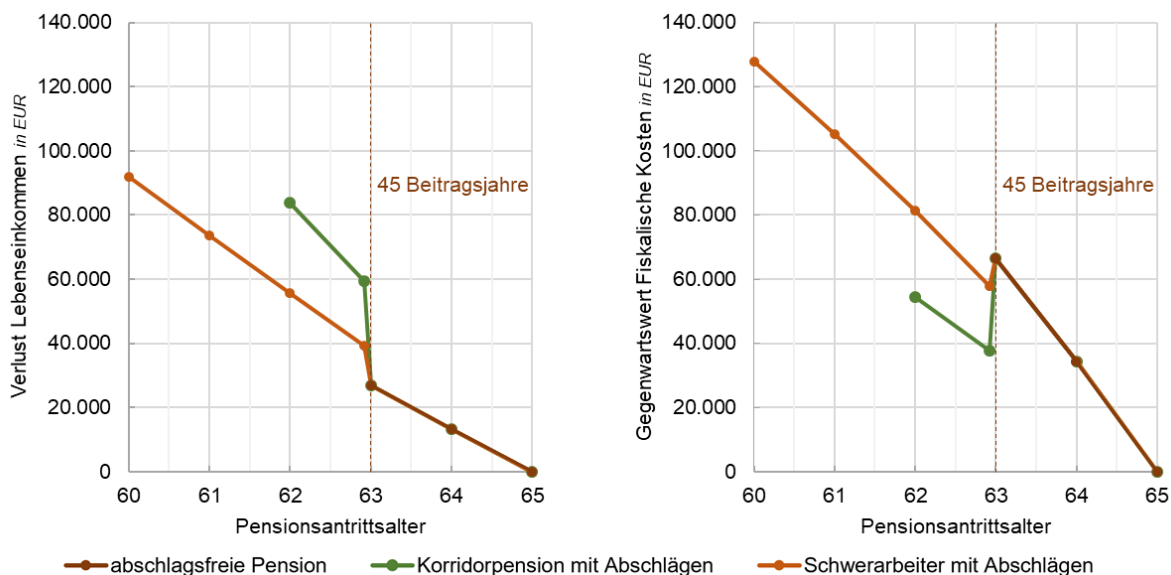
Das Erreichen des 45. Beitragsjahres aus Erwerbstätigkeit führt zu einem Entfall der Abschläge aus der vorzeitigen Alterspension. Dies kann zu einem deutlichen Sprung im Lebenseinkommen führen. Daher besteht für gewisse Personen ein Anreiz, den Pensionsantritt nach hinten zu verschieben, um die Abschlagsfreiheit zu erreichen. Insbesondere gibt es wegen der Nichtberücksichtigung der Monate des Präsenz- oder Zivildienstes bei den erforderlichen 45 Beitragsjahren für die Abschlagsfreiheit Personen, denen nur diese Monate auf die Abschlagsfreiheit fehlen. Diese Personen sind bisher unter Abschlägen von 4,2 % als Langzeitversicherte in Pension gegangen, weil dort der Präsenz- bzw. Zivildienst angerechnet wird. Da ihnen nur wenige Monate aus Erwerbstätigkeit für eine deutlich höhere Pension fehlen, entsteht ein starker Anreiz den Pensionsantritt entsprechend nach hinten zu verschieben und dann abschlagsfrei in Pension zu gehen. Im Jahr 2018 waren 94 % der Männer beschäftigt, unmittelbar bevor sie eine Pension für Langzeitversicherte angetreten haben. Zumindest mittelfristig sollte es daher für einen Großteil der betroffenen



Personen möglich sein, die fehlenden Beitragsmonate aus Erwerbstätigkeit durch einen Aufschub des Pensionsantritts zu erreichen.

Des Weiteren gibt es Personen, die die notwendigen 45 Beitragsjahre für die Langzeitversichertenregelung (knapp) nicht erreicht haben und bisher in Korridor pension gegangen sind (Abschläge 5,1 % statt 4,2 % pro Jahr). Bei einem Wegfall der Abschläge ist nun ein späterer Pensionsantritt attraktiver, sodass es zu einem Aufschub kommen kann. Dies ist vor allem bei Männern relevant, die keinen Präsenz- oder Zivildienst geleistet haben⁷⁴ bzw. in Zukunft bei Frauen. Die folgende Grafik stellt eine Beispielperson dar, die erst mit 63 Jahren die notwendigen 45 Beitragsjahre erreicht:⁷⁵

Grafik 10: Beispielperson mit 45 Beitragsjahren im Alter von 63 Jahren



Quelle: Eigene Berechnungen

Zunächst wird unterstellt, dass die Beispielperson nicht genügend Schwerarbeitsmonate für eine entsprechende Pension aufweist. Daher könnte sie mit 62 Jahren und 44 Beitragsjahren aus Erwerbstätigkeit in Korridor pension gehen, wobei vom Bruttopensionsanspruch iHv 30.000 EUR Abschläge iHv 15,3 % abgezogen werden. Das führt zu einer Reduktion des

⁷⁴ Einem Mann, der beispielsweise acht Monate Präsenzdienst geleistet hat und trotzdem weniger als 540 für die Langzeitversichertenregelung relevante Beitragsmonate aufweist, muss für eine abschlagsfreie Frühpension nicht nur die fehlenden Monate zur Langzeitversichertenregelung, sondern auch acht Monate wegen der Nichtberücksichtigung des Präsenzdienstes länger arbeiten. Die Anzahl der zusätzlich benötigten Arbeitsmonate ist dadurch größer als bei Personen ohne Präsenzdienst.

⁷⁵ Alle anderen Annahmen sind identisch zur Beispielperson in Grafik 9, insbesondere würde sich bei einem Pensionsantritt mit 62 Jahren vor Abzug der Abschläge eine Bruttojahrespension iHv 30.000 EUR ergeben.



Lebenseinkommens um 84.000 EUR gegenüber einem Pensionsantritt mit 65 Jahren.⁷⁶ Arbeitet die Person bis zum 63. Geburtstag weiter, erreicht sie die 45 Beitragsjahre und kann dann abschlagsfrei in Pension gehen. Im 540. Beitragsmonat kommt es dabei zu einem sprunghaften Anstieg des Lebenseinkommens um 32.500 EUR.⁷⁷ Insgesamt erhöht sich das Lebenseinkommen der Beispielperson durch ein zusätzliches Erwerbsjahr nach dem 62. Geburtstag um 57.100 EUR, während zusätzliche fiskalische Kosten iHv 12.000 EUR entstehen. Es kommt daher zu einer impliziten Subventionierung der längeren Erwerbstätigkeit iHv 27 %.⁷⁸ Somit ist es für diese Beispielperson durch den Entfall der Abschläge deutlich attraktiver geworden, genau bis zum Erreichen des 540. Beitragsmonats erwerbstätig zu bleiben. Ein weiteres Arbeiten über diese Schwelle hinaus, führt jedoch zu keinen Zuschlägen und nur einem geringen Zuwachs der Pensionshöhe. Vom 63. Geburtstag bis zum 65. Geburtstag beträgt der implizite Steuersatz daher 71 %.

Die implizite Subventionierung von Arbeit im 45. Beitragsjahr iHv 27 % und die daran anschließende Besteuerung bis zum 65. Geburtstag iHv 71 % verdeutlichen den starken Anreiz genau bis zum Erreichen des 45. Beitragsjahres erwerbstätig zu sein. Dies ist eine Folge des sprunghaften Entfalls der Abschläge bei Erreichen von 45 Beitragsjahren bzw. des Fehlens adäquater Aufschläge bei einem späteren Pensionsantritt.

Unter der Annahme, dass die Beispielperson mit 60 Jahren Anspruch auf eine **Schwerarbeitspension** hat, hätte sie auch vor dem beschlossenen Entfall der Abschläge mit 60 Jahren in Pension gehen können. Das führt bei der Person, im Vergleich zu einem Pensionsantritt im Regelpensionsalter, zu einem um 91.800 EUR geringeren Lebenseinkommen, wie bereits in Pkt. 6.1.2 dargestellt wurde. Vom Entfall der Abschläge ist sie nicht unmittelbar betroffen, da sie mit 60 Jahren annahmegemäß erst 42 Beitragsjahre aus Erwerbstätigkeit aufweist. Arbeitet sie jedoch bis zum 63. Geburtstag weiter, erreicht sie die notwendigen 45 Beitragsjahre aus Erwerbstätigkeit und kann dann abschlagsfrei in Pension gehen. Im 540. Beitragsmonat kommt es dabei zu einem sprunghaften Anstieg des Lebenseinkommens um rd. 12.300 EUR.⁷⁹ Dieser Anstieg ist geringer als bei einer vergleichbaren Person mit Anspruch auf Korridor pension, da die Abschläge bei

⁷⁶ Die fiskalischen Kosten der Frühpension betragen 54.300 EUR, sodass sich eine implizite Besteuerung des Faktors Arbeit iHv 39 % ergibt.

⁷⁷ Mit 62 Jahren und 11 Monaten bzw. 539 Beitragsmonaten aus Erwerbstätigkeit betragen die Abschläge aus einer Korridor pension 10,6 %. Diese entfallen zur Gänze bei Erreichen des 540. Beitragsmonats.

⁷⁸ Die Beispielperson erwirtschaftet in diesem Jahr 45.100 EUR. Ihr Lebenseinkommen erhöht sich jedoch um 55.900 EUR.

⁷⁹ Mit 62 Jahren und 11 Monaten bzw. 539 Beitragsmonaten aus Erwerbstätigkeit betragen die Abschläge aus einer Schwerarbeitspension 3,8 %. Diese entfallen zur Gänze bei Erreichen des 540. Beitragsmonats.



Inanspruchnahme einer Schwerarbeitspension deutlich geringer sind (1,8 % pro Jahr im Vergleich zu 5,1 % pro Jahr). Bei der betrachteten Beispielperson steigt der Anreiz bis zum Erreichen des 45. Beitragsjahres erwerbstätig zu sein auch deshalb nicht so stark, weil sie dafür drei Jahre, vom 60. bis zum 63. Geburtstag, arbeiten müsste.⁸⁰

6.1.4 Aufschub Pensionsantritt von 2019 auf 2020

Da der Gesetzesbeschluss bereits im September erfolgte, ist davon auszugehen, dass einige Personen ihren vorzeitigen Pensionsantritt von 2019 auf 2020 aufgeschoben haben, um von der Abschlagsfreiheit zu profitieren. Dabei handelt es sich um einen einmaligen Effekt, die höheren Ausgaben gehen in den Folgejahren entsprechend der Lebenserwartung der betroffenen Personen zurück. Die Entwicklung der Anträge und Zuerkennungen auf die Langzeitversichertenpension im letzten Quartal 2019 und im Jänner und Februar 2020 deuten darauf hin, dass es zu einem derartigen Aufschubeffekt gekommen ist.

6.1.5 Altersteilzeit

Die **Altersteilzeit** ermöglicht es älteren ArbeitnehmerInnen, ihre Arbeitszeit für eine gewisse Zeit vor dem Pensionsantritt um 40 % bis 60 % zu verringern. Sie bekommen zusätzlich zu ihrem Arbeitsentgelt für ihre verringerte Arbeitszeit einen Lohnausgleich iHv 50 % der Differenz zwischen dem bisherigen Arbeitsentgelt und dem der verringerten Arbeitszeit entsprechenden Entgelt. Die Arbeitgeber zahlen die Sozialversicherungsbeiträge weiter wie bisher, d.h. die Beitragsgrundlage vor Herabsetzung der Arbeitszeit bleibt erhalten. Dadurch erhöhen sich während der Altersteilzeit die Pensionsansprüche entsprechend, zudem erhöhen sich die für die Abschlagsfreiheit maßgeblichen Zeiten der Erwerbstätigkeit. Die Laufzeit der Altersteilzeit ist auf fünf Jahre beschränkt, bei Männern gilt ab 1. Jänner 2020 ein Zugangsalter von 60 Jahren und bei Frauen von 55 Jahren. Die Arbeitszeit kann entweder kontinuierlich (z.B. auf 20 Std. pro Woche für die Dauer der Altersteilzeit) oder in Form eines Blockzeitmodells reduziert werden. Beim Blockzeitmodell bleibt für eine bestimmte Zeitspanne (z.B. 3 Jahre) das ursprüngliche Beschäftigungsausmaß bestehen, im darauf folgenden Zeitraum (z.B. 2 Jahre) ist dann keine Arbeitsleistung mehr zu erbringen. Das Blockzeitmodell ist jedoch grundsätzlich nur solange möglich, als die Anspruchsvoraussetzungen für eine Alterspension nicht erfüllt sind. Eine Ausnahme davon stellt die Korridor pension dar, bei der

⁸⁰ In einem anderen Fall könnten beispielsweise mit 60 Jahren bereits 44 Beitragsjahre aus Erwerbstätigkeit vorliegen, sodass nur ein weiteres Arbeitsjahr bis zum Erreichen der Abschlagsfreiheit benötigt wird. Die entfallenden Abschläge wären mit 61 Jahren auch doppelt so hoch wie mit 63 Jahren, sodass ein stärkerer Anreiz für einen Pensionsantritt mit 61 statt mit 60 Jahren bestünde.



nach Erreichen der Anspruchsvoraussetzungen das Blockzeitmodell noch ein weiteres Jahr möglich ist. Das AMS fördert die Altersteilzeit, indem es den Arbeitgebern den zusätzlichen Aufwand zu 50 % bei einer geblockten Altersteilzeit bzw. zu 90 % bei einer kontinuierlichen Altersteilzeit ersetzt.

Bei Personen, die die Anspruchsvoraussetzungen für eine Korridor pension erfüllen, besteht die Möglichkeit der **Teilpension – erweiterte Altersteilzeit**. Hierbei kann die Arbeitszeit ebenfalls um 40 % bis 60 % verringert werden, wobei mindestens 50 % des Bruttolohnverlustes vom Arbeitgeber ausgeglichen werden. Die dem Arbeitgeber entstehenden Kosten werden wiederum vom AMS zur Gänze ersetzt. Die Möglichkeit eines Blockzeitmodells besteht jedoch nicht.

Bei manchen Personen führt die abschlagsfreie vorzeitige Alterspension zu einem Anreiz länger erwerbstätig zu bleiben, um die notwendigen 540 Beitragsmonate aus Erwerbstätigkeit zu erreichen (siehe Pkt. 6.1.3). Die Altersteilzeit bzw. Teilpension könnte in diesem Fall vermehrt in Anspruch genommen werden, um die notwendigen Beitragsjahre für eine abschlagsfreie Pension bei einer reduzierten Arbeitsleistung zu erreichen. In den Berechnungen dieser Studie werden derartige Verhaltensanpassungen und daraus entstehende fiskalische Effekte hinsichtlich einer Inanspruchnahme von Altersteilzeit nicht berücksichtigt. Wenn Personen ihren Pensionsantritt aufschieben, wird für die Berechnungen angenommen, dass sie in diesem Zeitraum in vollem Ausmaß erwerbstätig sind.

6.1.6 Frauen ab 2024

Bei Frauen ist die abschlagsfreie vorzeitige Alterspension erst relevant, sobald das Regelpensionsalter ansteigt. In der Übergangsphase ist der fiskalische Effekt geringer, da sich die entfallenen Abschläge an der Differenz zum jeweiligen Regelpensionsalter bemessen. Ab dem Jahr 2033, wenn das Regelpensionsalter für Frauen 65 Jahre erreicht hat, ergeben sich Unterschiede zu den oben dargestellten Berechnungen für Männer lediglich aufgrund der unterschiedlichen Lebenserwartung. Die Anreizwirkungen bei Frauen sind dann grundsätzlich ähnlich zu jenen bei Männern, nicht relevant ist jedoch die Nichtberücksichtigung von Präsenz- und Zivildienstzeiten. Der dementsprechende Aufschub des Pensionsantritts für Präsenz- und Zivildienstzeiten entfällt daher für Frauen.



6.1.7 Alternative Anreizmodelle

Eine Erhöhung der Pensionen von Personen mit vielen Beitragsjahren aus Erwerbstätigkeit könnte alternativ durch eine entsprechende Anpassung des Kontoprozentsatzes erreicht werden. Derzeit werden bei Erwerbstätigkeit einheitlich 1,78 % der Beitragsgrundlage dem Pensionskonto gutgeschrieben. Die Gutschrift auf das Pensionskonto könnte beispielsweise für Einkommen, die nach Vorliegen einer gewissen Anzahl an Beitragsjahren erworben werden, erhöht werden. Unter der Beibehaltung von Abschlägen bei vorzeitigem Pensionsantritt würde der sprunghafte Anstieg der Pension bei Vorliegen des 540. Beitragsmonats vermieden und Anreize für einen längeren Verbleib im Erwerbsleben gesetzt werden.

Auch höhere Pensionen für SchwerarbeiterInnen könnten alternativ durch einen höheren Kontoprozentsatz für Einkommen aus Schwerarbeit erreicht werden. Eine Erhöhung dieses Prozentsatzes würde die Gutschrift auf das Pensionskonto und somit in der Folge die Pension entsprechend erhöhen. Bei einer Beibehaltung von Abschlägen bei vorzeitigem Pensionsantritt würde der Anreiz, zum frühestmöglichen Zeitpunkt in Pension zu gehen, verringert werden. Ein zusätzliches Jahr der Schwerarbeit nach dem 60. Geburtstag würde dann die Pension stärker erhöhen. Daher fiel die implizite Besteuerung des Faktors Arbeit geringer aus. Außerdem würden alle Schwerarbeitsmonate (auch früher im Erwerbsleben) die Pension erhöhen.⁸¹

6.2 Pensionsbonus

Der Pensionsbonus stellt bei Vorliegen von 30 bzw. 40 Beitragsjahren aus Erwerbstätigkeit eine höhere Mindestpension als die Ausgleichszulage sicher. Dabei kommt es mit Erreichen des 360. Beitragsmonats bei Alleinstehenden sowie des 480. Beitragsmonats bei Alleinstehenden und Paaren zu einem sprunghaften, deutlichen Anstieg des Nettoeinkommens (siehe Grafik 2 bzw. Grafik 3).⁸² Das Einkommen von Personen mit 40 Beitragsjahren im für den Pensionsbonus relevanten Einkommensbereich ist effektiv auch nicht von Abschlägen etwa bei einer Korridor pension betroffen. Zwar verringern die Abschläge die Bruttopension, der Pensionsbonus gleicht dies jedoch in gleichem Umfang aus, sodass das Nettoeinkommen von Alleinstehenden bei insgesamt 1.315 EUR pro Monat liegt.

⁸¹ In der geltenden Rechtslage sind 120 Schwerarbeitsmonate in den letzten 20 Jahren vor dem Pensionsstichtag für den Anspruch auf eine Schwerarbeitspension notwendig. Ansonsten sind sie für die Pensionsberechnung nicht relevant.

