Zur Pensionsreform-Diskussion in Österreich: Wie das Pensionssystem für unselbständig Erwerbstätige nachhaltig und beitragsgerecht reformiert werden sollte

Ein Diskussionsbeitrag[*)]

Robert Holzmann

Wien, am 15. Oktober 2026

„Die Wahrheit ist den Menschen zumutbar“
Ingeborg Bachmann

Einleitung

Dass die demografische Entwicklung wesentliche Anpassungen im Pensionssystem verlangt, ist mittlerweile unbestritten. Tiefe und Dynamik der Diskussion in Österreich ist jedoch bislang sehr bescheidenen und weitestgehend auf eine künftige und mäßige Erhöhung des Pensionsalters beschränkt, um eine Mäßigung der Budgetmittelübertragung (Ausfallshaftung) an das Pensionssystem zu erreichen. Hinzu kommt, dass die Prognosen der demografischen Abschwächung, verbunden mit gesunkenen Reallohnsteigerungen, auf das „Beitragsvermögen“ und damit auf die Finanzierungsbasis eines Umlagesystems in den vorliegenden Berechnungen zu optimistisch ausfallen könnten, somit ein hohes Risiko darstellen.

Rasche, umfassende und tiefgreifende Eingriffe in das Pensionssystem wird es jedoch in Österreich, in vielen Ländern Europas, aber auch in großen anderen Ländern des Globalen Nordens (USA, Europa und China) sind unausweichlich, um Budget- und Sozialkrisen zu vermeiden. Die Lösung kann in Österreich jedoch nicht einfach in einer leichten Erhöhung des Pensionsalters bzw. einer geringfügigen Anhebung der für den Pensionsantritt notwendigen Beitragsjahre gefunden werden.

Zur nachhaltigen Gestaltung des österreichischen Pensionssystems bedarf es eines umfassenden Auf- und Neuschnürens der Pensionsreform von 2004. Ohne eine solche Neufassung ist eine Konfrontation mit dem demografischen Eisberg in den kommenden Jahren unausweichlich – mit jahrzehntelangen, teils dramatischen Folgewirkungen. Höhere Pensionszahlungen, verbunden mit erwarteten höheren Ausgaben für Gesundheit und Pflege würden in diesem Fall das Budget zulasten aller anderen Prioritäten immer stärker dominieren – und die Staatsverschuldung dennoch in bisher nicht gekannte Höhen treiben.

Was sind die wesentlichen Gründe für diesen Befund?

a) **Demografie.** Wie in anderen Ländern verlangt die demografische Entwicklung die Berücksichtigung der bereits gestiegenen und weiter steigenden Lebenserwartung, der gesunkenen und wahrscheinlich weiter sinkenden Geburtenrate sowie der beschränkten effektiven Möglichkeiten einer fiskalisch relevanten Netto-Zuwanderung. Abbildung 1 im Anhang liefert die Größenordnungen und

---

[*)] Dieser Diskussionsbeitrag profitierte von einer Fülle von Anregungen, Kommentaren und Korrekturen. Besonderer Dank gilt Peter Brandner und Reinhard Koman. Für alle Unzulänglichkeiten bin ich verantwortlich.

den Verlauf der demographischen Alterslastquote (65+/20–65) für die drei wesentlichen Bereiche des Globalen Nordens – EU, China und USA, wobei Österreich mit der EU gut abgebildet ist.

b) **Schwächere Beitragsbasis.** In allen Umlage-Pensionssystemen kommt erschwerend hinzu, dass die frühere breite Basis des „Beitragsvermögens“ – stark steigende Reallöhne verbunden mit steigender Beschäftigung – durch geringe Reallohnsteigerungen und stagnierende Erwerbstätigkeit gekennzeichnet sein wird, in vielen Ländern zusätzlich verbunden mit einer sinkenden Zahl von Arbeitstagen und Arbeitsstunden. Die nahe Zukunft, teilweise bereits die Gegenwart ist weltweit durch eine sinkende Erwerbsbeschäftigung aufgrund der demografischen Entwicklung bestimmt. Wie hoch die Produktivitätssteigerung durch KI ausfallen und wie sie sich in den Reallöhnen abbilden wird, ist noch offen, im Aggregat unter Umständen aber gering. Damit sinkt die Wachstumsrate des realen Beitragsvermögens möglicherweise auf oder unter null.

c) **Österreichische Besonderheiten.** In Österreich kommt hinzu, dass die Reform von 2004 die Lebenserwartung bei Pensionsantritt – Höhe und Entwicklung – in der Pensionsberechnung in keiner Weise berücksichtigt, dass die Leistungsversprechen pro Versicherungsbeitrag aus dieser Reform zu den höchsten der Welt gehören und dass die unmittelbare jährliche Überführung der individuell geleisteten Beiträge in garantierte und indexierte individuelle Pensionsansprüche – ohne Berücksichtigung der Lebenserwartung und ihrer Steigerung – jegliche Reform herausfordernd macht.

Damit wird der Übergang zu einem fiskalisch nachhaltigen und beitragsgerechten Pensionssystem politisch extrem schwierig. Rein technisch könnte die Umgestaltung des Allgemeinen Pensionsgesetzes APG aus 2004 – mit Übergangsregelungen – vergleichsweise einfach sein; politisch ist sie derzeit jedoch wahrscheinlich noch ein No-Go (siehe unten). Zu glauben und zu verkaufen allerdings, es genüge, erst ab der nächsten Legislaturperiode das formelle Ruhestandsalter langsam von 65 auf 67 Jahre zu erhöhen, um damit das stark steigende finanzielle Ungleichgewicht zu stabilisieren oder gar zu reduzieren, streut der Bevölkerung – den Alten und den Jungen – jedoch Sand in die Augen.

Als großer Pluspunkt der Reform 2004 verbleibt die weitestgehende Eingliederung der öffentlichen Bediensteten als Folge der nur noch auf Kernbereiche beschränkten Pragmatisierungen – mit Lücken auf Gemeinde und Landesebene – in das nunmehrige APG. Diese weitgehende Vereinheitlichung der Pensionsregelungen für unselbständig Erwerbstätige war ein wesentlicher Reformschritt, der bisher noch nicht in allen EU-Ländern gelungen ist; ein anderes gutes Beispiel ist Portugal. Bei zwei großen Ländern wie Deutschland und Frankreich, aber auch in Belgien und Luxemburg, steht dieser Schritt noch aus. Die ehemaligen Ostblockländer hatten dieses Problem nicht, da es dort im Wesentlichen nur ein nationales Pensionssystem gab. In einer Reihe anderer europäischer Länder bestehen getrennte Systeme fort, allerdings mit sehr ähnlichen Leistungen.

Im Folgenden werden für Österreich jene Bereiche skizziert, die den raschen Übergang zu einem fiskalisch nachhaltigen und zugleich beitragsgerechteren APG-System darstellen und motivieren sollen.[1] Auf die Reformnotwendigkeit und die Optionen der Pensionsversicherung der Bauern und der Gewerblich-Selbständigen wird aus Platz- wie auch aus Fokusgründen nicht eingegangen; fiskalisch und strukturell stellen auch diese beiden sektoralen Systeme eine Herausforderung dar.

Am Beginn des Diskussionsbeitrags steht ein kurzer Überblick über die demografische Entwicklung auf internationaler und nationaler Ebene. Sie ist ein wichtiger Grund für Pensionsreformen weltweit. Danach

[1] Im Sinne einer ausgeglichenen Beitrags-Ausgabenbilanz (keine dauerhaft zu finanzierende Ausfallhaftung des Bundes).

wird die Budgetgleichung skizziert, der alle Pensionssysteme unterliegen, und es wird gezeigt, welche Handlungsoptionen beziehungsweise Beschränkungen sich daraus ergeben.

Es folgt eine kurze Beschreibung jenes beitragsorientierten Umlage-Pensionssystems (NDC: Notional Defined Contribution), das finanzielle Nachhaltigkeit ebenso wie Beitragsgerechtigkeit verspricht und hohe Einkommensersatzraten am kostengünstigsten liefern kann – und dies auch tut, wie in Schweden und einigen anderen Ländern. Dem gegenübergestellt wird das reformierte ASVG, nunmehr APG, aus 2004. Aus dem Vergleich wird sehr einfach ersichtlich, warum das bestehende APG-Pensionssystem nicht durch bloße Erhöhungen des Pensionsalters oder Ausweitungen der notwendigen Beitragsjahre finanziell nachhaltig gestaltet werden kann. Daran schließt eine kurze quantitative Analyse zur Anspruchsdiskrepanz an: zwischen der Einkommensersatzrate des APG nach 45 Versicherungsjahren (80 Prozent) und jener Ersatzrate, die mit dem derzeitigen Beitragssatz – nach Reform in ein kostengünstigeres NDC-System – maximal finanziert werden kann. Dies soll dem Verständnis dienen, dass eine fiskalisch nachhaltige Pensionsreform im bestehenden APG-System im Wesentlichen unmöglich ist, dass aber eine fiskalisch günstigste Lösung im Übergang vom derzeitigen Pensions-Anspruchskonto zu einem Pensions-Beitragskonto à la NDC gefunden werden kann.

Das Ende des Diskussionsbeitrags skizziert kurz

(a) wie ein Übergang vom derzeitigen Anspruchskonto zum Beitragskonto technisch einfach erfolgen könnte;

(b) warum trotz Reform auch für den Übergang zu einem neuen beziehungsweise reformierten System über eine Erhöhung des Beitragssatzes nachgedacht werden muss;

(c) warum diese Entscheidung über den Beitragssatz mit Überlegungen zu einer kapitalgedeckten Komponente zu verbinden ist;

(d) warum und wie die Aufgaben des Bundesbeitrag in seiner jetzigen Form reformiert werden sollten beziehungsweise könnten und

(e) welche Maßnahmen gesetzt werden müssten, um den notwendigen langfristigen Anstieg des Pensionsantrittsalters durch die Schaffung eines Senioren-Arbeitsmarktes zu ermöglichen.

Demografie

Die demografische Entwicklung in Österreich und im globalen Norden (Nordamerika, Europa und China) ist seit vielen Jahrzehnten durch eine steigende Lebenserwartung charakterisiert (Abbildung 1 im Anhang). Seit 1950 – also seit den Jahren des Aufbaus der staatlichen Pensionssysteme – ist die Lebenserwartung bei der Geburt drastisch weiter gestiegen: von unter 70 Jahren für Frauen auf heute weit über 80 Jahre in den USA und in Europa; in China von knapp über 45 Jahren mittlerweile auf westliches Niveau. Die Männer lagen immer darunter, konnten aber mittlerweile etwas aufschließen. In Österreich ist die Lebenserwartung der Frauen im Zeitraum von 1950 bis 2025 von 67,0 auf 84,6 Jahre gestiegen, jene der Männer sogar von 61,9 auf 80,2 Jahre (Statistik Austria, 2025).

Wesentlich für eine Pensionsversicherung ist die „bedingte“ oder ferne Lebenserwartung – also jene, die zum Zeitpunkt des Pensionsantritts besteht und damit den durchschnittlichen Zeitraum bestimmt, über den eine Pension zu zahlen ist. Diese ferne Lebenserwartung ist in Österreich zwischen 1950 und heute für Männer im Alter von 60 Jahren von 15 auf 22,8 Jahre gestiegen, für Frauen im Alter von 60 Jahren von 22,8 auf 26,2 Jahre. Und es wird erwartet, dass die ferne Lebenserwartung weiter ansteigt,

wenngleich etwas schwächer als bisher. Gemessen an den potenziellen oder gar effektiven Beitragsjahren, die maximal den Jahren zwischen dem Alter 15 und dem Alter 60 beziehungsweise 65 entsprechen, sind die potenziellen Leistungszeiten bereits sehr hoch.

Für die Pensionsversicherung sind aber nicht nur die Zahl der Pensionistinnen und Pensionisten sowie die Zahl der Leistungsjahre wesentlich, sondern auch die Zahl der Beitragenden und der Beitragsjahre. Die Zahl der Beitragenden wird demografisch durch die nachkommenden Generationen bestimmt, also durch die Höhe der Geburtenrate, sowie durch die Höhe der Netto-Zuwanderung. Hier hat es jüngst größere demografische Überraschungen gegeben: Die Geburtenrate hat sich in den letzten Jahren wesentlich stärker verringert als von der UN-Demografiebehörde in New York lange prognostiziert wurde – und zwar nicht nur im globalen Norden, sondern oft auch im Süden. In Österreich, in der EU, in den USA und in China sind die Geburtenraten von 1,41, 1,50, 2,10 und 1,65 im Jahr 2006 auf 1,30, 1,34 und 1,60, in China sogar auf 1,0 im Jahr 2025 gefallen (nach diversen nationalen und internationalen Quellen, insbesondere Eurostat und UN). Die nachhaltige Geburtenrate liegt bei etwa 2,1 Kindern pro Frau in der Bevölkerung.