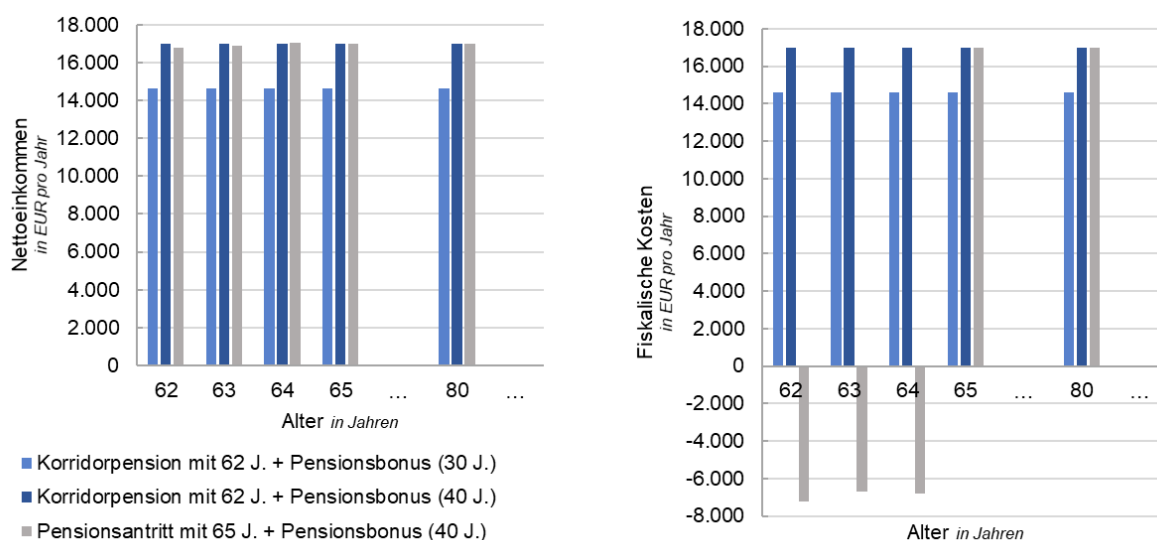
⁸² Da der Pensionsbonus bei Vorliegen von 30 Beitragsjahren im Wesentlichen den bereits seit 2017 gültigen erhöhten Ausgleichszulagenrichtsatz ersetzt, bestehen die hier beschriebenen Anreizeffekte für diese Gruppe bereits und führen zu keinen zusätzlichen fiskalischen Kosten.



6.2.1 Alleinstehende PensionistInnen

In der folgenden Grafik wird das Pensionseinkommen eines Mannes mit Anspruch auf den Pensionsbonus mit 30 Beitragsjahren bzw. den Pensionsbonus mit 40 Beitragsjahren dem Erwerbs- bzw. Pensionseinkommen einer Beispielperson, die bis zum Regelpensionsalter erwerbstätig ist, gegenübergestellt.⁸³

Grafik 11: Anreizwirkung Pensionsbonus – Alleinstehende I



Quelle: Eigene Berechnungen

Das jährliche Nettoeinkommen bei Anspruch auf den Pensionsbonus mit 30 bzw. 40 Beitragsjahren beträgt 14.624 EUR bzw. 16.980 EUR. Ist diese Person stattdessen erwerbstätig mit einem angenommenen Bruttoeinkommen von 20.000 EUR pro Jahr, ergibt sich bis zum Pensionsantritt mit 65 Jahren ein jährliches Nettoeinkommen, das ebenfalls nur knapp 17.000 EUR beträgt. Auch das Nettoeinkommen ab 65 Jahren erhöht sich nicht mehr, falls Anspruch auf den Pensionsbonus mit 40 Beitragsjahren besteht. Die Beispielperson mit 40 Beitragsjahren erhält daher trotz dreier zusätzlicher Erwerbsjahre kein höheres Lebens Einkommen als bei einem Pensionsantritt mit 62 Jahren.

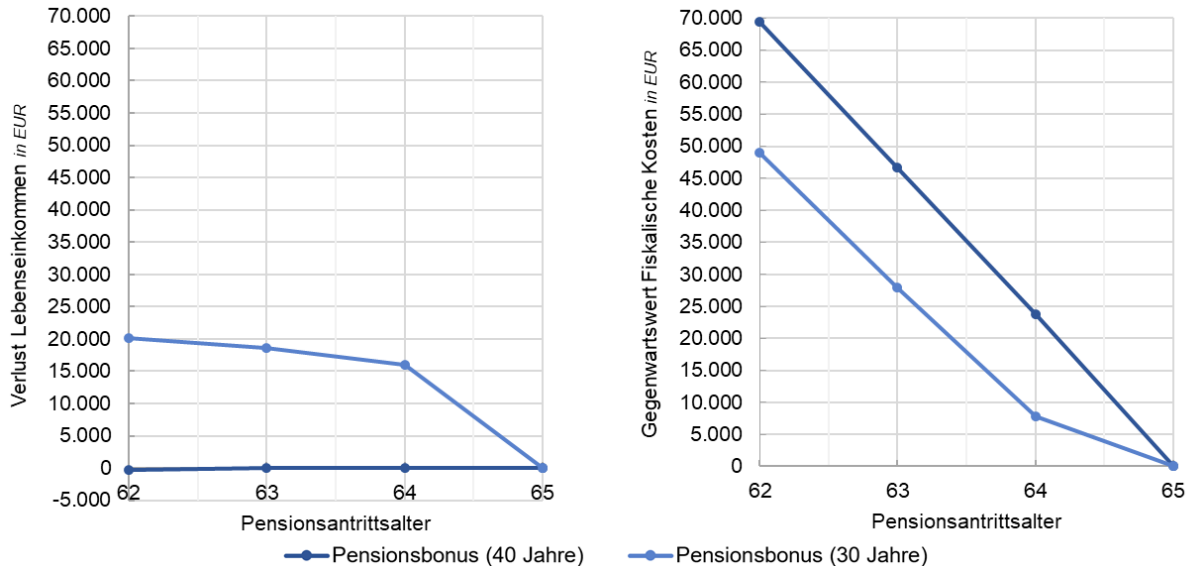
Für den Gesamtstaat bedeutet ein vorzeitiger Pensionsantritt jedoch hohe fiskalische Kosten. Zunächst fällt bereits im Alter von 62 Jahren ein Pensionsaufwand an. Außerdem entgehen zusätzliche Einnahmen aus SV-Beiträgen sowie der Einkommensteuer. Der Gegenwartswert der (zusätzlichen) fiskalischen Kosten eines Pensionsantritts mit 62 Jahren und 40 Beitragsjahren beträgt im Vergleich zu einem Pensionsantritt mit 65 Jahren 69.400 EUR.

⁸³ Bei Frauen ergeben sich nach der Anhebung ihres Regelpensionsalters auf 65 Jahre dieselben Werte.



Die folgende Grafik stellt die entsprechenden Verluste beim Lebenseinkommen bzw. die fiskalischen Kosten auch bei einem Pensionsantritt mit 63 sowie 64 Jahren dar:

Grafik 12: Anreizwirkung Pensionsbonus – Alleinstehende II



Quelle: Eigene Berechnungen

Beim angenommenen Bruttogehalt iHv 20.000 EUR pro Jahr kommt es bei der Beispielperson mit **40 Beitragsjahren** zu praktisch keiner Veränderung des Lebenseinkommens, wenn die Pension später angetreten wird. Das liegt daran, dass in diesem Bereich die Pensionshöhe inklusive Pensionsbonus unabhängig vom Pensionsantrittsalter 1.315 EUR brutto pro Monat beträgt.

Die Beispielperson mit **30 Beitragsjahren** profitiert stärker von einem Verbleib im Erwerbsleben, da der entsprechende Richtsatz niedriger ist. Er liegt unter dem Nettoeinkommen aus Erwerbstätigkeit und die zusätzlichen Arbeitsjahre können auch die Eigenpension über den Richtsatz erhöhen. Daher kommt von den in den drei Jahren erwirtschafteten 69.200 EUR ein Teil beim Arbeitnehmer an. Der implizite Steuersatz auf den Faktor Arbeit beträgt aber immer noch 71 %.⁸⁴

⁸⁴ Von den in den drei Jahren erwirtschafteten 69.200 EUR gehen 20.200 EUR an den Arbeitnehmer und 49.000 EUR an den Gesamtstaat.



Die folgende Tabelle stellt die Anreizwirkungen für einen vorzeitigen Pensionsantritt, die sich aus dem Pensionsbonus ergeben, für verschiedene angenommene Bruttoeinkommen aus Erwerbstätigkeit dar:

Tabelle 11: Anreizwirkungen Pensionsbonus – Alleinstehende III

Bruttojahres- einkommen aus Erwerbstätigkeit <i>in EUR</i>	zumindest 30 Beitragsjahre			zumindest 40 Beitragsjahre		
	Bruttojahres- pension mit 62 Jahren <i>in EUR</i>	zus. Lebenseinkommen bei Pensionsantritt mit 65 Jahren <i>in EUR</i>	Implizite Besteuerung <i>in %</i>	Bruttojahres- pension mit 62 Jahren <i>in EUR</i>	zus. Lebenseinkommen bei Pensionsantritt mit 65 Jahren <i>in EUR</i>	Implizite Besteuerung <i>in %</i>
15.000	15.120	-3.000	106%	18.410	-9.900	119%
20.000	15.120	20.200	71%	18.410	-300	100%
25.000	15.881	61.500	29%	18.410	31.500	64%
30.000	19.058	66.700	36%	19.058	66.700	36%
35.000	22.234	71.300	41%	22.234	71.300	41%

Quelle: Eigene Berechnungen

Personen mit **30 Beitragsjahren** aus Erwerbstätigkeit erhalten auch bei einem Pensionsantritt im Alter von 62 Jahren dank des Pensionsbonus eine Jahresbruttopension von 15.120 EUR. Liegt das Erwerbseinkommen etwa bei 15.000 EUR, erhalten diese Personen bei Pensionsantritt ein höheres Nettoeinkommen als bei Erwerbstätigkeit, sodass der implizite Steuersatz auf den Faktor Arbeit über 100 % beträgt. Je höher das angenommene Erwerbseinkommen ist, umso geringer fällt dessen implizite Besteuerung aus. Bei Bruttoeinkommen ab rd. 24.000 EUR ist der Pensionsbonus nicht mehr relevant, da auch die Korridorpension mit Abschlägen bei einem Pensionsantritt mit 62 Jahren über dem Richtsatz für den Pensionsbonus liegt.⁸⁵

Personen mit **40 Beitragsjahren** aus Erwerbstätigkeit erhalten eine Bruttopension inklusive Pensionsbonus von zumindest 18.410 EUR pro Jahr. Daher erhält dieser Personenkreis bei Bruttoeinkommen bis zu 20.000 EUR bei einem Pensionsantritt mit 65 Jahren ein geringeres Lebenseinkommen als bei einer vorzeitigen Alterspension mit 62 Jahren.⁸⁶ Auch bei einem Bruttoeinkommen von 25.000 EUR pro Jahr ergibt sich noch eine Besteuerung des Faktors Arbeit iHv 64 %. Dieser Steuersatz fällt mit wachsenden Bruttoeinkommen. Bei Bruttoeinkommen über rd. 29.000 EUR ist der Pensionsbonus nicht mehr relevant, da der

⁸⁵ Im Einzelfall hängt dies von der Erwerbshistorie und dem daraus resultierenden Wert des Pensionskontos ab. Für die Berechnungen wurde angenommen, dass das Pensionskonto 75 % des angenommenen Erwerbseinkommens aufweist. Bei 24.000 EUR Bruttoeinkommen, werden also 18.000 EUR auf dem Pensionskonto unterstellt. Bei einem Pensionsantritt mit 62 Jahren und Abschlägen iHv 15,3 % ergibt das eine Bruttopension von 15.246 EUR, sodass es zu keiner Aufstockung durch den Pensionsbonus kommt. Wenn der Anteil des Pensionskontos am Bruttoeinkommen geringer ist, würde sich auch eine geringere Eigenpension ergeben, sodass der Pensionsbonus auch für höhere Bruttoeinkommen relevant ist.

⁸⁶ Bruttoeinkommen aus Erwerbstätigkeit unterliegen höheren Sozialversicherungsbeiträgen als Pensionseinkommen, sodass das Bruttoeinkommen höher als 18.410 EUR sein müsste, um dasselbe Nettoeinkommen wie ein Pensionist mit Pensionsbonus zu erreichen.



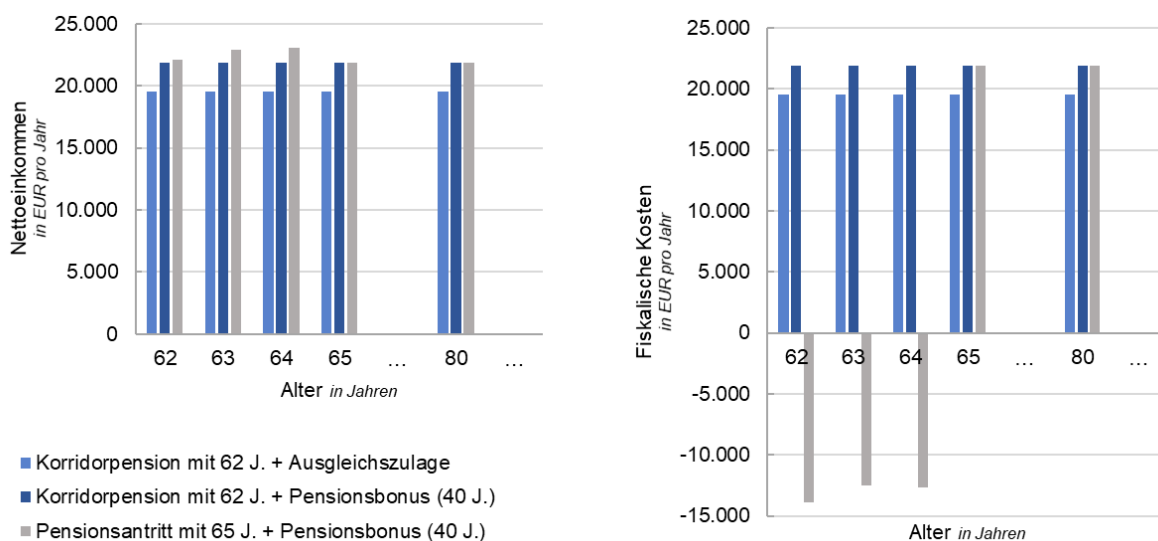
Pensionsanspruch mit 62 Jahren unter Berücksichtigung der Abschläge bei Inanspruchnahme der Korridor pension über dem Richtsatz für den Pensionsbonus liegt.⁸⁷ Die impliziten Steuersätze bei höheren Einkommen ergeben sich aus den Abschlägen bei einer Korridor pension (5,1 % pro Jahr) in Kombination mit den SV-Beiträgen und dem Einkommensteuerrecht. Sie liegen bei rd. 40 %, sodass ein größerer Anteil des erwirtschafteten Einkommens bei einem späteren Pensionsantritt auch das Lebenseinkommen des Arbeitnehmers erhöht.

6.2.2 Paare

Bei Paaren hängen die Anreizwirkungen des Pensionsbonus von den konkreten Einkommensverhältnissen bzw. Pensionsansprüchen der Partner ab. In diesem Abschnitt wird unterstellt, dass lediglich der Mann erwerbstätig ist und danach einen Pensionsanspruch hat.⁸⁸

In der folgenden Grafik wird das Pensionseinkommen bei Anspruch auf Ausgleichszulage bzw. den Pensionsbonus mit 40 Beitragsjahren dem Erwerbs- bzw. Pensionseinkommen bei einem Pensionsantritt mit 65 Jahren gegenübergestellt:

Grafik 13: Anreizwirkung Pensionsbonus – Paare I



Quelle: Eigene Berechnungen

⁸⁷ Bei einem Bruttoeinkommen von 29.000 EUR wird die Höhe des Pensionskontos mit 21.750 EUR angenommen, sodass sich unter Berücksichtigung der Abschläge iHv 15,3 % eine Bruttopension von 18.422 EUR ergibt.

⁸⁸ Nach der Angleichung des Regelpensionsalters von Frauen ergibt sich ein ähnlicher Effekt, falls nur die Frau erwerbstätig ist. Sofern beide Partner ein geringes Einkommen bzw. einen geringen Pensionsanspruch haben, kann sich das gemeinsame Nettoeinkommen wegen der geringeren Einkommensteuerbelastung erhöhen.

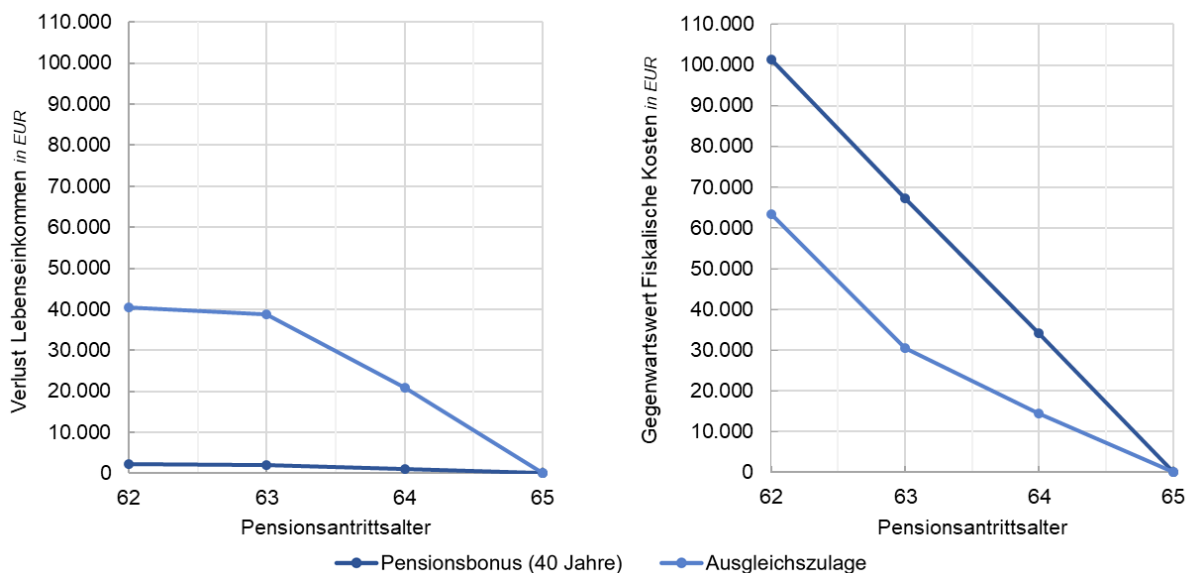


Das jährliche Nettoeinkommen von Paaren bei Anspruch auf die Ausgleichszulage bzw. den Pensionsbonus mit 40 Beitragsjahren beträgt 19.512 EUR bzw. 21.885 EUR. Ist der Mann des Beispielhaushalts stattdessen erwerbstätig mit einem angenommenen Bruttoeinkommen von 30.000 EUR pro Jahr, ergibt sich ein jährliches Nettoeinkommen, das nur knapp über dem Nettoeinkommen bei Bezug des Pensionsbonus mit 40 Beitragsjahren liegt. Auch das Nettoeinkommen nach Antritt der Regelpension mit 65 Jahren erhöht sich nicht mehr, falls Anspruch auf den Pensionsbonus mit 40 Beitragsjahren besteht. Diese Beispielperson mit 40 Beitragsjahren erhält daher trotz dreier zusätzlicher Erwerbsjahre kein wesentlich höheres Lebenseinkommen als bei einem Pensionsantritt mit 62 Jahren.

Für den Gesamtstaat bedeutet ein vorzeitiger Pensionsantritt jedoch hohe fiskalische Kosten. Zunächst fällt bereits im Alter von 62 Jahren ein Pensionsaufwand an. Außerdem entgehen zusätzliche Einnahmen aus SV-Beiträgen sowie der Einkommensteuer. Der Gegenwartswert der (zusätzlichen) fiskalischen Kosten eines Pensionsantritts mit 62 Jahren und 40 Beitragsjahren beträgt im Vergleich zu einem Pensionsantritt mit 65 Jahren 101.400 EUR.