Der in der Vergangenheit starke und wahrscheinlich auch in der Zukunft weitere Rückgang der Geburtenrate wird das Bevölkerungswachstum negativ gestalten – es sei denn, es käme zu einer hohen Netto-Zuwanderung, die in den Netto-Zuwanderungsländern jedoch zunehmend auf Widerstand stößt. Daraus ergeben sich für die Pensionssysteme potenziell weniger Beitragszahler und damit zusätzliche Budgetprobleme. Selbst wenn die Geburtenrate schlagartig wieder auf Reproduktionsniveau läge, würde die Bevölkerung Österreichs aufgrund des „Bevölkerungs-Momentums“ in den nächsten 50 Jahren auf 80 Prozent des Ausgangsniveaus von 2024 schrumpfen (Feichtinger et al., 2025). Zudem wird erwartet, dass die Weltbevölkerung bereits in den 80er Jahren in diesem Jahrhundert (UN, 2024) ihren Höchstwert erreicht und von da an schrumpft. Damit reduziert sich selbst die Option einer ausgleichender Migrationsstrategien längerfristig.

Handlungsoptionen

Die Handlungsoptionen für staatliche Pensionssysteme auf Umlagebasis – und ebenso für Krankenversicherungs- und Pflegeprogramme – lassen sich durch eine einfache (temporale und intertemporale) Budgetbeschränkung beschreiben: Die Einnahmen (Beitragssatz mal durchschnittliche Bemessungsgrundlage mal Zahl der versicherten Erwerbstätigen) müssen den Ausgaben (Durchschnittspension mal Zahl der Pensionisten) entsprechen, will man ein Defizit vermeiden. Umformuliert ergeben sich daraus bei einer steigenden Alterslastquote drei wesentliche Handlungsmöglichkeiten: ein stetig steigender Beitragssatz, ein stetig sinkender Einkommensersatz (Pensionshöhe im Vergleich zur durchschnittlichen Bemessungsgrundlage) oder ein stetig steigendes Pensionsalter – beziehungsweise eine Kombination dieser drei Handlungsoptionen.

Angesichts der vergangenen und der für die kommenden Jahrzehnte erwarteten weiteren Erhöhung der Lebenserwartung bei Pensionsantritt erscheint die Anhebung des Pensionsalters als erste, natürliche und dominante Politikoption. Auch der wahrscheinlichen Bevölkerungsschrumpfung und der damit ungünstiger werdenden demografischen Altenlastquote kann und wird wahrscheinlich mit einem noch späteren Pensionsantritt begegnet werden müssen. Die Indexierung der Pensionen stellt dabei jedoch selbst eine große Herausforderung dar – sowohl was die Teilhabe an der Produktivitätsentwicklung betrifft als auch, was eine bloße Inflationsabgeltung angeht (mehr dazu unten).

Beitragsorientierte Pensionssysteme

Wie sieht ein ideales staatliches Umlage-Pensionssystem aus, das (a) die höchste Einkommensersatzrate für einen gegebenen Beitragssatz, als auch (b) finanzielle Nachhaltigkeit sowie (c) volle Beitragsgerechtigkeit verspricht und daher als Referenzmodell für nachhaltige Reformbestrebungen herangezogen werden könnte? So etwas gibt es: Es heißt „nominell beitragsorientiertes System“ (im Englischen: „Notional or Non-financial Defined Contribution“, kurz NDC-System), ist in Reinform in Schweden implementiert, mit kleineren und größeren Abweichungen auch in Lettland, Polen, Italien und Norwegen, ist Basis des jüngsten dreiteiligen Reformvorschlages in Portugal und unter Betracht in Spanien, und weist Ähnlichkeiten mit einer Reihe weiterer Programme weltweit auf, insbesondere mit dem reformierten koreanischen staatlichen Pensionssystem. „Nominell beitragsorientiert“ heißt es deshalb, weil es ein nachhaltiges, beitragsbestimmtes, kapitalgedecktes System mit Ansparen, Ertragsraten und Berücksichtigung der Lebenserwartung imitiert, aber ein Umlagesystem bleibt, in dem fiskalische Nachhaltigkeit besteht und der Gegenwartswert der Einnahmen dem Gegenwartswert der Ausgaben entspricht.

Die Funktionsweise des Systems ist sehr einfach (Holzmann, 2017): Die Beiträge der Versicherten werden auf einem individuellen Konto bei der staatlichen Pensionsversicherung registriert. Diese Beiträge werden verzinst, und zwar mit einem jährlich errechneten nachhaltigen fiktiven Zinssatz, den sich das System leisten kann, um langfristig finanzierbar zu bleiben. Bei Pensionsantritt wird der akkumulierte Gesamtbetrag auf dem individuellen Pensionskonto durch die jeweilige Lebenserwartung der entsprechenden Alterskohorte geteilt und die Pension in der Folge jährlich mit dem nachhaltigen fiktiven Zinssatz indexiert. Damit hat die individuelle Entscheidung über den Zeitpunkt des Pensionsantritts keine Wirkung auf das Finanzgleichgewicht. Typischerweise wird dennoch ein Mindestantrittsalter vorgeschrieben (etwa 62), um künftige Armutsrisiken durch einen zu frühen Pensionsantritt zu vermeiden, und zusätzlich ein dynamisches Orientierungsalter für den Pensionsantritt angegeben (zum Beispiel derzeit 67 in Schweden, mit einer jüngeren Diskussion über eine weitere Erhöhung), um die Gesellschaft auf einen längeren Verbleib am Arbeitsmarkt vorzubereiten.

Dem berechtigten Einwand, dass die Ungleichheit der Lebenserwartung stark mit der Höhe des Lebenseinkommens korreliert – ärmere Beitragszahler sterben statistisch früher und erhalten dadurch weniger aus dem System zurück –, kann durch eine Reihe von Maßnahmen Rechnung getragen werden, um volle Beitragsgerechtigkeit zu erreichen (Holzmann et al., 2017, 2019, Sanchez-Romero et al., 2024). Eine sehr gute Näherung lässt sich bereits durch eine einfache Durchschnittsbildung erzielen: Die eine Hälfte der Pension wird weiterhin durch die individuellen Beiträge bestimmt, die zweite Hälfte durch die Durchschnittsbeiträge aller Beitragenden – so wie es in Korea gehandhabt wird.

Die finanzielle Nachhaltigkeit der APG-Reform 2004 ist nicht gegeben

Im Folgenden soll anhand des NDC-Systems aufgezeigt werden, warum das APG-System aus dem Jahr 2004 weder finanzielle Nachhaltigkeit (im Sinne einer ausgeglichenen Beitrags-Ausgabenbilanz) noch Beitragsgerechtigkeit gewähren kann. Es sind im Wesentlichen drei Gründe.