Die folgende Grafik stellt die entsprechenden Verluste beim Lebenseinkommen bzw. die fiskalischen Kosten auch bei einem Pensionsantritt mit 63 sowie 64 Jahren dar:

Grafik 14: Anreizwirkung Pensionsbonus – Paare II



Quelle: Eigene Berechnungen



Beim angenommenen Bruttogehalt iHv 30.000 EUR pro Jahr kommt es bei der Beispielperson mit **40 Beitragsjahren** praktisch nur zu einer geringfügigen Erhöhung des Lebenseinkommens, wenn die Pension später angetreten wird. Das liegt daran, dass in diesem Bereich die Pensionshöhe inklusive Pensionsbonus unabhängig vom Pensionsantrittsalter 1.782 EUR brutto pro Monat beträgt.

Bei Vorliegen von weniger als 40 Beitragsjahren hat das Paar Anspruch auf Ausgleichszulage, sodass sich ein Bruttoeinkommen von zumindest 1.525 EUR pro Monat ergibt. Die Beispielperson profitiert in diesem Fall stärker von einem Verbleib im Erwerbsleben, da der entsprechende Richtsatz niedriger ist. Er liegt dann unter dem Nettoeinkommen aus Erwerbstätigkeit und die zusätzlichen Arbeitsjahre können auch die Eigenpension über den Richtsatz erhöhen. Daher kommt von den in den drei Jahren erwirtschafteten 103.700 EUR ein Teil beim Arbeitnehmer an. Der implizite Steuersatz auf den Faktor Arbeit beträgt aber immer noch 61 %.⁸⁹

Die folgende Tabelle stellt die Anreizwirkungen für einen vorzeitigen Pensionsantritt, die sich aus dem Pensionsbonus ergeben, für verschiedene angenommene Bruttoeinkommen aus Erwerbstätigkeit dar:

Tabelle 12: Anreizwirkungen Pensionsbonus – Paare III

Bruttojahres- einkommen aus Erwerbstätigkeit <i>in EUR</i>	weniger als 40 Beitragsjahre			zumindest 40 Beitragsjahre		
	Bruttojahres- pension mit 62 Jahren <i>in EUR</i>	zus. Lebenseinkommen bei Pensionsantritt mit 65 Jahren <i>in EUR</i>	Implizite Besteuerung <i>in %</i>	Bruttojahres- pension mit 62 Jahren <i>in EUR</i>	zus. Lebenseinkommen bei Pensionsantritt mit 65 Jahren <i>in EUR</i>	Implizite Besteuerung <i>in %</i>
15.000	21.350	-17.200	133%	24.948	-24.100	147%
20.000	21.350	-7.600	111%	24.948	-14.500	121%
25.000	21.350	1.400	98%	24.948	-5.500	106%
30.000	21.350	40.500	61%	24.948	2.300	98%
35.000	22.234	66.400	45%	24.948	38.000	69%
40.000	25.410	75.600	45%	25.410	75.600	45%
45.000	28.586	94.400	39%	28.586	94.400	39%

Quelle: Eigene Berechnungen

Paare mit weniger als 40 Beitragsjahren aus Erwerbstätigkeit erhalten auch bei einem Pensionsantritt im Alter von 62 Jahren inklusive Ausgleichszulage eine Jahresbruttopension von zumindest 21.350 EUR. Liegt das Erwerbseinkommen unter 25.000 EUR, erhalten diese Personen ein höheres Nettoeinkommen bei Pensionsantritt als bei Erwerbstätigkeit, sodass der implizite Steuersatz auf den Faktor Arbeit über 100 % beträgt. Je höher das angenommene

⁸⁹ Von den in den drei Jahren erwirtschafteten 103.700 EUR gehen 40.500 EUR an den Arbeitnehmer und 63.300 EUR an den Gesamtstaat.



Erwerbseinkommen ist, umso geringer fällt dessen implizite Besteuerung aus. Bei jährlichen Bruttoeinkommen ab etwa 34.000 EUR ist die Ausgleichszulage nicht mehr relevant, da auch die Korridor pension mit Abschlägen bei einem Pensionsantritt mit 62 Jahren über dem Richtsatz für die Ausgleichszulage liegt.⁹⁰

Weist die erwerbstätige Person des Paares **40 Beitragsjahre** aus Erwerbstätigkeit auf, erhält das Paar eine Bruttopension inklusive Pensionsbonus von zumindest 24.948 EUR pro Jahr. Daher erhält dieser Personenkreis bei Bruttoeinkommen bis zu 30.000 EUR bei einem Pensionsantritt mit 65 Jahren ein geringeres Lebenseinkommen als bei einer vorzeitigen Alterspension mit 62 Jahren.⁹¹ Auch bei einem Bruttoeinkommen von 35.000 EUR pro Jahr ergibt sich noch eine Besteuerung des Faktors Arbeit iHv 69 %. Dieser Steuersatz fällt mit wachsenden Bruttoeinkommen. Bei Bruttoeinkommen über rd. 40.000 EUR ist der Pensionsbonus nicht mehr relevant, da der Pensionsanspruch mit 62 Jahren unter Berücksichtigung der Abschläge bei Inanspruchnahme der Korridor pension über dem Richtsatz für den Pensionsbonus liegt.⁹² Die impliziten Steuersätze bei höheren Einkommen ergeben sich aus den Abschlägen bei einer Korridor pension (5,1 % pro Jahr) in Kombination mit den SV-Beiträgen und dem Einkommensteuerrecht. Sie liegen bei rd. 40 %, sodass ein größerer Anteil des erwirtschafteten Einkommens bei einem späteren Pensionsantritt auch das Lebenseinkommen des Paares erhöht.

6.2.3 Alternative Anreizmodelle

Die großen Sprünge beim Pensionsbonus könnten vermieden werden, indem die entsprechenden Richtwerte in mehreren Stufen an die Anzahl der Beitragsmonate aus Erwerbstätigkeit gebunden würden. Durch eine Berücksichtigung der Höhe der Eigenpension beim Pensionsbonus würde ein längerer Verbleib im Erwerbsleben auch die Pension erhöhen und könnte somit stärkere Anreize für einen längeren Verbleib im Erwerbsleben schaffen.

⁹⁰ Im Einzelfall hängt dies von der Erwerbshistorie und dem daraus resultierenden Wert des Pensionskontos ab. Für die Berechnungen wurde angenommen, dass das Pensionskonto 75 % des angenommenen Erwerbseinkommens aufweist. Bei 34.000 EUR Bruttoeinkommen, werden also 25.500 EUR auf dem Pensionskonto unterstellt. Bei einem Pensionsantritt mit 62 Jahren und Abschlägen iHv 15,3 % ergibt das eine Bruttopension von rd. 21.600 EUR, sodass es zu keiner Aufstockung durch die Ausgleichszulage kommt. Wenn der Anteil des Pensionskontos am Bruttoeinkommen geringer ist, würde sich auch eine geringere Eigenpension ergeben, sodass die Ausgleichszulage auch für höhere Bruttoeinkommen relevant ist.

⁹¹ Bruttoeinkommen aus Erwerbstätigkeit unterliegen höheren Sozialversicherungsbeiträgen als Pensionseinkommen, sodass das Bruttoeinkommen höher als 24.948 EUR sein müsste, um dasselbe Nettoeinkommen wie ein Pensionist mit Pensionsbonus zu erreichen.

⁹² Bei einem Bruttoeinkommen von 40.000 EUR wird die Höhe des Pensionskontos mit 30.000 EUR angenommen, sodass sich unter Berücksichtigung der Abschläge iHv 15,3 % eine Bruttopension von 25.410 EUR ergibt.



7 Fiskalische Auswirkungen auf gesamtstaatlicher Ebene

Ausgehend von den für Einzelpersonen berechneten Werten werden nunmehr die Gesamtkosten der Maßnahmen für den Zeitraum von 2020 bis 2050 entsprechend der tatsächlich beobachtbaren Fallzahlen und Pensionshöhen ermittelt. Dabei wird auf vom BMSGPK bzw. vom Bundesministerium für Kunst, Kultur, öffentlichen Dienst und Sport (BMKÖS) bereitgestellte Daten sowie auf öffentlich zugängliche Information zurückgegriffen. Zusätzlich werden auch Informationen aus den EU-SILC Daten herangezogen. Zur zukünftigen Entwicklung der Mengengerüste (z.B. Entwicklung der Pensionsantritte) müssen Annahmen getroffen werden, die jeweils ausgewiesen werden. Die Ergebnisse zu den fiskalischen Gesamtkosten werden inflationsbereinigt zu den Preisen des Jahres 2020 dargestellt und auch in Relation zum erwarteten BIP gesetzt.

Der ausgewiesene fiskalische Gesamteffekt setzt sich jeweils aus einem ausgabenseitigen und einem einnahmenseitigen Effekt zusammen. Der **ausgabenseitige Effekt** umfasst die Auswirkung der jeweiligen Maßnahmen auf die Pensionszahlungen im Bereich der gesetzlichen Pensionsversicherung (UG 22-Pensionsversicherung) und im Bereich der Beamtenpensionen (UG 23-Pensionen – Beamtinnen und Beamte).⁹³ Für den **einnahmenseitigen Effekt** werden die Auswirkungen der Maßnahmen auf das Lohnsteueraufkommen und auf die Einnahmen aus den Sozialversicherungsbeiträgen (z.B. aufgrund höherer Pensionen) berücksichtigt.

Zunächst werden die aggregierten fiskalischen Kosten für jede Maßnahme gesondert dargestellt. Im Pkt. 7.6 wird dann der Gesamteffekt für alle Maßnahmen gemeinsam ausgewiesen.

⁹³ Davon umfasst sind die Pensionen der BeamtInnen des Bundes und der ausgegliederten Einheiten (z.B. Post) sowie der LandeslehrerInnen. Nicht umfasst von den Berechnungen sind die Pensionen der BeamtInnen der Länder (ausgenommen LandeslehrerInnen) und der Gemeinden.



7.1 Pensionsanpassungen 2018, 2019 und 2020

Der ermittelte ausgabenseitige Effekt aus den PAG 2018, 2019 und 2020 ergibt sich aus den höheren Pensionsauszahlungen im Vergleich zu einer Pensionserhöhung nur um den jeweiligen Anpassungsfaktor. Über den Anpassungsfaktor hinausgehende Pensionserhöhungen führen zu Mehreinnahmen aus der Lohnsteuer und den Sozialversicherungsbeiträgen, Pensionserhöhungen unter dem Anpassungsfaktor (bei den hohen Pensionen) führen hingegen zu entsprechenden Mindereinnahmen.

Grundlage für die Berechnungen sind vom BMSGPK (für den Bereich der gesetzlichen Pensionsversicherung) bzw. vom BMKÖS (für den Bereich der BeamtInnenpensionen) bereitgestellte Schichtungen zu den Pensionshöhen. Dabei handelt es sich im Wesentlichen um Angaben zur Verteilung der Pensionseinkommen. Für die längerfristige Entwicklung des fiskalischen Effekts ist auch das Alter der betroffenen Personen relevant, das aber in den Schichtungen nicht enthalten ist. Die Altersstruktur der PensionsbezieherInnen wird daher den EU-SILC Daten entnommen. Ergänzt mit den von der Statistik Austria bereitgestellten Sterbetafeln kann ermittelt werden, wie viele der betroffenen Personen in den nächsten Jahren voraussichtlich sterben werden und daher als PensionsbezieherInnen wegfallen. Aus diesem Grund sind die fiskalischen Kosten im Jahr der Erhöhung am höchsten und gehen danach stetig zurück. Die einnahmenseitigen Effekte aus der vom Anpassungsfaktor abweichenden Erhöhung werden mit dem EUROMOD-Mikrosimulationsmodell ermittelt.

Die PAG betreffen jeweils nur Personen, die bereits in Pension sind. Aufgrund der bisher gültigen einjährigen Wartefrist waren daher vom PAG 2018 alle Personen betroffen, die bereits 2016 in Pension waren und vom PAG 2019 alle Personen, die bereits 2017 in Pension waren. Da die Wartefrist nunmehr aufgehoben wurde, profitieren vom PAG 2020 auch bereits Personen, die erst 2019 in Pension gegangen sind. Um eine Doppelzählung des fiskalischen Effekts aus der Aufhebung der Wartefrist im Jahr 2020 (siehe Pkt. 7.3) zu vermeiden, wird die Auswirkung der Pensionsanpassung für diese Personen hier nicht miteinbezogen. Aus demselben Grund wird auch der fiskalische Effekt aus der über den Anpassungsfaktor hinausgehenden Erhöhung der Pensionen von AusgleichszulagenbezieherInnen hier nicht berücksichtigt, da dieser gemeinsam mit den Kosten für den Pensionsbonus in Pkt. 7.2 dargestellt wird. Dies erklärt auch eine Differenz der Werte zu den in den Gesetzesmaterialien ausgewiesenen Beträgen.

**Tabelle 13: Fiskalischer Effekt Pensionsanpassungen 2018, 2019 und 2020**

<i>in Mio. EUR</i>	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2030	2035	2040	2045	2050
Ausgaben	366	355	344	332	321	310	252	192	135	84	46
Gesetzliche Pensionsversicherung (UG 22)											
Pensionsanpassungsgesetz 2018	70	68	65	62	60	57	44	32	21	12	6
Pensionsanpassungsgesetz 2019	35	34	33	32	31	30	24	18	13	8	5
Pensionsanpassungsgesetz 2020	266	258	249	241	232	224	180	135	92	56	30
Pensionen der BeamtInnen (UG 23)											
Pensionsanpassungsgesetz 2018	-17	-16	-15	-14	-13	-12	-7	-3	-1	0	1
Pensionsanpassungsgesetz 2019	-10	-10	-9	-9	-8	-8	-5	-3	-1	0	0
Pensionsanpassungsgesetz 2020	21	21	20	20	19	19	16	13	10	7	4
Einnahmen	81	79	76	73	71	68	55	42	29	18	9
Einkommensteuer (UG 16-Öffentliche Abgaben)	62	60	58	56	54	52	42	32	22	13	7
Sozialversicherungsbeiträge	19	19	18	18	17	16	13	10	7	4	2
Fiskalische Kosten gesamt	285	276	267	259	250	241	197	150	105	66	37
Anteil am BIP	0,07%	0,07%	0,06%	0,06%	0,06%	0,05%	0,04%	0,03%	0,02%	0,01%	0,01%

Anmerkung: Die ausgewiesenen Werte weichen von den Werten in der WFA bzw. den Erläuterungen zum Initiativantrag ab, weil der Effekt auf die AusgleichszulagenbezieherInnen gesondert dargestellt wird (siehe Pkt. 7.2).

Quelle: Eigene Berechnungen

Im Jahr 2020 bewirken die drei Pensionsanpassungsgesetze insgesamt um 366 Mio. EUR höhere Auszahlungen für Pensionen. Dies ist im Wesentlichen auf eine durchschnittlich über dem Anpassungsfaktor liegende Erhöhung im Bereich der gesetzlichen Pensionsversicherung zurückzuführen. Bei den Pensionen der BeamtInnen kommt es zu geringfügigen Minderauszahlungen wegen der durchschnittlich unter dem Anpassungsfaktor liegenden Anpassung in den Jahren 2018 und 2019.⁹⁴ Der Großteil der Mehrauszahlungen entfällt auf die Anpassung im Jahr 2020, die deutlich stärker über dem Anpassungsfaktor lag als jene in den Jahren 2018 und 2019.

Die höheren Pensionsauszahlungen im Jahr 2020 bewirken höhere Sozialversicherungsbeiträge (+19 Mio. EUR) und höhere Einnahmen aus der Einkommensteuer (+62 Mio. EUR).

Somit werden sich im Jahr 2020 fiskalische Gesamtkosten von 285 Mio. EUR bzw. 0,07 % des BIP ergeben. In den Folgejahren werden diese entsprechend der Lebenserwartung der betroffenen Personen auf 37 Mio. EUR im Jahr 2050 fallen. Das PAG 2018 führte auch in den Jahren 2018 und 2019 und das PAG 2019 im Jahr 2019 bereits zu fiskalischen Kosten, die leicht über den für 2020 ausgewiesenen Werten liegen.

⁹⁴ Bei den BeamtInnen lag die Pensionserhöhung bei den Frauen wegen der im Vergleich zu den Männern geringeren Pensionen durchschnittlich etwas über dem Anpassungsfaktor, während sie sowohl bei den Männern als auch bei den BeamtInnen insgesamt durchschnittlich unter dem Anpassungsfaktor lag. Die höhere Lebenserwartung von Frauen bewirkt, dass sich die Pensionsauszahlungen durch das PAG 2018 und das PAG 2019 langfristig auch in der UG 23-Pensionen – Beamtinnen und Beamte leicht erhöhen.



7.2 Erhöhung Ausgleichszulage und Einführung Pensionsbonus

Gesetzliche Veränderungen bei den BezieherInnen von Ausgleichszulagen bzw. des Pensionsbonus betreffen auch zukünftige PensionistInnen. Im Gegensatz zu den Pensionserhöhungen in Pkt. 0 kommt es daher langfristig nur dann zu einem Rückgang der fiskalischen Auswirkungen, wenn die Anzahl der AusgleichszulagenbezieherInnen fällt. Bereits in Pension befindliche Personen haben durch die PAG eine höhere Eigenpension und eine höhere Ausgleichszulage erhalten. Die Berechnungen in diesem Abschnitt enthalten jeweils den Gesamteffekt. Um eine Doppelzählung zu vermeiden, sind die Erhöhungen der Eigenpension von AusgleichszulagenbezieherInnen nicht in den Berechnungen zu den Kosten der Pensionsanpassungen in Pkt. 0 sowie des Entfalls der Wartefrist in Pkt. 7.3 enthalten.

Bei der Berechnung der Kosten ab dem Jahr 2021 wird von einer unveränderten Politik ausgegangen. Das bedeutet insbesondere, dass die Richtsätze für Ausgleichszulagen und für den Pensionsbonus mit dem Anpassungsfaktor erhöht werden. Da ein über der Inflationsrate liegendes Wachstum der Löhne angenommen wird, kommt es langfristig zu höheren realen⁹⁵ Pensionen. Dadurch kann es zu einem Rückgang des Anteils der Anspruchsberechtigten kommen, da bei mehr Personen die Eigenpension über den Richtsätzen für Ausgleichszulage bzw. Pensionsbonus liegt. In den Berechnungen dieses Abschnitts wird angenommen, dass der Anteil der BezieherInnen um 3 % pro Jahr fällt.⁹⁶ Allfällige zukünftige Anpassungen der Richtsätze über der Inflationsrate würden die Anzahl der BezieherInnen und somit die fiskalischen Kosten erhöhen. Da zukünftige Maßnahmen des Gesetzgebers nicht prognostiziert werden, handelt es sich bei den ausgewiesenen Zahlen daher ausdrücklich um keine Prognose der Kosten bis zum Jahr 2050, sondern um eine Schätzung der Kosten bei einer unveränderten Politik.

Um Doppelzählungen zu vermeiden, werden die fiskalischen Auswirkungen der Veränderungen für BezieherInnen von Ausgleichszulagen sowie des neu eingeführten Pensionsbonus in fünf Schritten berechnet. Zunächst werden jeweils die Kosten der Erhöhung der Ausgleichszulagen im Rahmen der PAG 2018, 2019 und 2020 berechnet. Als Vergleichsszenario dient eine Erhöhung mit dem Anpassungsfaktor. Danach werden die Auswirkungen der Einführung der Steuerpflicht der Ausgleichszulage und der im

⁹⁵ Inflationsbereinigt zu Werten von 2020

⁹⁶ Dies entspricht in etwa der durchschnittlichen jährlichen Veränderung des Anteils an AusgleichszulagenbezieherInnen von 2010 bis 2016. In diesem Zeitraum wurden die Richtsätze ebenfalls genau mit dem Anpassungsfaktor erhöht. Dies würde die Anzahl der BezieherInnen bis 2050 um rd. 60 % gegenüber dem Jahr 2020 reduzieren. Dem wirkt ein prognostizierter Anstieg der PensionsbezieherInnen insgesamt entgegen, sodass die Anzahl der BezieherInnen in den Berechnungen bis 2050 um lediglich 39 % fällt.