Seit 2005 wird die tatsächliche individuelle Beitragsgrundlage jährlich nach Jahresende unmittelbar, und zwar in Höhe von 1,78 Prozent, als künftige Pensionsleistung dem individuellen Pensionskonto gutgeschrieben. Dieser Kontostand wird in der Folge bis zum Pensionsantritt jährlich mit dem Wachstum der durchschnittlichen Beitragsgrundlage verzinst (indexiert); der akkumulierte Wert liefert damit direkt

die Pensionshöhe beim potenziellen oder tatsächlichen Pensionsantritt. Diese Berechnung hat folgende Implikationen:

- Die relevante (ferne) Lebenserwartung bei Pensionsantritt und damit auch deren erwartete weitere Erhöhung finden in der gesamten Pensionsberechnung keinerlei Berücksichtigung. Die fiskalischen Konsequenzen können daher nur indirekt und ex post adressiert werden: (a) etwa über eine Veränderung des künftigen Antrittsalters – ausgabenreduzierend, aber unvollkommen, (b) über einen stetig steigenden Beitragssatz begrenzt, oder (c) einem steigenden Staatszuschuss überantwortet werden.

- Die jährliche Indexierung der Pensionsansprüche im Pensionskonto erfolgt mit der jährlichen Veränderung der durchschnittlichen Beitragsgrundlage, und zwar unabhängig von der Finanzsituation des APG-Systems. In einem demografischen Gleichgewichtszustand ist das vernünftig; sinkt jedoch die Zahl der Beitragszahler, so führt damit zu einer zu hohen Indexierung, die ebenfalls nur über eine Veränderung des Pensionsalters oder des Beitragssatzes fiskalisch adressiert werden kann.

- Mit der Reform 2004 beträgt die effektive Einkommensersatzrate nunmehr 80 Prozent bei 45 Beitragsjahren (aus 1,78 % × 45 Beitragsjahre) einer voll aufgewerteten, mit der Höchstbemessungsgrundlage gedeckelten Beitragsgrundlage. Die vergleichbare Einkommensersatzrate liegt in Deutschland bei 48 Prozent. Hinzu kommt, dass der volle Übergang der Reform erst nach 45 Jahren, also 2050, abgeschlossen ist und dass nach dem Auslaufen der Übergangsregelungen die effektiven Höchstpensionen in Prozent der Beitragsgrundlage über den jetzigen liegen können.[2] Auch diese zusätzliche Ausgabendynamik muss durch künftige Reformschritte kompensiert werden.

Der Reformbedarf des APG lässt sich bereits aus dem Zahlenkränzen der Alterssicherungskommission erkennen: Gemäß dem Mittelfristgutachten gesetzliche Pensionsversicherung 2025–2030 steigt die Defizitabdeckung (Bundesmittel) zu den APG-Pensionen von 19,4 Milliarden Euro (2025) auf 25,2 Milliarden Euro (2030). Das ist ein Plus von 30 Prozent in nur fünf Jahren, von 3,8 auf 4,2 Prozent des BIP. Gemäß dem Langfristgutachten gesetzliche Pensionsversicherung 2023–2070 werden die Bundesmittel bis 2070 weiter auf 5,8% des BIP ansteigen (zwischen 2058 und 2064 sogar 6,0% des BIP). Die Nachhaltigkeit des Pensionssystems, die bei Inkrafttreten des APG als langfristig „zulässige" Höhe der Bundesmittel definiert war (Referenzszenario 2003/04), wurde seit 2009 nicht mehr erreicht (Abbildung 2 im Anhang), und hätten bereits damals Reformhandlungen auslösen müssen.

Der institutionelle Hintergrund der österreichischen Pensionsreform formuliert einen fünffachen Anpassungsrahmen: Beitragssatz, Kontoprozentsatz der APG-Pension, Anfallsalter, Pensionsanpassung und Bundesbeitrag gelten als die fünf gesetzlichen „Nachhaltigkeitsfaktoren", auf die ein von der Alterssicherungskommission festgestellter Mehraufwand „möglichst gleichmäßig" aufzuteilen ist (Alterssicherungskommissions-Gesetz BGBl. I Nr. 29/2017). Der Ruf nach einer möglichst gleichmäßigen Aufteilung des Mehraufwands auf diese fünf Reformhebel ist nur politisch nachvollziehbar. Ökonomisch wie auch sozialpolitisch würde man erwarten, dass jene Faktoren den größten Reformbeitrag liefern, die am meisten für das Defizit verantwortlich sind – also die Demografie und dabei vor allem die

[2] Die theoretisch maximal erreichbare ASVG-Bruttopension liegt nach Auskunft der Sozialversicherung im Jahr 2026 bei rund 4.458,82 Euro monatlich (14-mal jährlich). Das entspricht rechnerisch etwa 64,3 Prozent der aktuellen Höchstbeitragsgrundlage, nicht 80 Prozent; die Abweichung nach unten ist durch Übergangsregelungen und inkonsistente Aufwertung hervorgerufen. Wird die Höchstbeitragsgrundlage in der Folge jedoch konsistent mit der tatsächlichen durchschnittlichen Wachstumsrate aufgewertet, dann werden 80 Prozent erreicht und höhere Ausgaben verursacht.

gestiegene Lebenserwartung. Zur Konzeption und Wirkungsweise dieser Nachhaltigkeitsfaktoren siehe bereits Knell (2005).

Die offiziellen Berechnungen liefern keinerlei Hinweise auf die Wirksamkeit der möglichen Reformhebel zur Stabilisierung oder gar Beseitigung des Bundesbeitrags. Die wenigen externen und teilweise älteren Studien und deren Berechnungsergebnisse (OeNB, Agenda Austria, WIFO) geben jedoch indirekte Hinweise auf die relative quantitative Wirksamkeit einzelner Reformhebel. Dabei wird ersichtlich und bestätigt, dass im bestehenden APG-System eine alleinige Erhöhung des Pensionsalters – etwa sofort drei oder gar mehr Monate Antrittsaufschub pro Jahr zusätzlich zur laufenden Erhöhung des Frauenpensionsalters – bei weitem nicht ausreicht, um einen weiteren Anstieg des Bundesbeitrags zu vermeiden (und von eigenen KI-unterstützten Berechnungen bestätigt). Dies liegt an der langsamen fiskalischen Wirksamkeit eines Anstiegs des Pensionsalters und signalisiert einmal mehr die Notwendigkeit einer raschen und umfangreichen Reform. Es liegt aber auch an der sehr hohen Ersatzrate, die einer entsprechenden Reduktion bedarf.

Welche Einkommensersatzrate könnte bestenfalls mit dem gegenwärtigen Beitragssatz finanziert werden?

Die Anspruchsdiskrepanz zwischen der maximal möglichen Einkommensersatzrate bei 45 Beitragsjahren, die mit dem jetzigen Beitragssatz finanziert werden könnte, und der im APG zugesagten Ersatzrate ist extrem hoch. Für die Berechnung dieser Diskrepanz – und als Untergrenze – ziehen wir die individuelle Budgetgleichung des NDC-Systems heran, da dieses das generische und kostengünstigste Pensionssystem auf Umlagebasis darstellt:

- Im NDC-System ist die Höhe des Beitragskontos bei konstantem realem Einkommensstrom gleich $BG \cdot Y \cdot BJ$, also dem Beitragssatz BS mal einem (zunächst vereinfachend als konstant angenommenen) realen Periodeneinkommen Y mal der Zahl der Beitragsjahre BJ. Die real konstante Jahrespension ergibt sich aus der Division des bei Pensionsantritt akkumulierten Beitragsvermögens durch die Zahl der erwarteten Ruhestandsjahre RJ. Die Einkommensersatzrate (mit $Y = 1$) ist $BS \cdot (BJ/RJ)$, also dem Beitragssatz mal dem Verhältnis von Beitragsjahren zu Pensionsjahren.

- Im APG-System dagegen beträgt die real konstante Jahrespension nach BJ Beitragsjahren für das Einkommen unter der Höchstbeitragsgrundlage $BJ \cdot 0{,}0178$. Somit ist die Einkommensersatzrate nach 45 Beitragsjahren unter diesen Annahmen 80 Prozent (0,0178 • 45) – und zwar unabhängig davon, (a) wann die Person in Pension geht, (b) wie hoch ihre ferne Lebenserwartung bei Pensionsantritt ist, und (c) unabhängig von der Höhe des Beitragssatzes während der Versicherungsperiode.

- Im NDC-System sind alle diese Größen – die gesamte Beitragsdauer, die erwartete Pensionsdauer und die Höhe des Beitragssatzes – relevant und wichtig, um jene maximale Einkommensersatzrate zu bestimmen, die defizitfrei (d.h. ohne Ausfallshaftung des Bundes) finanziert werden kann. Dies erlaubt es auch, sehr einfach quantitativ zu illustrieren, wie hoch die nachhaltige Einkommensersatzrate maximal sein dürfte, wenn bereits ein Übergang zu einem österreichischen NDC-System stattgefunden hätte.

- Zur numerischen Illustration wähle ich ein effektives Ruhestandsalter von 65 Jahren und damit eine gegenwärtige ferne geschlechtsdurchschnittliche Lebenserwartung von 20,0 Jahren (Durchschnitt aus Männern – 18,4 bis 18,6 Jahre – und Frauen – 21,5 bis 21,7 Jahre – aus den Jahren 2023/25, je nach Quelle, und nahezu ident mit jener der Alterssicherungskommission). Diese nimmt an, dass

die Werte für Männer um 1,6 Jahre und für Frauen um 1,4 Jahre pro Dekade steigen. Da wir am jetzigen finanziellen Ungleichgewicht interessiert sind, halten ich diese Werte konstant.

- Nimmt man diesen Zahlenkranz ($\mathrm{BS}: 0{,}228;\ \mathrm{BJ}: 45;\ \mathrm{LE}: 20{,}0$), dann ergibt sich eine Einkommensersatzrate, die weit unter den 80 Prozent des APG liegt: 51,3 Prozent – bei einer realistischeren Rechnung mit 20,0 Jahren restlicher Lebenserwartung und einem Pensionsalter von 65 Jahren heute. Mehr kann mit dem derzeitigen Beitragssatz von Arbeitgebern und Arbeitnehmern in Höhe von 22,8 Prozent im Rahmen eines fiktiven österreichischen NDC-Systems – ohne Beitrag aus dem Bundesbudget – nicht finanziert werden.[3]

- Die großen Differenzen in den Einkommensersatzraten sind ein weiterer Indikator für die fiskalischen Herausforderungen des APG. Soll nach 45 Beitragsjahren die Ersatzrate von 80 Prozent erreicht werden, dann müsste der Beitragssatz (von Arbeitnehmern und Arbeitgebern) von 22,8 Prozent auf 35,6 Prozent steigen, um ein kostenminimales österreichisches NDC-System defizitfrei zu finanzieren. Bei einem nicht reformierten APG-System läge ein ausgabendeckender, gleichgewichtiger Beitragssatz noch einiges darüber.

- Die bisherigen Berechnungen sind von einem konstanten realen Einkommen für Beitrags- und Pensionsberechnung ausgegangen. Reale Einkommensgewinne aus Lohnsteigerungen – vor allem aus gesamtwirtschaftlichen Produktivitätsfortschritten –, aber auch eine laufend höhere Zahl von Beschäftigten in den Kohorten führen zu einer höheren Beitragsbasis und konzeptuell zu einem höheren Beitragsvermögen. Das erlaubt es grundsätzlich, auch höhere Einkommensersatzraten defizitfrei zu finanzieren. Wird angenommen, dass jede Alterskohorte eine reale Gesamtsteigerung von einem Prozent aufweist, dann ergibt sich nach 45 Jahren ein akkumulierter Zuwachs des Beitragsvermögens von rund 55 Prozent (Aufwertungsfaktor nach der Summenformel für 45 Jahre bei einem Prozent jährlichem Wachstum: rund 1,549), der beitragsneutral zur Verteilung kommen kann und die Einkommensersatzrate entsprechend erhöht – von 51,3 auf 79,5 Prozent. Solche und wahrscheinlich noch weitaus größere Effekte im Beitragsvermögen waren bis in die jüngere Vergangenheit gegeben, als es über viele Jahre große Produktivitätsgewinne mit steigenden Reallöhnen und steigender Beschäftigung gab, die es erlaubten, höhere Ersatzraten (fast) defizitfrei zu finanzieren. Die jüngere Produktivitäts- und Beschäftigungsentwicklung macht dies nicht mehr möglich, und künftige Entwicklungen unter Umständen noch weniger. Bei künftig schrumpfenden Erwerbskohorten würde sich dies selbst bei konstanten Reallöhnen in einer spiegelgleichen Verringerung des Beitragsvermögens niederschlagen und somit eine Korrektur der Einkommensersatzrate beziehungsweise des Antrittsalters verlangen, um einen Anstieg des Defizits zu vermeiden.[4]

[3] Die Formel für die maximale Einkommensersatzrate lautet $(\mathrm{BS} \cdot \mathrm{Y} \cdot \mathrm{BJ})/(\mathrm{Y} \cdot \mathrm{RJ})$ und ergibt für $\mathrm{BS} = 0{,}228$, $\mathrm{Y} = 1$, $\mathrm{BJ} = 45$ und $\mathrm{RJ} = 20{,}0$ die maximale defizitfreie Ersatzrate von 51,3 Prozent.