Zusammenhang stehenden außertourlichen Erhöhung der Ausgleichszulage für Paare im Jahr 2020 ermittelt. Im fünften Schritt wird der Pensionsbonus einbezogen. Die Veränderungen der Ausgaben und Einnahmen sind in der folgenden Tabelle dargestellt:

Tabelle 14: Fiskalischer Effekt BezieherInnen von Ausgleichszulagen bzw. Pensionsbonus

<i>in Mio. EUR</i>	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2030	2035	2040	2045	2050
Ausgaben	147	146	144	143	141	140	132	123	113	101	89
Gesetzliche Pensionsversicherung (UG 22)											
Pensionsanpassungsgesetz 2018	15	15	15	15	15	15	14	13	12	10	9
Pensionsanpassungsgesetz 2019	15	15	15	15	15	15	14	13	12	10	9
Pensionsanpassungsgesetz 2020	46	46	45	45	44	44	42	39	35	32	28
Erhöhung AZ-Richtsatz für Paare 2020	34	34	33	33	33	32	31	29	26	23	21
Pensionsbonus	36	36	35	35	35	34	32	30	28	25	22
Einnahmen	-20	-19	-19	-19	-19	-19	-18	-16	-15	-13	-12
Einkommensteuer (UG 16-Öffentliche Abgaben)	-27	-27	-27	-26	-26	-26	-24	-23	-21	-19	-16
Sozialversicherungsbeiträge	8	7	7	7	7	7	7	6	6	5	5
Fiskalische Kosten gesamt	167	165	163	162	160	158	150	140	128	114	101
Anteil am BIP	0.04%	0.04%	0.04%	0.04%	0.04%	0.04%	0.03%	0.03%	0.02%	0.02%	0.02%

Anmerkung: Das PAG 2018 führte auch in den Jahren 2018 und 2019 und das PAG 2019 im Jahr 2019 bereits zu fiskalischen Kosten, die leicht über den für 2020 ausgewiesenen Werten liegen.

Quelle: Eigene Berechnungen

Die **Ausgaben** im Jahr 2020 steigen um 147 Mio. EUR an. Davon entfallen 77 Mio. EUR auf die über der Inflationsrate liegenden Erhöhungen der Ausgleichszulagenrichtsätze in den Jahren 2018 bis 2020. Die Mehrauszahlungen wegen der zusätzlichen außertourlichen Erhöhung des Ausgleichszulagenrichtsatzes für Paare im Jahr 2020 betragen 34 Mio. EUR, jene wegen des ab dem Jahr 2020 neu eingeführten Pensionsbonus betragen 36 Mio. EUR. Der geschätzte Rückgang der BezieherInnen von Ausgleichszulagen und Pensionsbonus bis zum Jahr 2050 verringert auch die Mehrausgaben. Diese werden im Jahr 2050 auf 89 Mio. EUR (inflationsbereinigt zu Preisen des Jahres 2020) fallen.

Höhere Bruttopensionen inklusive Ausgleichszulage bzw. Pensionsbonus steigern die Einnahmen aus Beiträgen zur Krankenversicherung (5,1 % des Pensionsanstiegs). Einen Rückfluss durch eine höhere Einkommensteuer gibt es nur bei Paaren bzw. BezieherInnen des Pensionsbonus, sodass daraus nur geringe Mehreinnahmen resultieren. Es kommt auch zu Mindereinnahmen bei der Einkommensteuer in Folge der eingeführten Steuerpflicht der Ausgleichszulage. Diese bewirkt auch die Möglichkeit der SV-Rückerstattung, welche insbesondere bei alleinstehenden AusgleichszulagenbezieherInnen bis zu 300 EUR pro Jahr beträgt. Insgesamt wird es daher im Jahr 2020 zu **Mindereinnahmen** iHv 20 Mio. EUR



kommen.⁹⁷ In den Folgejahren werden diese, wie die Mehrausgaben, wegen des angenommenen Rückgangs der Anspruchsberechtigten fallen.

Mögliche **Verhaltensänderungen**, die sich durch die Sprünge beim Pensionsbonus beim Erreichen des 40. Beitragsjahres sowie durch die Nichtberücksichtigung des Pensionsantrittsalters bzw. der Eigenpension bei der Bemessung des Pensionsbonus ergeben, können zusätzliche Kosten verursachen, die in den obigen Schätzungen nicht enthalten sind. Im Pkt. 6.2 werden die durch den Pensionsbonus geschaffenen Anreize für einen früheren Pensionsantritt und dessen fiskalische Kosten auf Personenebene berechnet. Die für eine Abschätzung der fiskalischen Kosten auf gesamtstaatlicher Ebene notwendigen Mikrodaten der potenziell Anspruchsberechtigten stehen dem Budgetdienst jedoch nicht zur Verfügung.

7.3 Aufhebung der Wartefrist für die erste Pensionsanpassung

Der Entfall der Wartefrist bewirkt im Wesentlichen eine zusätzliche Pensionserhöhung für alle neuen Pensionsantritte ab dem Jahr 2019. Da die Maßnahme für die gesamte Pensionsbezugsdauer zu einer höheren Pension führt (Niveaueffekt) und jedes Jahr eine neue Kohorte von dieser Maßnahme profitiert, steigen die fiskalischen Kosten in den nächsten Jahren kontinuierlich an.

Die Höhe der fiskalischen Kosten hängt im Wesentlichen von der durchschnittlichen Höhe der Neupensionen, von der Anzahl der Pensionsantritte und von der Höhe der ersten Pensionsanpassung ab. Für die Entwicklung der durchschnittlichen Pensionshöhe und der Anzahl der Pensionsantritte werden für die Jahre 2019 bis 2024 vom BMSGPK bereitgestellte Daten herangezogen. Ab 2025 bezieht sich das zugrunde gelegte Mengengerüst auf die Annahmen, die in der Langfristigen Budgetprognose des BMF⁹⁸ für die Projektion der Pensionsausgaben getroffen wurden. Die Pensionen werden in den Berechnungen im Jahr 2020 gemäß dem PAG 2020 erhöht. Danach wird eine Erhöhung mit dem erwarteten Anpassungsfaktor unterstellt.⁹⁹ Die Sterbewahrscheinlichkeiten fließen entsprechend den Daten der Statistik Austria in die Berechnungen ein, auch der einnahmenseitige Effekt aus den höheren Pensionen wird simuliert. BezieherInnen von Ausgleichszulagen werden hier

⁹⁷ Die Auszahlung der Negativsteuer erfolgt am Veranlagungsweg frühestens im Folgejahr. Diese Mindereinzahlungen in der UG 16-Öffentliche Abgaben verschieben sich daher gegenüber dem in der Tabelle ausgewiesenen Jahr der ökonomischen Zuordnung um jeweils ein Jahr nach hinten.

⁹⁸ Siehe [Langfristige Budgetprognose 2019 des BMF](#).

⁹⁹ Das sind 1,7 % für das Jahr 2021, 1,8 % für die Jahre 2022 bis 2024 und jeweils 2 % in den Jahren ab 2025.



exkludiert, weil bei ihnen die Erhöhung der Eigenpension zu einer Reduktion der Ausgleichszulage in gleicher Höhe führt, sodass der fiskalische Nettoeffekt Null ist.

Bei den Beamtenpensionen sind nur die vollharmonisierten BeamtInnen (ab Jahrgang 1976 bzw. nach 2005 ernannt) von der Abschaffung der Wartefrist betroffen (siehe auch Pkt. 3.3). In den nächsten Jahren werden aus diesem Personenkreis nur wenige Personen in Pension gehen (z.B. aufgrund einer Berufsunfähigkeit), zu steigenden fiskalischen Kosten wird es insbesondere ab Ende der 2030er Jahre kommen. Aufgrund fehlender Daten werden diese aber nicht quantifiziert.

Die Ergebnisse der Berechnungen sind der nachstehenden Tabelle zu entnehmen:

Tabelle 15: Fiskalischer Effekt Aufhebung der Wartefrist

<i>in Mio. EUR</i>	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2030	2035	2040	2045	2050
Ausgaben	43	74	107	142	177	217	427	635	820	966	1.078
Gesetzliche Pensionsversicherung (UG 22)											
Entfall Wartefrist	43	74	107	142	177	217	427	635	820	966	1.078
Einnahmen	14	25	37	49	61	75	150	226	294	349	393
Einkommensteuer (UG 16-Öffentliche Abgaben)	12	21	31	42	52	64	128	193	252	300	338
Sozialversicherungsbeiträge	2	4	5	7	9	11	22	32	42	49	55
Fiskalische Kosten gesamt	29	49	71	93	116	142	277	410	526	617	685
Anteil am BIP	0,01%	0,01%	0,02%	0,02%	0,03%	0,03%	0,06%	0,08%	0,10%	0,11%	0,12%

Quelle: Eigene Berechnungen

Die geschätzten Mehrausgaben im Jahr 2020 in der UG 22-Pensionsversicherung betragen 43 Mio. EUR. Davon fließen durch höhere KV-Beiträge und eine höhere Einkommensteuer insgesamt 14 Mio. EUR wieder an den Gesamtstaat zurück. Die fiskalischen Kosten im Jahr 2020 werden somit 29 Mio. EUR betragen. Sie werden im Jahr 2021 auf 49 Mio. EUR anwachsen, da ein weiterer Jahrgang vom Entfall profitiert.¹⁰⁰

Die zusätzlichen Kohorten führen auch in den Folgejahren zu einem stetigen Anstieg der jährlichen fiskalischen Kosten. Auch die Erhöhung der durchschnittlichen Antrittspension (zu Preisen von 2020) sowie die größere Anzahl an Neupensionen trägt zu dem Anstieg bei. Allerdings verstirbt ein Teil der Personen während des Beobachtungszeitraums, sodass sich der Anstieg langfristig abschwächt. Im Jahr 2050 werden die erwarteten Mehrausgaben rd. 1,08 Mrd. EUR betragen und unter Berücksichtigung der Mehreinnahmen werden sich geschätzte fiskalische Kosten iHv 685 Mio. EUR ergeben. Dies entspricht 0,12 % des BIP im Jahr 2050.

¹⁰⁰ Da verglichen mit dem Jahr 2020 von einer geringeren Pensionsanpassung im Jahr 2021 ausgegangen wird, beträgt der Anstieg der jährlichen fiskalischen Kosten gegenüber 2020 lediglich 20 Mio. EUR. Eine allfällige höhere Pensionsanpassung würde diese Kosten erhöhen.



7.4 Abschlagsfreie Pension nach 45 Beitragsjahren

Die fiskalischen Auswirkungen des Entfalls der Abschläge bei vorzeitigem Pensionsantritt nach 45 Beitragsjahren werden zunächst für jeweils den ersten zur Gänze betroffenen Jahrgang dargestellt. Die Gesamtkosten ergeben sich dann durch das Summieren der jeweiligen Kosten aller Jahrgänge.

Bei den BeamtInnenpensionen sind nur die vollharmonisierten BeamtInnen (ab Jahrgang 1976 oder nach 2005 ernannt) vom Entfall der Abschläge nach 45 Beitragsjahren betroffen (siehe auch Pkt. 0). Zu steigenden fiskalischen Kosten wird es insbesondere ab Ende der 2030er Jahre kommen, wenn die ersten vollharmonisierten BeamtInnen die Voraussetzungen für die Abschlagsfreiheit erfüllen werden. Aufgrund fehlender Daten werden diese aber nicht quantifiziert.

7.4.1 Auswirkungen pro Jahrgangskohorte

In diesem Abschnitt werden die Auswirkungen des Entfalls der Abschläge bei Langzeitversicherten und Schwerarbeitern für jeweils jene Kohorte von Personen dargestellt, die im Jahr 2020 erstmals vorzeitig in Alterspension gehen kann. Bei den Langzeitversicherten handelt es sich um Männer mit Geburtsdatum vom 2. Dezember 1957 bis zum 1. Dezember 1958, welche frühestens im Jahr 2020 mit 62 Jahren in Pension gehen können. Bei Männern mit Anspruch auf eine Schwerarbeitspension handelt es sich um vom 2. Dezember 1959 bis zum 1. Dezember 1960 Geborene, welche frühestens im Jahr 2020 mit 60 Jahren in Pension gehen können. Ältere Männer sind teilweise bereits vor Beschluss der Abschlagsfreiheit im Jahr 2019 in Pension gegangen, sodass die Anzahl der Betroffenen bei diesen Kohorten geringer ist. Die erwartete Entwicklung bei den Kohorten von jüngeren Männern ist grundsätzlich vergleichbar mit der in diesem Abschnitt dargestellten Kohorte. Sie verändern sich durch die unterschiedliche Größe sowie das Wachstum bei den Reallöhnen, die in der Folge zu höheren Pensionsansprüchen führen.



Die geschätzten Auswirkungen für die erste Jahrgangskohorte, die zur Gänze von der Abschlagsfreiheit profitieren kann, werden in der folgenden Tabelle dargestellt:

Tabelle 16: Bezieher einer abschlagsfreien Pension der ersten Jahrgangskohorte

Rechtsform vor Reform	Männer Anzahl		Bruttopension abschlagsfrei in EUR				Antrittsalter in Jahren			
	Verhaltensänderung		vor Reform	nach Reform		vor Reform	nach Reform			
	nein	ja		Verhaltensänderung			Verhaltensänderung			
			nein	ja	nein	ja	nein	ja		
Langzeitversichertenpension	6.200	6.200	2.439	2.738	2.721	62,4	62,4	62,2		
zusätzlich mit Aufschub		1.100	2.677		2.974	63,0		63,6		
Korridorpension		200	2.503		2.885	62,8		63,5		
Regelpension		1.500	3.294		3.060	65,5		63,9		
Schwerarbeitspension	700	700	2.184	2.358	2.341	60,9	60,9	60,6		
zusätzlich mit Aufschub		200	2.325		2.534	61,5		62,2		
Gesamt	6.900	10.000	2.579		2.775	62,8		62,5		

Anmerkung I: Es wird das tatsächliche Alter bei Pensionsantritt mit Dezimalstellen verwendet. Dies weicht geringfügig von der Darstellung des Pensionsantrittsalters gemäß Hauptverband (Jahr des Pensionsantritts weniger Geburtsjahr) ab.

Anmerkung II: Die angeführte durchschnittliche Bruttopension sowie das Pensionsantrittsalter beziehen sich jeweils auf jene Personen der Jahrgangskohorte, die nach der Reform vorzeitig abschlagsfrei in Pension gehen.

Quelle: Eigene Berechnungen

Etwa 6.900 Männer dieser Kohorte können abschlagsfrei in Pension gehen, ohne ihr Pensionsantrittsdatum anpassen zu müssen, weil sie die für die Abschlagsfreiheit erforderlichen Beitragsmonate bereits erreicht haben. Diese Personen wären ansonsten mit Abschlägen in Langzeitversichertenpension (etwa 90 % der Fälle) bzw. Schwerarbeitspension gegangen. Der Entfall der Abschläge führt zu einer unmittelbar höheren Bruttopension. Die geschätzte monatliche Bruttopension der Langzeitversicherten steigt von 2.439 EUR auf 2.738 EUR. Bei Beziehern einer Schwerarbeitspension ist die Erhöhung von 2.184 EUR auf 2.358 EUR wegen der geringeren Abschläge weniger deutlich.

Darunter befinden sich auch Personen, die bei Pensionsantritt mehr als 540 Beitragsmonate aus Erwerbstätigkeit aufweisen aber bisher aufgrund der Abschläge (4,2 % bzw. 1,8 % pro Jahr) nicht zum ehest möglichen Zeitpunkt eine Langzeitversichertenpension bzw. Schwerarbeitspension angetreten haben. Solche Personen haben nun einen verstärkten Anreiz ihren Pensionsantritt vorzuziehen. Das durchschnittliche Pensionsantrittsalter verringert sich unter Berücksichtigung dieses Vorzieheffekts gemäß den Schätzungen des Budgetdienstes um etwa zwei Monate mit einer entsprechend geringfügigen Reduktion der Bruttopension.



Die Veränderung der Anreizstruktur wird dazu führen, dass neben diesen unmittelbar betroffenen Personen auch zusätzliche Personen in Folge eines Aufschubs oder eines Vorziehens des Pensionsantritts eine abschlagsfreie Pension beziehen werden. In den Schätzungen des Budgetdienstes führt die geänderte Anreizstruktur bei der ersten Kohorte zu den folgenden Effekten:¹⁰¹

- **Aufschubeffekt Langzeitversicherte:** Es werden rd. 1.100 zusätzliche Personen erwartet, die ihren Pensionsantritt um durchschnittlich 7 Monate aufschieben, um eine abschlagsfreie Pension zu erreichen.¹⁰² Die Bruttopension dieser Personen erhöht sich durch den Wegfall der Abschläge von durchschnittlich 2.677 EUR auf 2.974 EUR monatlich.
- **Aufschubeffekt Schwerarbeiter:** Es werden rd. 200 zusätzliche Personen erwartet, die ihren Pensionsantritt durchschnittlich 8 Monate aufschieben, um eine abschlagsfreie Pension zu erreichen.¹⁰³ Dies erhöht deren durchschnittliche Bruttopension von 2.325 EUR auf 2.534 EUR monatlich.
- **Aufschubeffekt Korridor pensionisten:** Manchen Personen in Korridor pension fehlen nur wenige Monate auf die für die Langzeitversichertenregelung notwendigen 540 Beitragsmonate. Sie haben bisher die etwas höheren Abschläge bei der Korridor pension (5,1 % pro Jahr) gegenüber der Langzeitversichertenregelung (4,2 % pro Jahr) in Kauf genommen, um früher in Pension zu gehen. Nach einem Entfall der Abschläge bei Vorliegen von 540 Beitragsmonaten entsteht für diese Personengruppe ein stärkerer Anreiz länger erwerbstätig zu bleiben und dann abschlagsfrei in Pension zu gehen. In den Schätzungen nehmen dies etwa 200 Personen dieser Kohorte in Anspruch. Das durchschnittliche Antrittsalter dieser Personen steigt um etwa 9 Monate. Daraus ergibt sich auch eine deutliche Pensionssteigerung von 2.503 EUR auf 2.885 EUR brutto pro Monat.

¹⁰¹ Bei den jüngeren Kohorten verändern sich die Zahlen bei den Männern wegen der veränderten Anzahl an Neuzugängen sowie des Reallohnwachstums leicht. Nach der Erhöhung des Regelpensionsalters für Frauen steigen die Zahlen wegen der dann möglichen abschlagsfreien vorzeitigen Alterspension von Frauen.

¹⁰² Diese Monate fehlen ihnen aufgrund der Nichtberücksichtigung des Präsenz- bzw. Zivildienstes bei der Berechnung der notwendigen Beitragsmonate. Da im Jahr 2018 94 % der Männer beschäftigt waren, unmittelbar bevor sie eine Pension für Langzeitversicherte angetreten haben, dürfte in den meisten Fällen ein Aufschub des Pensionsantritts möglich sein.

¹⁰³ Schwerarbeitern fehlen nicht nur mögliche Monate des Präsenz- oder Zivildienstes, sondern auch allfällige Beitragsmonate aus Ersatzzeiten, welche zwar für die Schwerarbeitspension, nicht aber für die abschlagsfreie vorzeitige Alterspension berücksichtigt werden.