[4] Um diese Entwicklungen bestmöglich abzubilden und damit auch pensionspolitische Interventionen bestmöglich kalibrieren zu können, bedarf es detaillierter Pensionsmodelle auf Längsschnitts- und Kohortenbasis.

Schlussfolgerungen und Handlungsvorschläge

Die offiziellen Finanzierungsberechnungen zum APG, die wenigen externen Modellberechnungen sowie meine Überlegungen und Gegenbeispielrechnungen sind konsistent mit der Behauptung, dass es im bestehenden APG nicht ausreicht, den Pensionsantritt – formell wie tatsächlich – um einige Jahre nach hinten zu verschieben, um einen weiteren und sich rasch beschleunigenden Anstieg des Systemdefizits und damit des Bundesbeitrags zu vermeiden. Dafür ist die Systemstruktur zu weit und wahrscheinlich unüberbrückbar von einem nachhaltigen Pensionssystemansatz entfernt. Ein Fleckerlteppich künftiger, später und halbherziger Maßnahmen wird das APG-System weder finanziell nachhaltiger noch pensionspolitisch besser machen können.

Die fünf zeitnah umzusetzende Handlungsvorschläge sind:

Nr. 1: Übergang vom Anspruchskonto zum Beitragskonto

Der vielversprechendste, weil auch kostengünstigste Ansatz zur fiskalischen Sanierung des APG 2004 ist wohl der Übergang vom derzeitigen Anspruchskonto zu einem Beitragskonto à la NDC. Es verspricht fiskalische Nachhaltigkeit und individuelle Beitragsgerechtigkeit. Technisch könnte dies sehr einfach in einem Big Bang unmittelbar, schon per 1.1.2028, erfolgen. Gleichbehandlungs- wie auch politische Überlegungen werden wohl für eine Übergangsperiode und für Anpassungsmaßnahmen sprechen, die aber möglichst stringent sein sollten (10 Jahre als möglicher Zeitraum). Dafür müssten wahrscheinlich auch bestehende jüngere Pensionen sowie künftige und antrittsnahe Guthaben in die Pflicht genommen werden.

Die Einfachheit eines technischen Übergangs zwischen APG und NDC besteht darin, dass ein bestehendes Pensions-Anspruchskonto sehr einfach in ein Pensions-Beitragskonto übergeführt werden kann. Die Eintragungen im Anspruchskonto sind die Aufsummierung der indexierten Gutschriften: Beitragsgrundlage $\mathrm{BG} \cdot 1{,}78\,\%$ zuzüglich jährlicher Indexierung, was bei Pensionsantritt bereits die Pensionshöhe darstellt. Die Eintragungen im Beitragskonto hätten dieselbe Beitragsgrundlage (BG) und dieselbe Indexierung, doch erfolgen Aufsummierung und Indexierung als $\mathrm{BG}\ \mathrm{mal}\ 0{,}228$ (Beitragssatz). Bei einem individuell gewählten Pensionsantrittsalter wird das Beitragsvermögen (die fiktive Ansparsumme) dann durch die jeweilige ferne Lebenserwartung der entsprechenden Geburtskohorte laut Statistik Austria dividiert. Eine solche Umstellung ist nur einige wenige Programmierzeilen von den Änderungspunkten einer umfassenden Reform entfernt.

Nr. 2: Höhe des Beitragssatzes

Auch wenn der Vorschlag eines Übergangs zu einem voll implementierten NDC-System die fiskalische Sanierung des Pensionssystems für Unselbständige grundsätzlich langfristig garantiert, könnte es notwendig sein, weitere Maßnahmen zu ergreifen, um den Bundesbeitrag auch im Übergang in Grenzen zu halten beziehungsweise die finanzierbaren Einkommensersatzraten nicht zu stark zu senken. Dazu zählt auch die Erhöhung des Beitragssatzes auf ein Niveau, das mit der reformierten, angestrebten künftigen und wahrscheinlich niedrigeren Einkommensersatzrate und mit der erwarteten Entwicklung des Beitragsvermögens konsistent ist. Dieser Beitrag liefert Hinweise auf die erforderliche Größenordnung.

Nr. 3: Verbindung mit einer kapitalgedeckten Komponente

Diese Entscheidung über den Beitragssatz zum staatlichen System ist nicht ganz unabhängig von bestehenden Überlegungen, einem kapitalgedeckten Zusatzsystem mehr Raum zu geben. Der beste Zeitpunkt dafür war wahrscheinlich vor 50 Jahren. Aber die guten Beispiele, wie ein solches Zusatzsystem konzipiert und implementiert werden kann, gelten noch immer und wurden auch ergänzt – etwa durch Schweden, wo neben dem NDC-Beitrag der Beitragsanteil zum kapitalgedeckten System direkt von der Sozialversicherung an den vom Beitragszahler gewählten Pensionsfonds überwiesen wird (was Verwaltungsaufwand und Geld spart) und der Pensionsfonds selbst gar nicht weiß, wer seine Mitglieder sind, und daher wenig Anreiz für Werbung hat bzw. wo der Default-Pensionsfonds periodisch aus den am besten performenden Fonds ausgewählt wird[5]. Gute Beispiele sind aber auch die USA und das ERISA-Gesetz aus 1974, das viel zur Einbindung der Unternehmensmitarbeiter und zur Entwicklung der Verhaltensökonomie beigetragen und die Entstehung der größten Pensionsfonds der Welt befördert hat. Auch die Ausgestaltung des sehr erfolgreichen britischen Pensions-Zusatzsystems von 2011 (NEST: National Employment Savings Trust) sollte relevante Informationen für eine österreichische Reform liefern.

Nr. 4: Neuaufstellung des Bundesbeitrags

Der zuletzt sehr stark angestiegene Bundesbeitrag und damit die Belastung des Bundesbudgets wirft die Frage auf, ob seine Aufgaben nicht neu definiert werden sollte. Unverändert wird wohl die Finanzierung jener Leistungen bleiben, die der Bund Pensionisten aus verteilungspolitischen Gründen gewährt, wie etwa die österreichische Form der Mindestpension (Ausgleichszulage). Was die Defizitabdeckung anbelangt, so sollte sich der Staat beim reformierten APG auf die Zwischenfinanzierung konjunktureller Defizite beschränken, die in einem reformierten System à la NDC in der Folge wieder aus konjunkturellen Überschüssen ausgeglichen werden.

Nr. 5: Aufbau eines Senioren-Arbeitsmarktes

Im neuen Beitragskontensystem kann das individuelle Pensionsantrittsalter grundsätzlich frei jenseits eines Mindestalters gewählt werden. Hinzu kommt, dass in einem NDC System Teilpensionen mit Teilzeitarbeit im Alter voll variable und ohne Komplexität miteinander verbunden werden können. Das publizierte Orientierungsalter für den Pensionsantritt und dessen erwartete Entwicklung über die nächsten Dekaden soll den Individuen kommunizieren, dass mit steigender Lebenserwartung ein Teil davon am Arbeitsmarkt verbracht werden soll, um eine entsprechende Pensionshöhe bzw. Einkommensersatzrate zu erhalten. In der derzeitigen Diskussion um einen Anstieg des gesetzlichen wie auch des effektiven Pensionsalters wird von Arbeitnehmerseite stets argumentiert, solche Maßnahmen seien nicht sinnvoll und fänden keine Unterstützung: viele Übergänge in die Pension würden aus Arbeitslosigkeit oder Krankheit und nicht direkt aus dem Erwerbsleben erfolgen beziehungsweise würden die Unternehmen kaum Personen über 60 beschäftigen. Dieses Argument ist von Gewerkschaftsseite verständlich, löst aber das Henne-Ei-Problem nicht. Vielmehr muss gleichzeitig das effektive Pensionsantrittsalter rasch und mit einem glaubwürdig angekündigten langfristigen Zeitpfad angehoben werden und es müssen sehr rasch die Strukturelemente eines künftigen Senioren-Arbeitsmarktes entwickelt, dargelegt und implementiert werden. Das muss und kann gemacht werden; Referenzländer dafür finden sich in Europa (nicht nur Schweden), Hinweise, Anregungen und Studien

[5] Daneben verfügt Schweden für einzelne Berufsgruppen und Industrien über langjährige Pensionsfonds mit sehr beeindruckenden Summen an Investitionskapital.

für einen Senioren-Arbeitsmarkt gibt es aber auch in den USA, in Japan und in anderen Teilen der Welt. Erste Überlegungen, wie die österreichische Informationsbasis für einen Senioren-Arbeitsmarkt entwickelt werden kann, sind bereits verfügbar. Und exzellente österreichische Forschungsinstitute stehen zur Verfügung, um eine rasche und umfassende Pensionsreform sowie die Entwicklung eines Arbeitsmarktes für Senioren vorzubereiten und zu begleiten.

Bei all den Reformüberlegungen ist zu beachten, dass in zahlreichen Berufen das Zustandekommen von 40 Beitragsjahren oder mehr aus physischen und/oder psychischen Ursachen nicht oder nur sehr schwer möglich ist. Solche Berufsgruppen bzw. Fälle sind hier explizit nicht erfasst, auf das (eigene) Thema Invaliditäts- bzw, Berufsunfähigkeitspension wurde nicht Bezug genommen. Ausnahmeregelungen in diesen Fällen sind jedoch nicht für die Systemfrage relevant, die hier angesprochen wurde. Ziel dieses Diskussionsbeitrags war es, ein tragfähiges Modell aufzuzeigen, das künftige Budgets nicht immer stärker be-, sondern vielmehr entlastet und neue sowie elementare Prioritätensetzungen für Österreich erst ermöglicht.

Literaturhinweise (selektiv)

Alterssicherungskommission (2024): Langfristgutachten gesetzliche Pensionsversicherung – Bericht über die langfristige Entwicklung der gesetzlichen Pensionsversicherung für den Zeitraum 2023 bis 2070, Wien.

____(2025): Mittelfristgutachten der gesetzlichen Pensionsversicherung 2025–2030, Wien.

Berger, Johannes; Strohner, Ludwig; Thomas, Tobias (2018): Reformszenarien für eine nachhaltige Finanzierung des österreichischen Pensionssystems. EcoAustria – Institut für Wirtschaftsforschung.

Christl, Michael; Kucsera, Dénes (2015): Reformoptionen des österreichischen Pensionssystems und ihre finanziellen Auswirkungen. Agenda Austria, Wien.

Feichtinger, Gustav; Rau, Roland; Novak, Andreas J. (2025): On the momentum of pseudo stable populations. *Demographic Research* 52/15, S. 445–478.

Holzmann, Robert (2017): The ABCs of Non-Financial Defined Contribution Schemes. *International Social Security Review*, Vol. 70(3), S. 53–77.

Holzmann, Robert; Alonso-García, Jennifer; Labit-Hardy, Héloïse; Villegas, Andrés M. (2019): NDC Schemes and Heterogeneity in Longevity: Proposals for Redesign. In: R. Holzmann, E. Palmer, R. Palacios, S. Sacchi (eds.): *Progress and Challenges of Nonfinancial Defined Contribution Pension (NDC) Schemes, Volume 1: Addressing Marginalization, Polarization, and the Labor Market*, Kapitel 14. Washington, D.C.: The World Bank.

Holzmann, Robert; Ayuso, Mercedes; Bravo, Jorge (2017): Addressing Longevity Heterogeneity in Pension Scheme Design. *Journal of Finance and Economics*, 6(10), S. 1–21.

Knell, Markus (2005): Demographische Schwankungen, Nachhaltigkeitsfaktoren und intergenerative Fairness – Was leistet das neue Pensionssystem? OeNB, *Geldpolitik & Wirtschaft*, Q1.

Sanchez-Romero, Miguel & Schuster, Philip & Prskawetz, Alexia (2024). Redistributive effects of pension reforms: Who are the winners and losers?, *Journal of Pension Economics & Finance* 23/2, S. 294–320

Statistik Austria (2025): Life Tables, *https://www.statistik.at/en/statistics/population-and-society/population/demographic-indicators-and-tables/life-tables*

UN (2024): World Population Prospects, New York.

Zum Autor

Univ.-Prof. Mag. Dr. Holzmann hat an der Universität Wien seine Dissertation über die dynamischen Eigenschaften des österreichischen ASVG-Systems (Allgemeines Sozialversicherungsgesetz) verfasst und wurde dazu 1977 promoviert. Dieses erste große wirtschaftswissenschaftliche Simulationsmodell im Allgemeinen und Pensionen im Speziellen galt sowohl in Österreich als auch in Europa als richtungsweisend. Neben einem Lehrstuhl in Deutschland und Forschungsprofessuren in Australien, China und Malaysia führten ihn seither pensionstechnische Fragestellungen zur OECD, zum Internationalen Währungsfonds und schließlich zur Weltbank. Dort fanden seine Arbeiten auch Eingang in das Weltbank-Simulationsmodell PROST (Pension Reform Options Simulation Toolkit), das bisher in über 100 Ländern zur Anwendung kam. Als größten internationalen Erfolg in diesem Konnex bezeichnet der Autor die erfolgreiche Sanierung des südkoreanischen Pensionsfonds ab 1998. Von seinen 42 Büchern und über 200 Aufsätzen ist mehr als die Hälfte diesem Thema gewidmet. Nach seiner Rückkehr nach Österreich bekleidete der Autor von 2019 bis 2025 das Amt des Gouverneurs der Oesterreichischen Nationalbank.