- **Vorzieheffekt Regelpensionisten:** Ein Teil der Personen mit Anspruch auf eine Langzeitversichertenpension war bisher trotzdem zumindest bis zum 65. Geburtstag erwerbstätig. Der Wegfall der Abschläge erhöht für diese Personen den Anreiz stattdessen abschlagsfrei vorzeitig in Alterspension zu gehen. Gemäß den Schätzungen betrifft dies etwa 1.500 Personen der Kohorte. Der Pensionsantritt wird hierbei durchschnittlich 19 Monate vorgezogen. Dies reduziert die Bruttopension wegen der kürzeren Beitragszeit von durchschnittlich 3.294 EUR auf 3.060 EUR pro Monat.

In den Schätzungen des Budgetdienstes ergibt sich somit, dass unter Berücksichtigung von Verhaltensänderungen insgesamt etwa 10.000 Männer pro Jahrgangskohorte abschlagsfrei eine vorzeitige Alterspension beziehen werden. Die durchschnittliche Bruttopension dieser Gruppe erhöht sich von monatlich 2.579 EUR auf 2.775 EUR, während ihr durchschnittliches Pensionsantrittsalter um etwa vier Monate fällt.

Mit Hilfe der Sterbetafeln und unter der Annahme eines Realzinssatzes iHv 2 % kann für diese Personen der ersten Kohorte die Veränderung des Gegenwartswertes ihres erwarteten Lebensinkommens berechnet werden. Die folgende Tabelle weist die Veränderung der Gegenwartswerte der Pensionszahlungen sowie der fiskalischen Kosten auf gesamtstaatlicher Ebene aus:

Tabelle 17: Kosten der abschlagsfreien Pension der ersten Jahrgangskohorte

Rechtsform vor Reform	Veränderung der Gegenwartswerte <i>in Mio EUR</i>					
	Lebenseinkommen		Pensionszahlungen		Fiskalische Kosten	
	Verhaltensänderung		Verhaltensänderung		Verhaltensänderung	
	nein	ja	nein	ja	nein	ja
Langzeitversichertenpension	261	242	419	440	261	310
zusätzlich mit Aufschub		46		46		8
Korridorpension		11		11		2
Regelpension		-50		33		96
Schwerarbeitspension	19	16	29	31	19	24
zusätzlich mit Aufschub		5		4		-1
Gesamt	280	271	448	564	280	441

Quelle: Eigene Berechnungen

Das erwartete Lebenseinkommen der 6.200 **Langzeitversicherten**, die auch ohne Verhaltensänderungen eine abschlagsfreie Pension erhalten können, erhöht sich bei gleichem Zeitpunkt des Pensionsantritts um 261 Mio. EUR. Einerseits erhalten sie um 419 Mio. EUR höhere Pensionszahlungen, andererseits steigen auch die KV-Beiträge und die Lohnsteuer um 158 Mio. EUR. Die fiskalischen Kosten für diese Personen betragen ebenfalls 261 Mio. EUR, da es sich um einen direkten Transfer zwischen dem Gesamtstaat und den betroffenen Personen handelt.



Berücksichtigt man den etwas früheren Pensionsantritt der Langzeitversicherten in Folge von Verhaltensänderungen, fällt der aggregierte Anstieg des Lebenseinkommens mit 242 Mio. EUR etwas geringer aus. Die durchschnittliche Pensionshöhe ist nun etwas niedriger, weil einige Personen ihren Pensionsantritt vorziehen und somit weniger Beitragsmonate vorweisen können. Zudem entfallen bei diesen Personen ein paar Monate des potenziell höheren Erwerbseinkommens. Die erwarteten Pensionszahlungen steigen jedoch mit 440 Mio. EUR stärker an, da die Pension etwas länger bezogen wird. Die gesamtstaatlichen fiskalischen Kosten steigen unter Berücksichtigung der Verhaltensänderungen mit 310 Mio. EUR deutlich stärker an, weil das frühere Ausscheiden aus dem Erwerbsleben zu einem Entfall von SV-Beiträgen und Einkommensteuer führt.

Der geschätzte Vorzieheffekt von Personen, die bisher in **Regelpension** gegangen sind, verursacht deutliche fiskalische Kosten. Der Bezug einer abschlagsfreien vorzeitigen Alterspension statt eines Erwerbseinkommens sowie die etwas geringere Pension reduzieren zwar den Gegenwartswert des Lebenseinkommens um insgesamt 50 Mio. EUR bei den betroffenen 1.500 Personen. Wegen der längeren Bezugsdauer steigt der Gegenwartswert der Pensionszahlungen jedoch um 33 Mio. EUR an. Zusätzlich entstehen Kosten wegen der geringeren Einnahmen aus SV-Beiträgen und Einkommensteuer, sodass der Gegenwartswert der fiskalischen Kosten bei dieser Gruppe insgesamt 96 Mio. EUR beträgt.

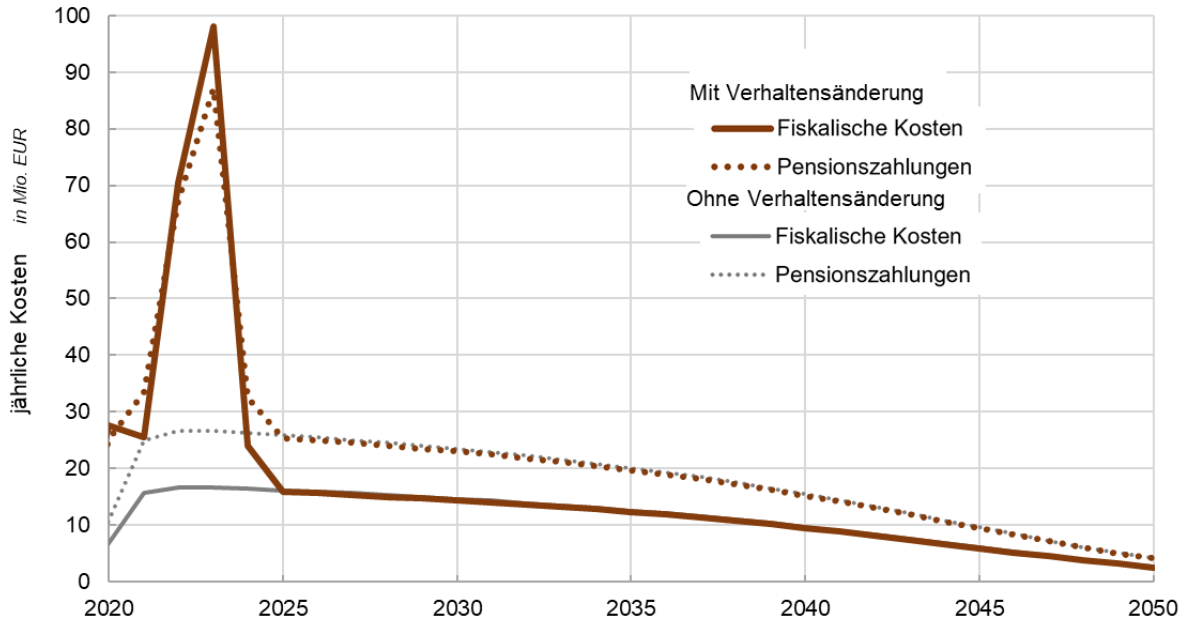
Bei den 700 **Schwerarbeitern** mit Anspruch auf eine abschlagsfreie Pension fallen die fiskalischen Gesamtkosten wegen der geringeren Abschläge und der geringeren Anzahl an betroffenen Personen deutlich geringer aus. Sie betragen rd. 19 Mio. EUR. Auch die Vorzieheffekte sind bei dieser Gruppe geringer, da durchschnittlich weniger Monate aus Erwerbstätigkeit vorliegen und ein Vorziehen des Pensionsantritts unter Beibehaltung der Abschlagsfreiheit kaum möglich ist.

Die **Aufschubeffekte** bei Langzeitversicherten wegen der Nichtberücksichtigung der Monate des Präsenz- und Zivildienstes bzw. bei Schwerarbeitern auch wegen der Nichtberücksichtigung der Ersatzzeiten haben ebenso wie die Aufschubeffekte bei Korridorpensionen auf gesamtstaatlicher Ebene kaum fiskalische Auswirkungen. Es steigen zwar die Auszahlungen für Pensionen, dem stehen aber höhere Einnahmen aufgrund der längeren Erwerbstätigkeit gegenüber. Eine Berücksichtigung des Präsenz- bzw. Zivildienstes für das Erreichen einer abschlagsfreien Langzeitversichertenpension würde hingegen deutliche Kosten verursachen. In diesem Fall müsste der Pensionsantritt nicht aufgeschoben werden, sondern könnte teilweise auch vorgezogen werden. Auch eine mögliche verstärkte Inanspruchnahme der Altersteilzeit würde in diesem Fall höhere Kosten verursachen, die jedoch in den Modellrechnungen dieser Studie nicht abgeschätzt werden.



Betrachtet man statt der Gegenwartswerte die zu erwartenden Auszahlungen in den Jahren 2020 bis 2050, so ergeben sich für die erste Jahrgangskohorte folgende Kosten:

Grafik 15: Kosten der abschlagsfreien Pension der ersten Jahrgangskohorte



Quelle: Eigene Berechnungen

Ohne Verhaltensänderungen steigen die jährlichen Auszahlungen für Pensionen dieser ersten Kohorte um bis zu rd. 27 Mio. EUR im Jahr 2022.¹⁰⁴ Danach fallen die Mehrauszahlungen, da sukzessive Personen der Kohorte versterben. Die jährlichen fiskalischen Kosten fallen mit maximal 17 Mio. EUR etwas geringer aus, da ein Teil der höheren Pensionen in Form von höheren KV-Beiträgen sowie einer höheren Lohnsteuer an den Gesamtstaat zurück fließt.

¹⁰⁴ Da die Hälfte der Jahrgangskohorte frühestens in der zweiten Jahreshälfte 2020 mit 62 bzw. 60 Jahren in Pension gehen kann, fällt der Anstieg im Jahr 2020 geringer aus.



Unter Berücksichtigung von **Verhaltensänderungen** ergibt sich in den ersten vier Jahren ein deutlich stärkerer Anstieg der Pensionszahlungen um bis zu 87 Mio. EUR pro Jahr. In diesem Zeitraum steigt die Anzahl der Pensionisten wegen der Vorzieheffekte. In den späteren Jahren führen die Verhaltensänderungen zu einem geringfügig niedrigeren Anstieg der Pensionszahlungen, da die Vorzieheffekte auch die durchschnittliche Bruttopension leicht reduzieren. Die fiskalischen Gesamtkosten fallen in den ersten Jahren teilweise höher aus als die Pensionszahlungen, da auch der Einnahmenentfall bei den SV-Beiträgen und der Einkommensteuer in Folge der geringeren Erwerbstätigkeit berücksichtigt wird. Sie steigen auf bis zu knapp 100 Mio. EUR pro Jahr an. Sobald alle Personen dieser Kohorte in Pension sind, fallen die gesamtstaatlichen fiskalischen Kosten und liegen deutlich unter den Mehrauszahlungen für Pensionen.

7.4.2 Auswirkungen insgesamt

Die im vorherigen Abschnitt geschätzten Kosten der abschlagsfreien Pension der ersten zur Gänze betroffenen Jahrgangskohorte werden für die **jüngeren Jahrgänge** in die Zukunft verschoben. Die Anzahl der zukünftig betroffenen Personen und deren Pensionshöhe könnte auf Basis von Mikrodaten der Sozialversicherung (z.B. Pensionskonto) besser abgeschätzt werden. Diese Daten stehen dem Budgetdienst jedoch nicht zur Verfügung. Vereinfachend wird daher angenommen, dass der Anteil der abschlagsfrei bezogenen Pensionen an den Neupensionen konstant bleibt. Es wird ein reales Lohnwachstum von jährlich 1 % unterstellt, das in gleicher Höhe die Bruttopensionen erhöht. Ein späterer Eintritt in das Erwerbsleben von jungen Personen könnte den Anteil der Anspruchsberechtigten in Zukunft reduzieren. Umgekehrt würde ein Anstieg der Lebenserwartung die Kosten erhöhen.

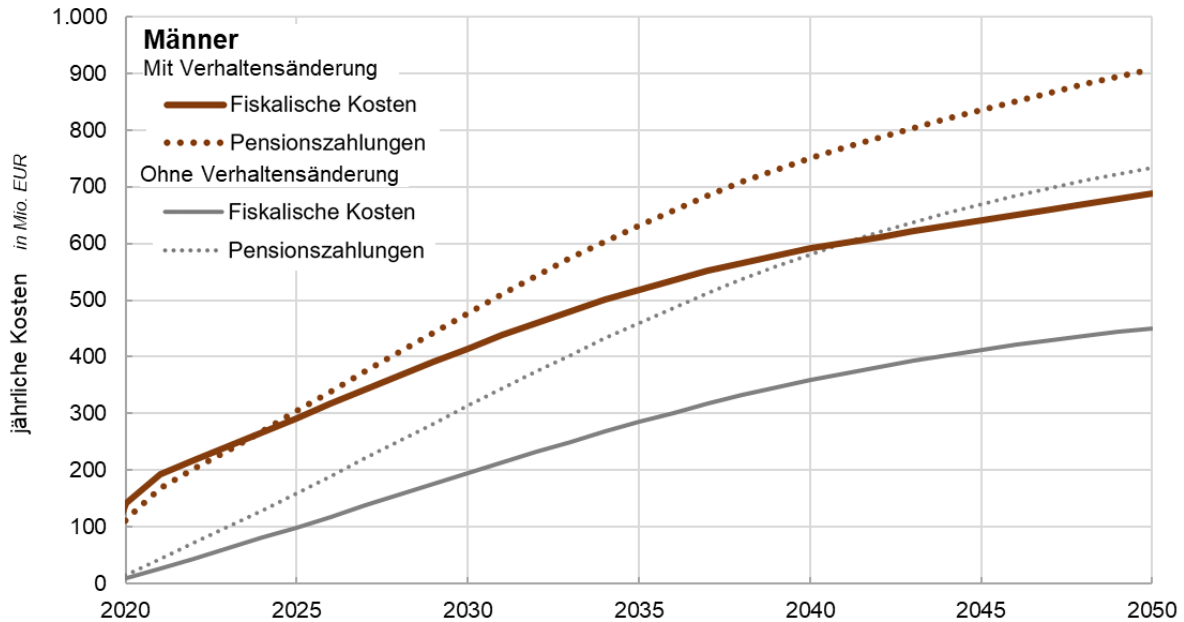
Auch bei den **älteren Jahrgängen**¹⁰⁵ verursacht der Entfall der Abschläge fiskalische Kosten. Manche dieser Personen wären auch ohne Reform erst ab 2020 vorzeitig in Pension gegangen, diese profitieren nun bei Vorliegen der Voraussetzungen vom Entfall der Abschläge. Andere konnten den Pensionsantritt von Ende 2019 noch in das Jahr 2020 verlagern, um eine abschlagsfreie Pension zu erhalten. Für die Schätzung der Kosten wird unterstellt, dass Personen, die im September 2019 noch nicht in Pension waren, ihren Pensionsantritt anpassen können. Der teilweise Aufschub des Pensionsantritts führt im Jahr 2019 zu einer Einsparung bei den Pensionszahlungen. Ab dem Jahr 2020 kommt es zu einer Erhöhung der Pensionszahlungen sowie der gesamtstaatlichen fiskalischen Kosten.

¹⁰⁵ Das sind Langzeitversicherte mit Geburtsdatum vor dem 2. Dezember 1957 und Schwerarbeiter mit Geburtsdatum vor dem 2. Dezember 1959.



Addiert man die im jeweiligen Jahr anfallenden Kosten aller Jahrgänge, erhält man für **Männer** die in der folgenden Grafik dargestellten zusätzlichen Pensionszahlungen und fiskalischen Kosten:

Grafik 16: Fiskalische Kosten der abschlagsfreien Pension – Männer



Quelle: Eigene Berechnungen

Ohne Verhaltensänderungen steigen die Pensionszahlungen im Jahr 2020 um rd. 15 Mio. EUR und in den Folgejahren kommen jährlich jeweils knapp 30 Mio. EUR hinzu.¹⁰⁶ Langfristig erhöhen das Reallohnwachstum und die steigende Zahl der Neupensionisten die Mehrausgaben. Das Versterben von Pensionisten der älteren Jahrgänge dämpft hingegen den Kostenanstieg. Dadurch flacht der Anstieg der jährlichen Mehrausgaben bis 2050 ab. Die geschätzten zusätzlichen Pensionszahlungen für Männer im Jahr 2050 betragen 733 Mio. EUR. Knapp 40 % der zusätzlichen Pensionszahlungen fließen durch höhere KV-Beiträge und eine höhere Einkommensteuer wieder an den Gesamtstaat. Die jährlichen fiskalischen Kosten betragen daher 10 Mio. EUR im Jahr 2020 und steigen auf 450 Mio. EUR im Jahr 2050.

¹⁰⁶ Der geringere Anstieg im Jahr 2020 erklärt sich durch den unterjährigen Pensionsantritt der betroffenen Personen. Daher wird die Pension im Jahr 2020 durchschnittlich nur etwa ein halbes Jahr bezogen.



Unter Berücksichtigung von **Verhaltensänderungen** ergeben sich höhere geschätzte Pensionszahlungen und höhere fiskalische Kosten. Die Mehrausgaben für Pensionen betragen 115 Mio. EUR im Jahr 2020. Die zusätzlichen Kosten ergeben sich durch den Aufschub mancher Pensionsantritte aus dem Jahr 2019 auf das Jahr 2020 sowie den früheren Pensionsantritt bei Personen, die nun eine abschlagsfreie vorzeitige Alterspension erhalten können. Der daraus resultierende Rückgang der Erwerbstätigkeit führt zu einem Einnahmenentfall bei Sozialversicherungsbeiträgen und der Einkommensteuer. Daher ergeben sich im Jahr 2020 geschätzte fiskalische Kosten iHv 141 Mio. EUR. Die zusätzlichen Kosten der Verhaltenseffekte vergrößern sich im Jahr 2021 noch etwas und entwickeln sich in den Folgejahren weitgehend parallel zu den Kosten ohne Berücksichtigung von Verhaltensänderungen.¹⁰⁷

Bei **Frauen** lassen sich die Kosten für jede einzelne Kohorte ebenfalls schätzen, wobei erst jüngere Jahrgangskohorten von der Abschlagsfreiheit betroffen sind. Die Schätzung wird dadurch erschwert, dass das Regelpensionsalter von Frauen derzeit 60 Jahre beträgt. Daher kann im Gegensatz zu den Schätzungen bei Männern nicht unmittelbar von bereits beobachteten Pensionsantritten auf zukünftige geschlossen werden. In den Berechnungen wird im Wesentlichen unterstellt, dass sich die Präferenzen von Frauen und Männern nicht unterscheiden. Aufgrund der längeren durchschnittlichen Lebenserwartung können Frauen bei ansonsten gleichen Eigenschaften (z.B. Einkommenshöhe, Alter) andere Entscheidungen als Männer treffen. Für die durchschnittliche Pensionshöhe wird aufgrund der bestehenden Lohnunterschiede ein geringerer Wert als bei Männern angenommen. Auch der Anteil der Schwerarbeiterinnen wird im Vergleich zu Männern reduziert, weil Schwerarbeit vermehrt in Branchen mit einem hohen Männeranteil verrichtet wird.¹⁰⁸

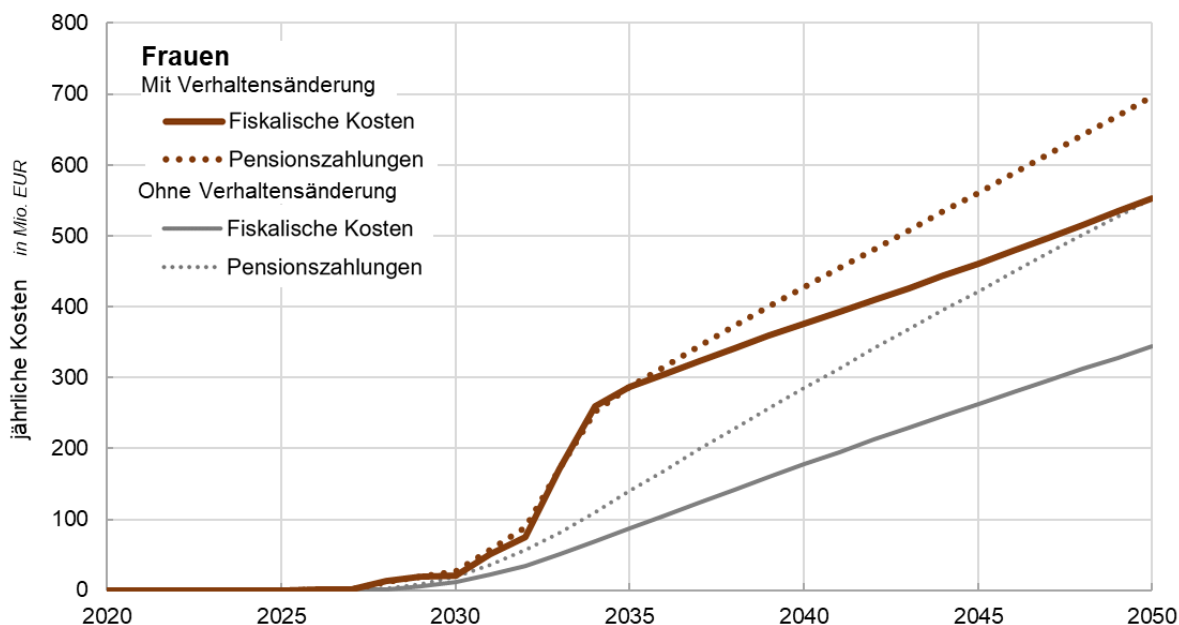
¹⁰⁷ Bei jeder Jahrgangskohorte treten die Mehrkosten wegen Verhaltensänderungen im Wesentlichen nur in den ersten Jahren auf. In diesen Jahren wechselt ein Teil der Personen in Pension, der ohne Berücksichtigung der Verhaltensänderungen erwerbstätig wäre. Sobald alle Personen der Kohorte in Pension sind, haben Verhaltensänderungen keinen signifikanten Effekt (siehe auch Grafik 15). Das Aufsummieren über die verschiedenen Kohorten ergibt dann eine weitgehend parallele Erhöhung der fiskalischen Kosten.