Anhang

Abbildung 1: Alterslastenquote im globalen Norden – EU, China und USA

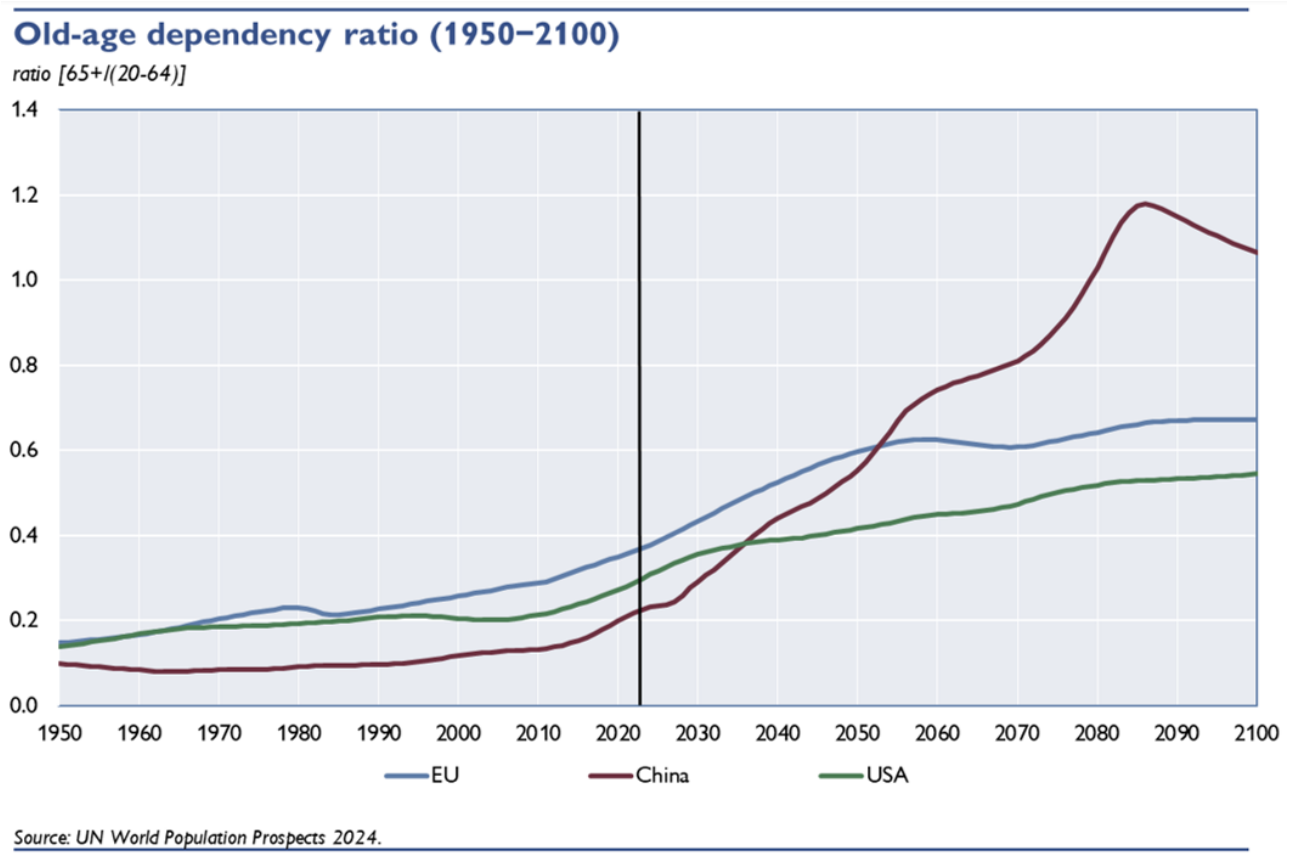
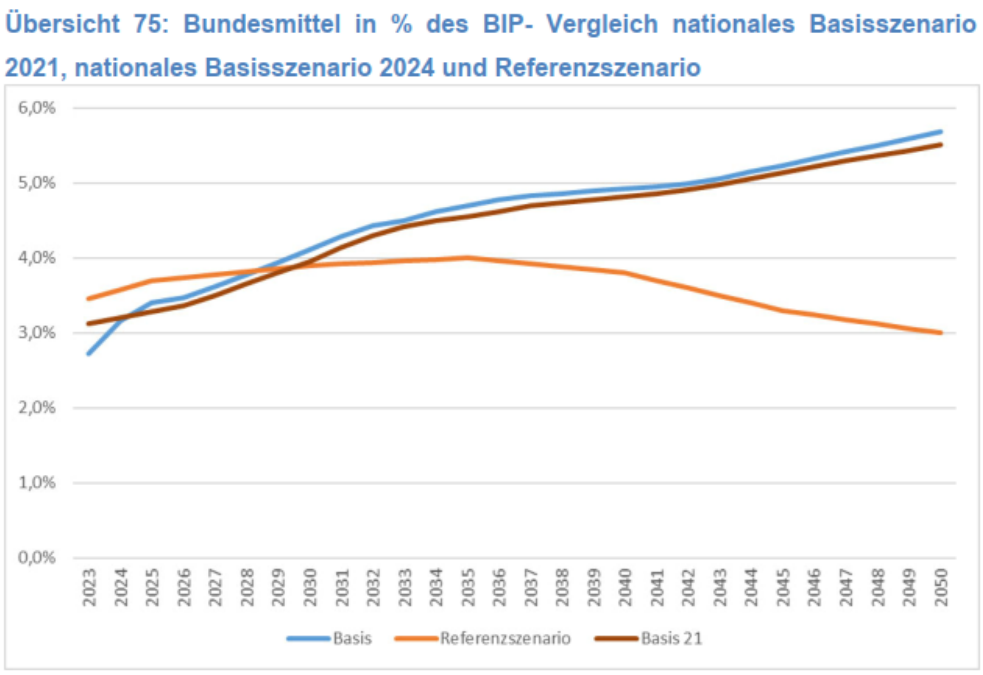
Abbildung 2: Prognosen der Bundesmittel im Langfristgutachten der Alterssicherungskommission