¹⁰⁸ Nähere Details zu den angenommenen Werten finden sich im Methodenanhang.



Addiert man die im jeweiligen Jahr anfallenden Kosten aller Jahrgänge, erhält man für Frauen die in der folgenden Grafik dargestellten zusätzlichen Pensionszahlungen und fiskalischen Kosten:

Grafik 17: Fiskalische Kosten der abschlagsfreien Pension – Frauen



Quelle: Eigene Berechnungen

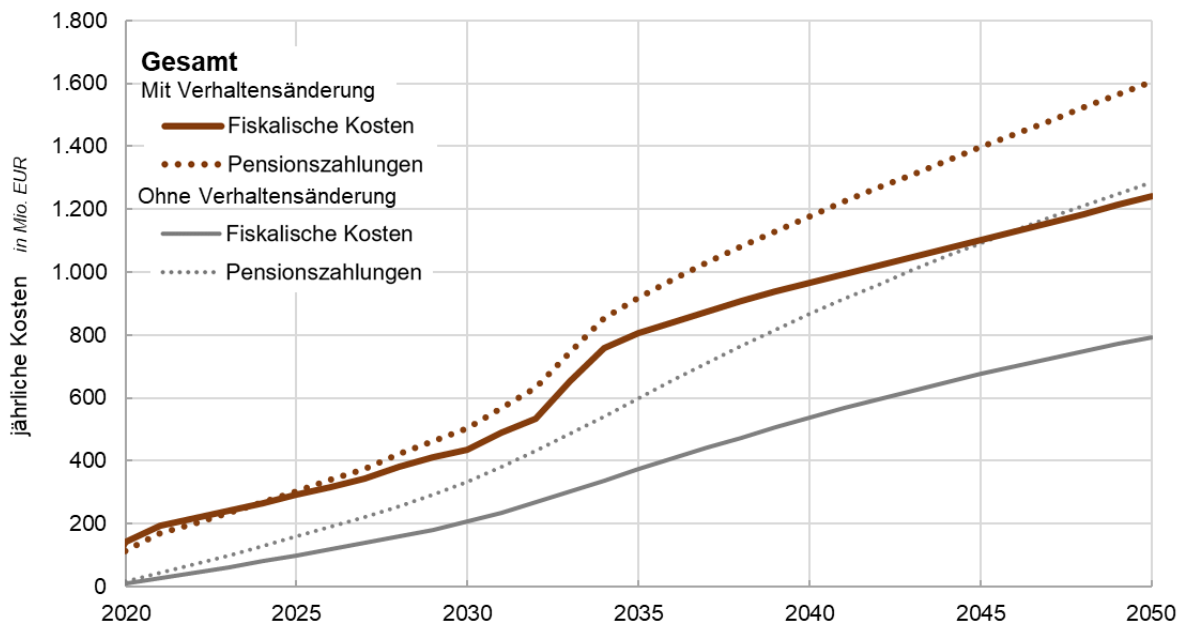
Ab dem Jahr 2024 beträgt das Regelpensionsantrittsalter von Frauen mehr als 60 Jahre, sodass der Entfall von Abschlägen zu Mehrkosten führen kann. In den ersten Jahren sind jedoch nur wenige Schwerarbeiterinnen mit geringen Abschlägen betroffen, sodass die geschätzten jährlichen Kosten weniger als 1 Mio. EUR betragen. Ab dem Jahr 2028 beträgt das Regelpensionsalter für Frauen mehr als 62 Jahre, sodass generell Frauen mit 45 Beitragsjahren profitieren können. Bis zum Jahr 2032 liegt das Regelpensionsalter noch unter 65 Jahren, weshalb auch die Abschläge bei einem vorzeitigen Pensionsantritt geringer gewesen wären. Die Pensionsausgaben bei Entfall der Abschläge steigen daher noch geringer an als in den Jahren ab 2033, in denen das Regelpensionsalter von Frauen und Männern gleich ist.

In den Jahren ab 2033 kommt es zu einem deutlichen Anstieg der Pensionszahlungen und der fiskalischen Kosten, weil dann auch Frauen vermehrt von der Abschlagsfreiheit nach 45 Beitragsjahren profitieren. Der zunächst besonders starke Anstieg im Szenario mit Verhaltensänderungen ist ebenso wie bei den Männern (Grafik 16) auf den Antritt einer abschlagsfreien vorzeitigen Alterspension statt dem Verbleib in Erwerbstätigkeit bis zum Regelpensionsalter bei einem Teil der Anspruchsberechtigten zurückzuführen.



Die zusammengefassten Kosten des Entfalls der Abschläge bei Frauen und Männern sind in der folgenden Grafik dargestellt:

Grafik 18: Fiskalische Kosten der abschlagsfreien Pension nach 45 Beitragsjahren



Quelle: Eigene Berechnungen

Nachfolgend findet sich die tabellarische Darstellung der jährlichen Mehrausgaben und Mehreinnahmen in Folge des Entfalls der Abschläge:

Tabelle 18: Fiskalische Kosten der abschlagsfreien Pension nach 45 Beitragsjahren

<i>in Mio. EUR</i>	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2030	2035	2040	2045	2050
Ausgaben	115	169	202	235	269	304	504	919	1.178	1.396	1.604
Gesetzliche Pensionsversicherung (UG 22)											
Abschlagsfreiheit ohne Verhaltensänderung											
Langzeitversicherte	14	40	67	94	122	150	312	565	819	1.035	1.220
SchwerarbeiterInnen	1	3	4	6	8	10	21	34	47	57	66
Aufschub- und Vorzieheffekte											
Langzeitversicherte	97	124	128	132	137	141	165	311	303	293	306
SchwerarbeiterInnen	2	2	2	3	3	3	6	8	10	11	13
Einnahmen	-27	-25	-16	-7	3	12	67	114	211	295	364
Abschlagsfreiheit ohne Verhaltensänderung											
Einkommensteuer (UG 16-Öffentliche Abgaben)	5	14	23	33	42	52	109	197	285	361	427
Sozialversicherungsbeiträge	1	2	4	5	7	8	17	31	44	56	66
Aufschub- und Vorzieheffekte											
Einkommensteuer (UG 16-Öffentliche Abgaben)	0	-1	-1	-1	-1	-2	-4	-8	-12	-17	-20
Sozialversicherungsbeiträge	-32	-40	-42	-43	-45	-47	-55	-105	-106	-105	-109
Fiskalische Kosten gesamt	141	193	218	242	267	292	436	805	967	1.101	1.241
Anteil am BIP	0,03%	0,05%	0,05%	0,06%	0,06%	0,07%	0,09%	0,16%	0,18%	0,20%	0,21%

Quelle: Eigene Berechnungen



Die Mehrausgaben aufgrund der Abschlagsfreiheit nach 45 Beitragsjahren liegen im Jahr 2020 voraussichtlich bei etwas über 100 Mio. EUR. Langfristig ist von einem deutlichen Anstieg der Mehrausgaben auszugehen, weil die höheren Pensionen bis zum Lebensende bezogen werden und jährlich neue Jahrgänge von der Abschlagsfreiheit profitieren. Im Jahr 2050 liegen die Mehrausgaben den Berechnungen zufolge bei etwa 1,6 Mrd. EUR (zu Preisen von 2020). Mittel- und langfristig wird der fiskalische Effekt durch Mehreinnahmen bei den SV-Beiträgen und der Einkommensteuer gedämpft, sodass die fiskalischen Kosten unter Berücksichtigung der Mehreinnahmen im Jahr 2050 rd. 1,2 Mrd. EUR betragen. Kurzfristig führt die Berücksichtigung der Einnahmenseite aufgrund der Vorzieheffekte jedoch sogar zu höheren fiskalischen Kosten, weil in einigen Fällen Erwerbseinkommen durch Pensionsbezüge ersetzt werden und dieser Effekt zunächst die Mehreinnahmen aufgrund höherer Pensionen übersteigt.

Die geschätzten Mehrausgaben liegen damit deutlich über den Schätzungen des BMSGPK. Dies ist im Wesentlichen darauf zurückzuführen, dass in die Berechnungen des Budgetdienstes auch die zu erwartenden Verhaltensanpassungen eingeflossen sind. Bei den fiskalischen Gesamtkosten fällt die Differenz der Schätzungen aber geringer aus, weil der Budgetdienst auch die einnahmenseitigen Effekte berücksichtigt hat.

7.5 Abschlagsfreies Sonderruhegeld

Die unmittelbaren Kosten aus dem Wegfall der Abschläge beim Sonderruhegeld tragen zu 75 % die Dienstgeber, da der Nachtschwerarbeitsbeitrag so festzusetzen ist, dass er die Ersatzleistung des Bundes zu 75 % deckt.¹⁰⁹ Dadurch kommt es bereits ab 2020 zu geringfügig höheren Aufwendungen für den Bund (25 % der Mehraufwendungen aufgrund des höheren Sonderruhegelds). Allerdings bewirkt das höhere Sonderruhegeld auch Mehreinnahmen aus der Lohnsteuer und den Sozialversicherungsbeiträgen, die zunächst die Mehrausgaben mehr als kompensieren, weil der durchschnittliche Grenzsteuersatz bei über 25 % liegt.¹¹⁰ Ab 2023 bewirkt das höhere Sonderruhegeld dann höhere Pensionszahlungen, weil das Sonderruhegeld bei Vorliegen der Voraussetzungen im Alter von 60 Jahren (bzw. 55 Jahren bei Frauen) in eine vorzeitige Alterspension bei langer Versicherungsdauer umgewandelt wird (siehe Pkt. 3.5). Die dann auszubezahlende Pension gebührt zumindest in

¹⁰⁹ Da durch den Wegfall der Abschläge mit einem Anstieg der Ersatzleistung des Bundes zu rechnen ist, dürfte es zu einer entsprechenden Anpassung des Nachtschwerarbeitsbeitrages kommen.

¹¹⁰ Nicht berücksichtigt wird die aufgrund der zu erwartenden Erhöhung des Nachtschwerarbeitsbeitrags reduzierte Körperschaftsteuerleistung der betroffenen Unternehmen, weil der Nachtschwerarbeitsbeitrag als Betriebsausgabe geltend gemacht werden kann und somit die Bemessungsgrundlage für die Körperschaftsteuer reduziert.



der Höhe des bezogenen Sonderruhegelds und steigt daher.¹¹¹ Die höheren Pensionszahlungen sind zur Gänze von den Pensionsversicherungsträgern bzw. aufgrund der Ausfallhaftung vom Bund zu tragen.

Das durchschnittliche Sonderruhegeld im Jahr 2018 betrug 2.271,56 EUR pro Monat.¹¹² Wenn der höchstmögliche Abschlag von 13,8 % zur Anwendung kommt, liegt dieser bei rd. 364 EUR pro Monat. Das Sonderruhegeld ohne Abschlag ist dann um 16 % höher und beträgt 2.635,22 EUR monatlich. Im Jahr 2018 bekamen insgesamt 573 Personen (fast ausschließlich Männer) von der PVA ein Sonderruhegeld zuerkannt. Diese letztverfügbaren Werte sind die Grundlage für die Ermittlung der fiskalischen Kosten. Unter der Annahme, dass es 2020 in etwa gleich viele Neuzuerkennungen wie 2018 gibt und die Abschläge bei allen BezieherInnen 13,8 % betragen, kommt es durch den Wegfall der Abschläge zu Mehraufwendungen von knapp 2,9 Mio. EUR pro Jahr. Unter Berücksichtigung jener Personen, die von der Versicherungsanstalt öffentlich Bediensteter, Eisenbahnen und Bergbau (BVAEB) ein Sonderruhegeld beziehen, dürften die Mehrausgaben bei etwas über 3 Mio. EUR jährlich liegen. Die zusätzlichen Mehrausgaben aufgrund des höheren Sonderruhegeldes selbst betragen 25 % davon. Der gesamte fiskalische Effekt wird durch höhere Einnahmen aus der Lohnsteuer und den KV-Beiträgen etwas abgeschwächt. Die Werte werden bis 2050 unter der Annahme eines konstanten Mengengerüsts und unter Berücksichtigung der Sterbewahrscheinlichkeiten fortgeschrieben.

Tabelle 19: Fiskalische Kosten abschlagsfreies Sonderruhegeld

<i>in Mio. EUR</i>	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2030	2035	2040	2045	2050
Ausgaben	1	2	2	6	9	12	27	40	52	62	68
Gesetzliche Pensionsversicherung (UG 22)											
Abschlagsfreies Sonderruhegeld	1	2	2	6	9	12	27	40	52	62	68
Einnahmen	1	2	4	5	6	7	13	18	22	26	28
Einkommensteuer (UG 16-Öffentliche Abgaben)	1	2	3	4	5	6	11	15	19	22	25
Sozialversicherungsbeiträge	0	0	0	1	1	1	2	2	3	4	4
Fiskalische Kosten gesamt	0	-1	-1	1	3	5	14	22	30	36	40

Quelle: Jahresbericht 2018 der PVA, eigene Berechnungen

¹¹¹ Für Personen, die vor 2022 anstatt mit 57 Jahren erst mit 58 oder 59 ein (abschlagsfreies) Sonderruhegeld zuerkannt bekommen, kann es dadurch bereits vor 2023 zu höheren Pensionszahlungen kommen.

¹¹² Dieser Wert bezieht sich auf jene überwiegende Zahl der Personen, die von der PVA ein Sonderruhegeld beziehen. Für das von der Versicherungsanstalt für Eisenbahnen und Bergbau (VAEB) ausbezahlte Sonderruhegeld, werden keine Werte zur Höhe und Anzahl der Bezieher veröffentlicht.



Die Mehrausgaben aufgrund des höheren Sonderruhegelds sind zunächst nur gering, weil den Großteil davon die Dienstgeber zu tragen haben. Durch die Mehreinnahmen werden die höheren Ausgaben zunächst sogar mehr als kompensiert. Ab 2023 wird für die ersten Fälle, die ein abschlagsfreies Sonderruhegeld beziehen, das Sonderruhegeld in eine vorzeitige Alterspension umgewandelt. Dadurch kommt es zu entsprechend höheren Pensionsaufwendungen, die Mehrausgaben steigen damit im Jahr 2023 deutlich an. Da die höhere Pension bis zum Lebensende bezogen wird und laufend neue Fälle dazu kommen, bauen sich die Mehrausgaben über die Zeit auf und liegen 2050 bei 68 Mio. EUR. Durch Mehreinnahmen aus der Lohnsteuer und den KV-Beiträgen wird die Höhe der fiskalischen Kosten aber deutlich abgeschwächt und liegt 2050 bei 40 Mio. EUR.

7.6 Gesamteffekt

Die Gesamtkosten der fünf Kategorien von Pensionsbeschlüssen zwischen 2017 und 2019 finden sich in der folgenden Tabelle:

Tabelle 20: Fiskalische Kosten der Pensionsbeschlüsse zwischen 2017 und 2019

<i>in Mio. EUR</i>	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2030	2035	2040	2045	2050
Ausgaben	672	745	799	857	917	983	1.341	1.910	2.298	2.608	2.886
Pensionsanpassungsgesetze 2018-2020 (ohne AZ-BezieherInnen)	366	355	344	332	321	310	252	192	135	84	46
AusgleichszulagenbezieherInnen und Pensionsbonus	147	146	144	143	141	140	132	123	113	101	89
Entfall der Wartefrist für die erste Pensionsanpassung	43	74	107	142	177	217	427	635	820	966	1.078
Abschlagsfreie Pension nach 45 Beitragsjahren	115	169	202	235	269	304	504	919	1.178	1.396	1.604
Abschlagsfreies Sonderruhegeld	1	2	2	6	9	12	27	40	52	62	68
Einnahmen	50	62	81	101	122	144	267	383	541	675	782
Pensionsanpassungsgesetze 2018-2020 (ohne AZ-BezieherInnen)	81	79	76	73	71	68	55	42	29	18	9
AusgleichszulagenbezieherInnen und Pensionsbonus	-20	-19	-19	-19	-19	-19	-18	-16	-15	-13	-12
Entfall der Wartefrist für die erste Pensionsanpassung	14	25	37	49	61	75	150	226	294	349	393
Abschlagsfreie Pension nach 45 Beitragsjahren	-27	-25	-16	-7	3	12	67	114	211	295	364
Abschlagsfreies Sonderruhegeld	1	2	4	5	6	7	13	18	22	26	28
Fiskalische Kosten gesamt	621	682	718	756	795	838	1.074	1.527	1.756	1.934	2.104
Anteil am BIP	0,15%	0,16%	0,17%	0,18%	0,18%	0,19%	0,23%	0,31%	0,33%	0,35%	0,36%

Quelle: Eigene Berechnungen

Die von der Studie umfassten Maßnahmen führen zu **Mehrausgaben im Jahr 2020** iHv knapp **700 Mio. EUR**. Mit 366 Mio. EUR ist mehr als die Hälfte davon auf die über dem gesetzlichen Anpassungsfaktor (im Wesentlichen die Inflationsrate) liegenden Anpassungen der Pensionen in den Jahren 2018 bis 2020 zurückzuführen. Für die stärkere Erhöhung der Ausgleichszulagen und den 2020 eingeführten Pensionsbonus fallen Mehrausgaben iHv 147 Mio. EUR an. Durch die abschlagsfreie vorzeitige Alterspension nach 45 Beitragsjahren steigen die geschätzten Pensionszahlungen 2020 um weitere 115 Mio. EUR und wegen des Entfalls der Wartefrist für die erste Pensionserhöhung nochmals um 43 Mio. EUR. Langfristig werden sich die jährlichen Mehrausgaben wegen des Entfalls der Wartefrist deutlich erhöhen, da jedes Jahr zusätzliche Personen davon profitieren. Im Jahr



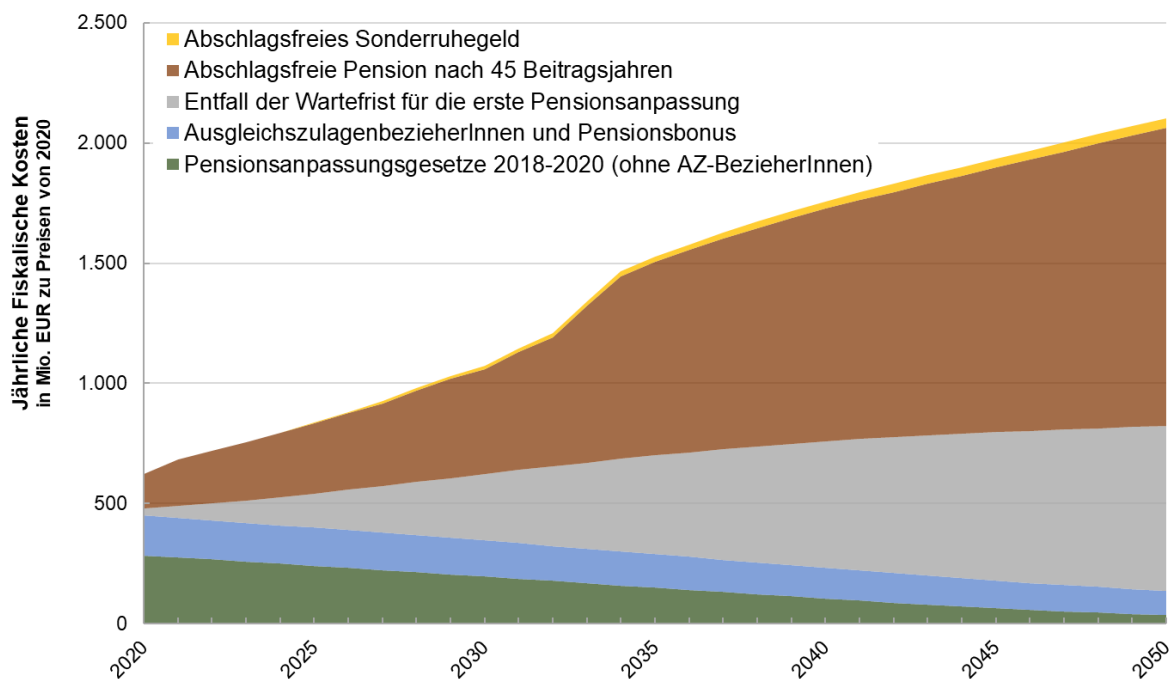
2050 erreichen sie 1,1 Mrd. EUR. Die jährlichen Mehrausgaben der abschlagsfreien Pension werden ebenfalls stark ansteigen, weil jedes Jahr zusätzliche Männer davon profitieren. Frauen sind erst nach der Anhebung ihres Regelpensionsalters von der Abschlagsfreiheit betroffen, weshalb es etwa ab dem Jahr 2033 zu einem stärkeren Anstieg der Mehrausgaben kommen wird. Die geschätzten Mehrausgaben im Jahr 2050 betragen 1,6 Mrd. EUR. Bei den Pensionsanpassungsgesetzen fallen die Mehrausgaben hingegen, da die betroffenen Personen entsprechend der Lebenserwartung zunehmend versterben. Insgesamt werden die jährlichen **Mehrausgaben im Jahr 2050** etwa **2,9 Mrd. EUR** betragen.

Den Mehrausgaben stehen auch einnahmenseitige Effekte gegenüber. Einerseits erhöhen die gestiegenen Pensionszahlungen auch die Beiträge zur Krankenversicherung sowie die Einzahlungen aus der Einkommensteuer. Andererseits reduzieren Verhaltensänderungen wegen des Entfalls der Abschläge bei einem vorzeitigen Pensionsantritt durch den im Durchschnitt früheren Austritt aus dem Erwerbsleben die Anzahl der Beschäftigten, wodurch es zu Mindereinnahmen bei den Sozialversicherungsbeiträgen und der Einkommensteuer kommt. Die Möglichkeit der SV-Rückerstattung (Negativsteuer) für BezieherInnen von Ausgleichszulagen führt ebenfalls zu Mindereinnahmen bei der Einkommensteuer. Im **Jahr 2020** kommt es insgesamt zu geschätzten **Mehreinnahmen iHv 50 Mio. EUR**. Langfristig wachsen vor allem die Mehreinzahlungen aus SV-Beiträgen und Einkommensteuer als Folge des Entfalls der Wartefrist und der abschlagsfreien Pension beträchtlich, weil eine zunehmende Anzahl an PensionistInnen deshalb eine höhere Pension bezieht. Insgesamt werden die jährlichen **Mehreinnahmen im Jahr 2050** knapp **800 Mio. EUR** betragen.

Daraus werden sich **im Jahr 2020** auf gesamtstaatlicher Ebene **fiskalische Kosten iHv 621 Mio. EUR** bzw. **0,15 % des BIP** ergeben. Die jährlichen Kosten werden in der Folge kontinuierlich anwachsen. Etwa ab dem Jahr 2033 wird es zu einem stärkeren Anstieg kommen, da dann auch Frauen von der Abschlagsfreiheit zur Gänze profitieren können. Die jährlichen fiskalischen Kosten werden **im Jahr 2050** voraussichtlich **rd. 2,1 Mrd. EUR** bzw. **0,36 % des BIP** betragen. Die folgende Grafik stellt den Verlauf der jährlichen fiskalischen Kosten (Mehrausgaben abzüglich Mehreinnahmen) dar.



Grafik 19: Jährliche Fiskalische Kosten der Pensionsbeschlüsse zwischen 2017 und 2019



Quelle: Eigene Berechnungen



Methodenanhang

Allgemeine Annahmen

Folgende Annahmen werden in der gesamten Studie verwendet:

- Alle nominellen Beträge werden in EUR zu Preisen des Jahres 2020 dargestellt. Werte in späteren Jahren sind somit **inflationbereinigt**.
- Grundsätzlich wird für die Berechnungen von der im Jahr 2020 gültigen Rechtslage ausgegangen und bis zum Ende der Betrachtungsperiode 2050 eine **unveränderte Politik** unterstellt. Allfällige zukünftige Maßnahmen des Gesetzgebers können sich auf die geschätzten Einnahmen und Ausgaben auswirken.
- Von der Annahme der unveränderten Politik abweichend, wird eine jährliche Anpassung aller nominellen Beträge im Steuersystem unterstellt und somit implizit die **kalte Progression abgeschafft**. In der Praxis erfolgten Anpassungen hingegen in unregelmäßigen Abständen. Das angenommene Reallohnwachstum führt weiterhin zu einer realen Progression, sodass der Durchschnittssteuersatz im Zeitverlauf ansteigt. Allfällige zukünftige Anpassungen, die über den Ausgleich der kalten Progression hinausgehen, werden nicht berücksichtigt. Die Anpassung der nominellen Beträge im Sozialversicherungsrecht erfolgt ebenfalls mit der Inflationsrate. Daraus ergibt sich eine leichte Unschärfe, weil die meisten Eckwerte im Bereich der Sozialversicherungsbeiträge (z.B. Höchstbeitragsgrundlage) mit der in der Regel höheren Aufwertungszahl angepasst werden.
- Bei den **Reallöhnen** und der **realen Anpassung der Pensionskontogutschriften** wird von einer Steigerung von 1 % pro Jahr ausgegangen.
- Der **Pensionskontostand** im Alter von 62 Jahren wird mit 75 % des laufenden Bruttolohns angenommen. Relevant für diese Studie sind dabei Personen mit langer Versicherungsdauer – in der Gesamtbevölkerung würde der entsprechende Wert v.a. aufgrund einer geringeren Anzahl an Beitragsjahren niedriger sein. Dem Budgetdienst stehen keine Mikrodaten aus den Pensionskonten zur Verfügung, aus denen sich der Zusammenhang zwischen aktuellem Einkommen und Pensionskontohöhe berechnen ließe. Der angenommene Anteil von 75 % führt zu simulierten Bruttoersatzraten iHv rd. 70 % bei langzeitversicherten Männern, welche mit den im Jahr 2018 beobachteten Werten übereinstimmen.
- Die Mortalitätsraten werden den Sterbetafeln 2010/2012 der Statistik Austria entnommen und daraus **Überlebenswahrscheinlichkeiten** abgeleitet. Diese werden im Betrachtungszeitraum konstant gehalten. Ein Anstieg der Lebenserwartung würde die Pensionsbezugsdauer und somit die fiskalischen Kosten erhöhen.



- Zur Berechnung von Gegenwartswerten wird ein **realer Diskontsatz** iHv 2 % pro Jahr verwendet. Dieser liegt aus Sicht des Staates über dem derzeitigen Zinsniveau. Aus Sicht der Privatpersonen kann durch die vorhandene Zeitpräferenz sowie höhere Renditen bei riskanteren Anlageformen auch ein höherer Diskontsatz begründet werden. Für die Modellierung der Verhaltensanpassungen ist die Zeitpräferenz der Privatpersonen relevant. Ein niedrigerer Diskontsatz würde die berechneten Gegenwartswerte der Einkommensveränderungen und fiskalischen Auswirkungen erhöhen. Formal berechnet sich der Gegenwartswert unter Einbeziehung der Überlebenswahrscheinlichkeiten als

$$\text{Gegenwartswert} = \sum_{i=i_0}^{100} P_{i_0,i} \frac{1}{1,02^{i-i_0}} c_i$$

wobei $P_{i_0,i}$ die (geschlechtsspezifische) Überlebenswahrscheinlichkeit einer Person mit Alter i_0 bis zum Alter i bezeichnet. Der jeweilige Zahlungsstrom im Alter i beträgt c_i . Jede zukünftige Zahlung wird also mit 2 % pro Jahr diskontiert und mit der Überlebenswahrscheinlichkeit gewichtet.

Pensionsanpassungen 2018, 2019 und 2020

Es wird die vom BMSGPK bzw. vom BMKÖS bereitgestellte Anzahl an PensionsbezieherInnen in gewissen Einkommensintervallen im Jahr 2019 verwendet. Die Haushaltsgewichte in den Mikrodaten von EU-SILC 2017 werden so angepasst, dass die aufgewerteten Pensionsleistungen im Jahr 2019 in diesen Intervallen mit den bereitgestellten Daten übereinstimmen. Außerdem erfolgt eine Anpassung der Haushaltsgewichte, sodass auch die Anzahl der Alleinstehenden und Paare bei den BezieherInnen von Ausgleichszulagen mit den beobachteten Zahlen übereinstimmt. Die Veränderung der Bruttopension gemäß PAG 2018, 2019 und 2020 bzw. gemäß des jeweils gesetzlich vorgesehenen Anpassungsfaktors wird für jede Pensionistin/jeden Pensionisten bestimmt. Die daraus resultierende Veränderung von SV-Beiträgen und Einkommensteuer wird mit dem EUROMOD-Mikrosimulationsmodell berechnet.

Von den Berechnungen zu den fiskalischen Auswirkungen der PAG in Pkt. 0 werden Haushalte, die eine Ausgleichszulage beziehen, ausgenommen, um Doppelzählungen zu vermeiden.

Erhöhung Ausgleichszulage und Einführung Pensionsbonus

Zur Bestimmung der Kosten der Pensionsanpassungsgesetze im Jahr 2020 werden jene Haushalte verwendet, die in den angepassten Mikrodaten gemäß vorherigem Abschnitt eine **Ausgleichszulage** beziehen. Hierbei werden die Kosten der höheren Eigenpension und jene der höheren Ausgleichszulage zusammengefasst.

Bei Paaren wird die bezogene Ausgleichszulage zusätzlich außertourlich um monatlich 75,67 EUR erhöht. Dies entspricht der Differenz zwischen dem im Jahr 2020 gültigen Richtsatz iHv 1.525 EUR und jenen 1.449,33 EUR, die sich als Richtsatz im Jahr 2020 bei einer Erhöhung des Richtsatzes des Jahres 2019 um 3,6 % ergeben hätten. Für alle BezieherInnen von Ausgleichszulagen wird diese steuerpflichtig und nicht mehr von der SV-Rückerstattung abgezogen.



Zur Bestimmung der Kosten des **Pensionsbonus** wird die Anzahl der Anspruchsberechtigten laut Auskunft des BMSGPK verwendet. Es werden Beispielhaushalte simuliert, die entweder Ausgleichszulage beziehen oder eine Eigenpension zwischen dem Ausgleichszulagenrichtsatz und dem Richtsatz für den jeweiligen Pensionsbonus haben. Die zusätzlichen Auszahlungen berechnen sich als Differenz zu den im Jahr 2020 gültigen Richtsätzen für die Ausgleichszulagen, um eine Doppelzählung zu vermeiden. Die in den Erläuterungen des Initiativantrags zum Pensionsbonus angegebenen Kosten beziehen sich hingegen auf die Differenz zu den damals (2019) gültigen Richtsätzen und fallen entsprechend höher aus.

Für die **Jahre ab 2021** wird angenommen, dass der Anteil der BezieherInnen von Ausgleichszulagen und Pensionsbonus an der Gesamtzahl der PensionistInnen um 3 % pro Jahr fällt. Dies ist eine Folge des angenommenen realen Lohnwachstums, das auch den Anteil von BezieherInnen niedriger Pensionen verringert. Da bei einer annahmegemäß unveränderten Politik die Richtsätze real nicht erhöht werden, führt dies zu einem geringeren Anteil an BezieherInnen von Ausgleichszulagen und Pensionsbonus. Eine Reduktion um 3 % pro Jahr entspricht in etwa der durchschnittlichen jährlichen Veränderung des Anteils an AusgleichszulagenbezieherInnen von 2010 bis 2016, als die Richtsätze ebenfalls genau mit dem Anpassungsfaktor erhöht wurden. Dies würde die Anzahl der BezieherInnen bis 2050 um rd. 60 % gegenüber dem Jahr 2020 reduzieren. Dem wirkt ein prognostizierter Anstieg der PensionsbezieherInnen insgesamt entgegen. Die Annahmen zur Entwicklung der PensionsbezieherInnen wurden der Langfristigen Budgetprognose 2019 des BMF entnommen. Insgesamt fällt die Anzahl der BezieherInnen in den Berechnungen bis 2050 somit um lediglich 39 %.

Aufhebung der Wartefrist für die erste Pensionsanpassung

Die Entwicklung der Anzahl der NeupensionistInnen bis 2050 für die Berechnungen zum Entfall der Wartefrist für die erste Pensionsanpassung wurde der Langfristigen Budgetprognose 2019 des BMF entnommen. Für die Kosten im Jahr 2020 wird für die Neuzugänge im Jahr 2019 die Pensionsanpassung gemäß PAG 2020 verwendet. Hierbei werden wiederum BezieherInnen von Ausgleichszulagen ausgenommen, da diese bei den entsprechenden Berechnungen in Pkt. 7.2 bereits enthalten sind.

Für die Jahre ab 2021 erfolgt eine geschlechtsspezifische Erhöhung der realen Pensionen der Neuzugänge gemäß der Langfristigen Budgetprognose 2019 des BMF. Bei der zusätzlichen Pensionsanpassung nach Entfall der Wartefrist werden bis 2024 die prognostizierten Inflationsraten aus der WIFO-Mittelfristprognose vom September 2019 verwendet. Es kommt daher zu einer Pensionserhöhung um 1,7 % im Jahr 2021 und um jeweils 1,8 % in den Jahren 2022 bis 2024. Ab dem Jahr 2025 wird eine Pensionsanpassung mit dem Inflationsziel iHv 2 % verwendet.

Abschlagsfreie Pension nach 45 Beitragsjahren

Für die Bestimmung von Pensionshöhe und Pensionsantrittsalter wird ein mikroökonomisches Modell verwendet. Die Parameter werden dabei so bestimmt, dass die im Jahr 2018 beobachteten Statistiken der Pensionsneuzugänge und PensionsbezieherInnen möglichst gut abgebildet werden. Danach kann die Pensionshöhe bei einem Wegfall der Abschläge nach 45 Beitragsjahren neu berechnet und die daraus resultierende Verteilung von Pensionsantritten und Pensionshöhen geschätzt werden.



Bei der Anpassung der Parameter werden hauptsächlich frei verfügbare Durchschnittswerte aus dem Jahr 2018 verwendet (z.B. Eintrittsalter, Pensionshöhe, Anzahl der Beitragsmonate). Eine genauere Schätzung unter Einbeziehung der Verteilung und Korrelationen zwischen diesen Merkmalen wäre auf Basis von Mikrodaten möglich, die dem Budgetdienst jedoch nicht zur Verfügung stehen. Für die Höhe der fiskalischen Kosten wurden wesentliche Statistiken vom BMSGPK bereitgestellt, sodass sich Unschärfen bei in den nächsten Jahren in Pension gehenden Personen reduzieren lassen. Es werden etwa die Anzahl der ohne Verhaltensänderung zu einer abschlagsfreien Pension berechtigten Personen sowie die durchschnittlich entfallenden Abschläge verwendet. Daraus ergeben sich die zusätzlichen Pensionszahlungen ohne Verhaltensänderungen. Für die Schätzung der fiskalischen Kosten von Verhaltensänderungen wird die Anzahl der Personen, die bisher ab dem Regelpensionsalter die Pension angetreten haben, sowie die Anzahl der Monate des früher möglichen Pensionsantritts verwendet (die Anzahl der Beitragsmonate, die über 540 hinausgehen). Eine mittel- und langfristige Veränderung der anspruchsberechtigten Personen, insbesondere von Frauen, wäre auf Basis der Pensionskonten abschätzbar. Eine Auswertung dieser Daten liegt dem Budgetdienst jedoch nicht vor.

Modellbeschreibung

Für eine Vielzahl unterschiedlicher Personentypen wird das Nettoeinkommen bei einem hypothetischen Pensionsantritt zu jedem möglichen Zeitpunkt in Monatsschritten berechnet. Das bedeutet, dass bei Langzeitversicherten ein Pensionsantritt zwischen dem 62. und 68. Geburtstag und bei SchwerarbeiterInnen zwischen dem 60. und 68. Geburtstag betrachtet wird. Das bis zum Lebensende erwartete diskontierte Nettoeinkommen dient als Basis für die Entscheidung über den Zeitpunkt des Pensionsantritts. Es wird in Relation zur Anzahl der verbliebenen Arbeitsjahre gesetzt, um für jedes Pensionsantrittsalter t folgenden Nutzen zu berechnen:

$$U(t) = (1 + 0.03 * (62 - \text{Alter})) * \log(\text{Lebenseinkommen}_t) - \beta * \text{Arbeitsjahre}_t^\gamma + \delta u_t.$$

Der natürliche Logarithmus des erwarteten verbliebenen Lebenseinkommens bei Pensionsantritt zum Zeitpunkt t wird mit $(1 + 0.03 * (62 - \text{Alter}))$ gewichtet, um das Alter bei der Planung des Pensionsantritts zu berücksichtigen.¹¹³ Negativ gehen die verbliebenen Jahre im Erwerbsleben zur Potenz γ , gewichtet mit β , in die Nutzenfunktion ein. Bei einem Wert von $\gamma=1$ müsste sich für eine Person, die mit 62 Jahren die Entscheidung über das Pensionsantrittsalter trifft, das erwartete Arbeitseinkommen für ein zusätzliches Arbeitsjahr etwa um jenen Anteil erhöhen, der dem Parameterwert β entspricht, damit die Person im Erwerbsleben verbleibt. Es wird angenommen, dass diese Präferenz von Person zu Person verschieden sein kann. Das bedeutet, dass manche Personen eher früher die Pension antreten, während für andere Personen ein Verbleib im Erwerbsleben leichter möglich ist bzw. sie eher dazu bereit sind. Für jedes mögliche Pensionsantrittsalter wird auch ein Wert u_t aus einer Gumbelverteilung¹¹⁴ gezogen. Dies berücksichtigt, dass das Pensionsantrittsdatum nicht nur von Einkommen und Arbeitsjahren bestimmt wird, sondern auch andere persönliche Faktoren ein bestimmtes Antrittsalter wahrscheinlicher machen. Der Skalenparameter δ bestimmt, wie stark sich diese anderen Motive auf die Entscheidung auswirken.

¹¹³ Die Anpassung mit $0.03*(62-\text{Alter})$ erfolgt, wenn das Alter bei der Planung von 62 Jahren abweicht, um die verbliebenen Lebensjahre, über die das veränderte Einkommen konsumiert werden kann, zu berücksichtigen. Der Gegenwartswert des Einkommens einer 61-jährigen Person liegt bei gleichem Durchschnittseinkommen 3 % über dem Gegenwartswert einer 62-jährigen Person. Die gleiche relative Einkommensveränderung wird daher bei der 61-jährigen Person mit dem Faktor 1,03 statt 1 gewichtet.

¹¹⁴ Verteilungsfunktion $P(u_t \leq x) = \exp(-\exp(-x))$



Diese Berechnungen erfolgen getrennt für verschiedene **Personengruppen** und werden dann gewichtet, um die Verteilung in der Bevölkerung abzubilden. Mangels besserer Daten wird hierbei angenommen, dass die Merkmale untereinander unkorreliert sind. Folgende Merkmale werden unterschieden:

- Jährliches **Bruttoeinkommen** aus Erwerbstätigkeit:
 - Acht mögliche Werte (21.000 EUR, 30.000 EUR, 42.000 EUR, 54.000 EUR, 66.000 EUR, 78.000 EUR, 90.000 EUR sowie 102.000 EUR), wobei die höchsten drei Stufen erst in späteren Jahren zum Einsatz kommen, um das Reallohnwachstum bis 2050 abbilden zu können.
 - Die Gewichtung bei den niedrigeren fünf Werten folgt bei Langzeitversicherten und SchwerarbeiterInnen jeweils einer Beta-Binomialverteilung¹¹⁵. Die beiden Parameter der Beta-Binomialverteilung werden dabei jeweils so gewählt, dass die in den Daten beobachtete durchschnittliche Pensionshöhe und die Verteilung der Pensionshöhen in den Simulationen abgebildet werden.
- **Geburtsdatum** am 1. März oder 1. Oktober mit einem Gewicht von jeweils 50 %.
 - Bei einem Pensionsantritt zum Geburtstag wird im ersten Jahr die Pension somit für durchschnittlich 6,5 Monate bezogen. Dies entspricht dem durchschnittlichen Pensionsbezug bei einer Gleichverteilung über die Antrittsmonate Jänner bis Dezember.
- Anzahl **Beitragsmonate aus Erwerbstätigkeit**¹¹⁶
 - Mögliche Langzeitversicherte mit 62 Jahren: von 504 bis 540 Beitragsmonate in 12-Monatsschritten.
 - Mögliche SchwerarbeiterInnen mit 60 Jahren: 480 bis 540 Beitragsmonate in 12-Monatsschritten.
 - Die Kategorie mit 540 Beitragsmonaten umfasst hierbei auch all jene Personen, die mehr als 540 Beitragsmonate aufweisen. Für die Pensionsberechnung ist es – bei gegebenem Wert des Pensionskontos – weder vor noch nach Entfall der Abschläge relevant, um wie viele Monate die 540 Beitragsmonate überschritten werden. Das Gewicht dieser Kategorie wird bei Langzeitversicherten und SchwerarbeiterInnen getrennt festgelegt.
 - Die Gewichte der anderen Kategorien mit weniger Beitragsmonaten folgen bei Langzeitversicherten und SchwerarbeiterInnen jeweils einer Beta-Binomialverteilung.
- Anzahl **Beitragsmonate aus Präsenz- oder Zivildienst**
 - Bei Männern kommen drei Stufen zur Anwendung: 0 Monate (20 % der Männer), 8 Monate (60 % der Männer) oder 12 Monate (20 % der Männer).

¹¹⁵ Dichtefunktion $P(X = k) = \binom{n}{k} \frac{B(a+k, b+n-k)}{B(a, b)}$ mit der Betafunktion B

¹¹⁶ Darin enthalten sind auch die anrechenbaren Beitragsmonate aus Kindererziehungszeiten.



- Anzahl **Beitragsmonate aus anderen Ersatzzeiten**
 - Bei den Anspruchsvoraussetzungen für die Schwerarbeitspension werden auch weitere Ersatzzeiten (z.B. Arbeitslosigkeit) angerechnet. Für die Simulationen werden drei Stufen für diese Ersatzzeiten (0 Monate, 20 Monate, 40 Monate) mit jeweils gleichem Gewicht verwendet. Personen mit einer größeren Anzahl an Ersatzzeiten sind für die Fragestellungen in dieser Studie quantitativ nicht wichtig, weil sie auch nach Entfall der Abschläge praktisch keine abschlagsfreie Pension in Anspruch nehmen können.
- Verteilung der **persönlichen Präferenz β** für einen früheren Pensionsantritt
 - Es wird eine log-Normalverteilung mit zehn möglichen Werten (5 %-Quantil bis 95 %-Quantil der Verteilung) approximiert.

Mit möglichen Parameterwerten wird das Modell vor Einführung der Abschlagsfreiheit simuliert und die aus der Simulation resultierenden Statistiken mit den bekannten **Zielgrößen bei Männern** verglichen. Die für die fiskalischen Kosten wichtigsten Zielgrößen sind hierbei:

- Durchschnittliches **Pensionsantrittsalter** bei Langzeitversicherten (62,5 Jahre) und bei Schwerarbeitern (60,8 Jahre)
- Durchschnittliche **Pensionshöhe**, aufgewertet für das Jahr 2020:
 - Langzeitversicherte: 2.459 EUR
 - Schwerarbeiter: 2.160 EUR
 - Zusätzlich wird jeweils versucht, die Verteilung über die Pensionshöhen abzubilden, um unterschiedliche Grenzsteuersätze bei der Berechnung der Einkommensteuer zu berücksichtigen.
- Männer mit **vorzeitiger Alterspension** und mehr als 540 Beitragsmonaten aus Erwerbstätigkeit:
 - 6.200 Langzeitversicherte pro Jahrgang
 - 700 Schwerarbeiter pro Jahrgang
 - Mögliches Vorziehen des Pensionsantritts unter Beibehaltung der Abschlagsfreiheit von durchschnittlich 3,5 Monaten
- Männer mit **Pensionsantritt ab 65 Jahren** und mehr als 540 Beitragsmonaten:
 - 1.000 Personen pro Jahrgang und Antritt bis zu 65,5 Jahren, 1.600 pro Jahrgang insgesamt
 - Durchschnittlich 28 Monate mehr als für die Abschlagsfreiheit notwendig



Die 4 Parameter für die Einkommensverteilung, die 6 Parameter für die Verteilung der Beitragsmonate, die 4 Parameter in der Nutzenfunktion und die Anzahl der potenziell anspruchsberechtigten Langzeitversicherten und Schwerarbeiter werden so gewählt, dass die Zielgrößen vom Modell bei der ersten Jahrgangskohorte möglichst gut abgebildet werden. Dies sind jene Personen, die im Jahr 2020 erstmals eine vorzeitige Alterspension antreten könnten (Langzeitversicherte mit Geburtsdatum vom 2. Dezember 1957 bis zum 1. Dezember 1958 bzw. Schwerarbeiter mit Geburtsdatum vom 2. Dezember 1959 bis zum 1. Dezember 1960). Die primären Zielgrößen für die Männer der ersten Jahrgangskohorte und die im Modell simulierten Größen finden sich in der folgenden Tabelle:

Tabelle 21: Zielgrößen bei der ersten Jahrgangskohorte und simulierte Werte

Kategorie	Ziel	Simulation
Langzeitversicherte		
Pensionsantrittsalter in Jahren	62,5	62,5
Durchschnittspension (monatlich in EUR)	2.459	2.463
Anzahl mit 540 Beitragsmonaten aus Erwerbstätigkeit	6.200	6.154
Monate nach 62 Jahren und über 540 Beitragsmonate (möglicher Vorziehzeitraum)	3,5	3,2
Bruttoersatzrate	70%	68%
Schwerarbeiter		
Pensionsantrittsalter in Jahren	60,8	60,9
Durchschnittspension (monatlich in EUR)	2.160	2.182
Anzahl mit 540 Beitragsmonaten aus Erwerbstätigkeit	700	702
Monate nach 60 Jahren und über 540 Beitragsmonate (möglicher Vorziehzeitraum)	3,5	3,8
Bruttoersatzrate	70%	68%
Personen mit Antrittsalter ab 65 Jahren		
Anzahl mit 540 Beitragsmonaten aus Erwerbstätigkeit und Antritt zwischen 65 J bis 65,5 J	1.000	1.000
Monate über 540 Beitragsmonate (möglicher Vorziehzeitraum)	28	26
Anzahl mit 540 Beitragsmonaten aus Erwerbstätigkeit insgesamt	1.600	1.502

Anmerkung: Das Pensionsantrittsalter wird jeweils nach der Methode des Hauptverbandes (Jahr des Pensionsantritts weniger Geburtsjahr) berechnet. Daher weicht es geringfügig vom tatsächlichen Alter mit Dezimalstellen in Tabelle 16 ab.

Quelle: Eigene Berechnungen, Ziele abgeleitet aus Jahresbericht 2018 der PVA und gemäß Auskunft des BMSGPK

Beim Optimieren der Parameterwerte wurde hierbei jenen Größen ein höheres Gewicht eingeräumt, die die zusätzlichen Pensionszahlungen in Folge des Entfalls von Abschlägen primär beeinflussen. So entspricht beispielsweise das durchschnittliche Pensionsantrittsalter und die durchschnittliche Pensionshöhe im Modell in etwa der jeweiligen Zielgröße. Da nur eine geringe Anzahl an möglichen Werten bei der Verteilung der Bruttoeinkommen verwendet wird, kann nicht die gesamte Zielverteilung der Bruttopensionen exakt abgebildet werden. Dies kann wegen unterschiedlicher Grenzsteuersätze einen leichten Einfluss auf die geschätzte Veränderung der Einkommensteuer haben.

Bei jenen Kohorten, die bereits vor dem Jahr 2019 teilweise eine vorzeitige Alterspension in Anspruch nehmen konnten, wird angenommen, dass die im September 2019 noch nicht in Pension befindlichen Personen ihren geplanten Pensionsantritt an die neue gesetzliche Lage anpassen können.

Die **Größe der älteren und jüngeren Jahrgangskohorten** wird entsprechend der Prognose der Pensionsneuzugänge von Männern gemäß der Langfristigen Budgetprognose 2019 des BMF angepasst. Die Einkommenshöhe und somit der Wert des Pensionskontos sowie die Pensionshöhe wird inflationsbereinigt um real 1 % pro Jahr erhöht. Dies geschieht, indem die Gewichte über die verwendeten Stufen der Bruttojahreseinkommen entsprechend verschoben werden.



Bei **Frauen** wird die schrittweise Anhebung des Regelpensionsalters von 2024 bis 2033 im Modell so wie gesetzlich vorgesehen implementiert. In der Übergangsphase ergeben sich daher jährlich veränderte Anreizwirkungen, da die Abschläge durch die Differenz zum Regelpensionsalter bemessen werden. Es werden bei Frauen grundsätzlich die gleichen Präferenzen und die gleiche Verteilung über die jeweiligen Personenmerkmale wie bei Männern verwendet. Eine Ausnahme davon ist die Anzahl der Anspruchsberechtigten und die durchschnittliche Pensionshöhe. Die Anzahl der potenziellen Schwerarbeiterinnen wird um 60 % gegenüber der Anzahl der Männer reduziert. Bei der durchschnittlichen Einkommens- bzw. Pensionshöhe wird bei Frauen bei potenziell Langezeitversicherten und Schwerarbeiterinnen ein Abschlag iHv 15 % angenommen. Diese Annahmen basieren auf in der Vergangenheit beobachteten Zugangszahlen zur Langzeitversicherten- bzw. Schwerarbeitspension von Frauen. Hierbei ist zu beachten, dass im Vergleich zu Männern die Anspruchsvoraussetzungen betreffend das Antrittsalter und die Anzahl der Beitragsjahre im Wesentlichen um fünf Jahre reduziert sind. Die zusätzlich nötigen fünf Beitragsjahre für die abschlagsfreie Pension werden auch den Wert des Pensionskontos und somit die Pensionshöhe der langzeitversicherten Frauen erhöhen. Daher wird mit dem Abschlag von 15 % eine geringere Pensionslücke bei Frauen als in der Vergangenheit angenommen. Eine für eine genauere Schätzung notwendige Auswertung von Mikrodaten steht dem Budgetdienst nicht zur Verfügung.

Die Anpassung der Anzahl und Einkommenshöhe bei den jüngeren Kohorten erfolgt bei Frauen analog zu jener bei Männern. Das bedeutet, dass die Anzahl der potenziell Anspruchsberechtigten gemäß der Veränderung der Pensionsneuzugänge von Frauen in der Langfristigen Budgetprognose 2019 des BMF gesteigert wird. Die durchschnittliche Einkommenshöhe wird um real 1 % pro Jahr erhöht.



**Anfrage an den Budgetdienst:
Abg. z. NR Dipl.-Ing. Karin Doppelbauer (NEOS)
Budgetsprecherin der NEOS**

(3. Dezember 2019)

Budgetdienstanfrage: Fiskalische Wirkung der Pensionsbeschlüsse zwischen 2017 und 2019



Das österreichische Pensionssystem sieht vor, dass die Pensionsanpassungen jährlich automatisch um den Anpassungsfaktor (praktisch die Inflation) vorgenommen werden. Trotzdem wurden zwischen 2017 und 2019 zahlreiche zusätzliche Pensionsanpassungen beschlossen, deren längerfristige Wirkung unklar ist.

Zu den außertourlichen Pensionsbeschlüssen zählen:

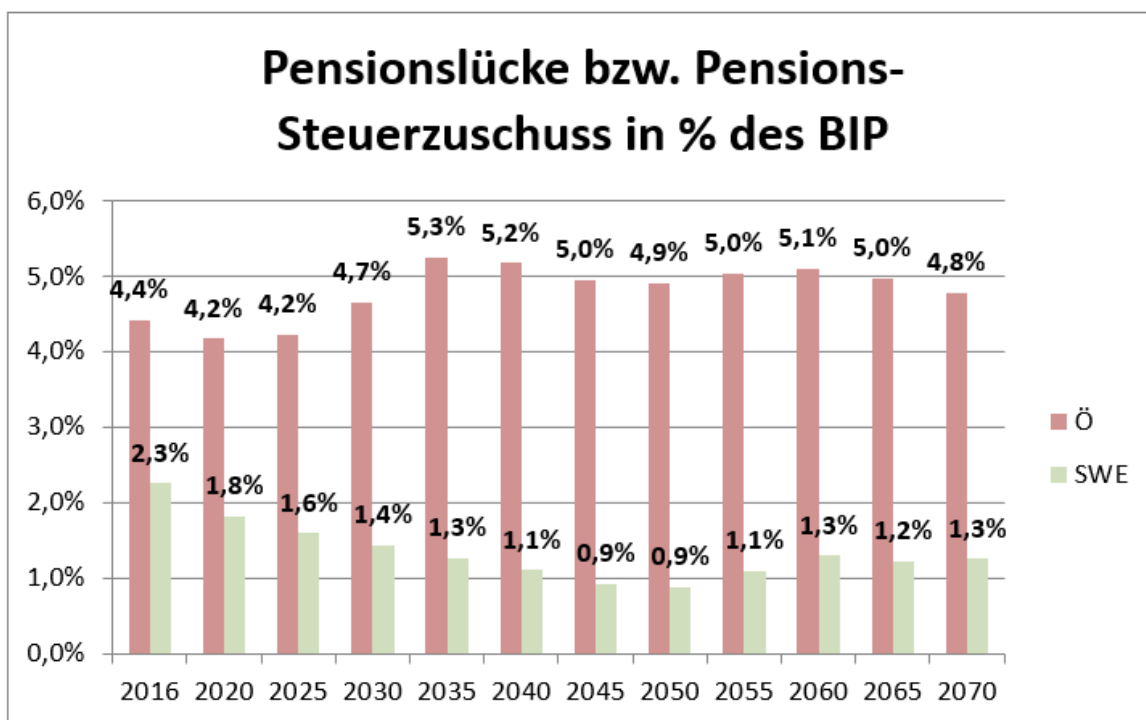
- 1) das PAG 2018,
- 2) das PAG 2019,
- 3) das PAG 2020,
- 4) der Pensionsbonus,
- 5) die Aufhebung der einjährigen Wartefrist für die erste Pensionsanpassung,
- 6) das abschlagsfreie Sonderruhegeld,
- 7) und die abschlagsfreie Frühpension ab 45 Beitragsjahren.

Wirkung der Beschlüsse

Während die finanzielle Wirkung der ersten drei Beschlüsse längerfristig abnimmt und verschwindet, wirken sich die letzten 4 Beschlüsse dauerhaft auf das Bundesbudget aus. Bei Beschluss 4 ist zumindest eine abfallende Wirkung zu erwarten, weil speziell die Frauenpensionen längerfristig ansteigen werden und Frauen somit künftig weniger auf die Ausgleichszulage bzw. den Pensionsbonus angewiesen sind. Bei den Beschlüssen 5 bis 7 ist jedoch in den nächsten 25 Jahren eine stark steigende budgetäre Wirkung zu erwarten, weil davon zunächst nur die neu eintretenden Pensionisten-Jahrgänge profitieren.

Bundespensionsbeitrag (UG22, UG23)

Insgesamt werden die Beschlüsse den Bundespensionsbeitrag zusätzlich erhöhen, obwohl dieser in den nächsten Jahren ohnehin stark anziehen wird. Laut Ageing Report wird der Bundespensionsbeitrag mittelfristig von etwa 4,2% des BIP (2020) auf 5,3% des BIP (2035) ansteigen (ohne die sieben zuvor genannten Pensionsbeschlüsse). Anderes in Schweden, wo man von Pensionsgeschenken absieht und stattdessen auf das Gleichgewicht zwischen Beiträgen und Ausgaben achtet (Pensionsautomatismus).



Quelle: Ageing Report

In diesem Zusammenhang ersuche ich den Budgetdienst eine Kurzstudie zu erstellen, welche auf folgende Frage Bezug nimmt:

- 1) Wie wirken sich folgende Pensionsbeschlüsse längerfristig auf die öffentlichen Haushalte aus? (jährlich von 2018-2050; Darstellung zumindest nach Jahr, nach UG und getrennt nach Einnahmen/Ausgaben-Effekten)?
 - a. PAG 2018?
 - b. PAG 2019?
 - c. PAG 2020?
 - d. Pensionsbonus?
 - e. Aufhebung der einjährigen Wartefrist für die erste Pensionsanpassung?
 - f. Abschlagsfreies Sonderruhegeld?
 - g. Abschlagsfreie Pension bei 45 Beitragsjahren?