

Blank, Florian; Logeay, Camille; Türk, Erik; Wöss, Josef; Zwiener, Rudolf

Research Report

Renten in Deutschland und Österreich: Fragen und Antworten

WSI Policy Brief, No. 64

Provided in Cooperation with:

The Institute of Economic and Social Research (WSI), Hans Böckler Foundation

Suggested Citation: Blank, Florian; Logeay, Camille; Türk, Erik; Wöss, Josef; Zwiener, Rudolf (2021) : Renten in Deutschland und Österreich: Fragen und Antworten, WSI Policy Brief, No. 64, Hans-Böckler-Stiftung, Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut (WSI), Düsseldorf

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/248458>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

POLICY BRIEF

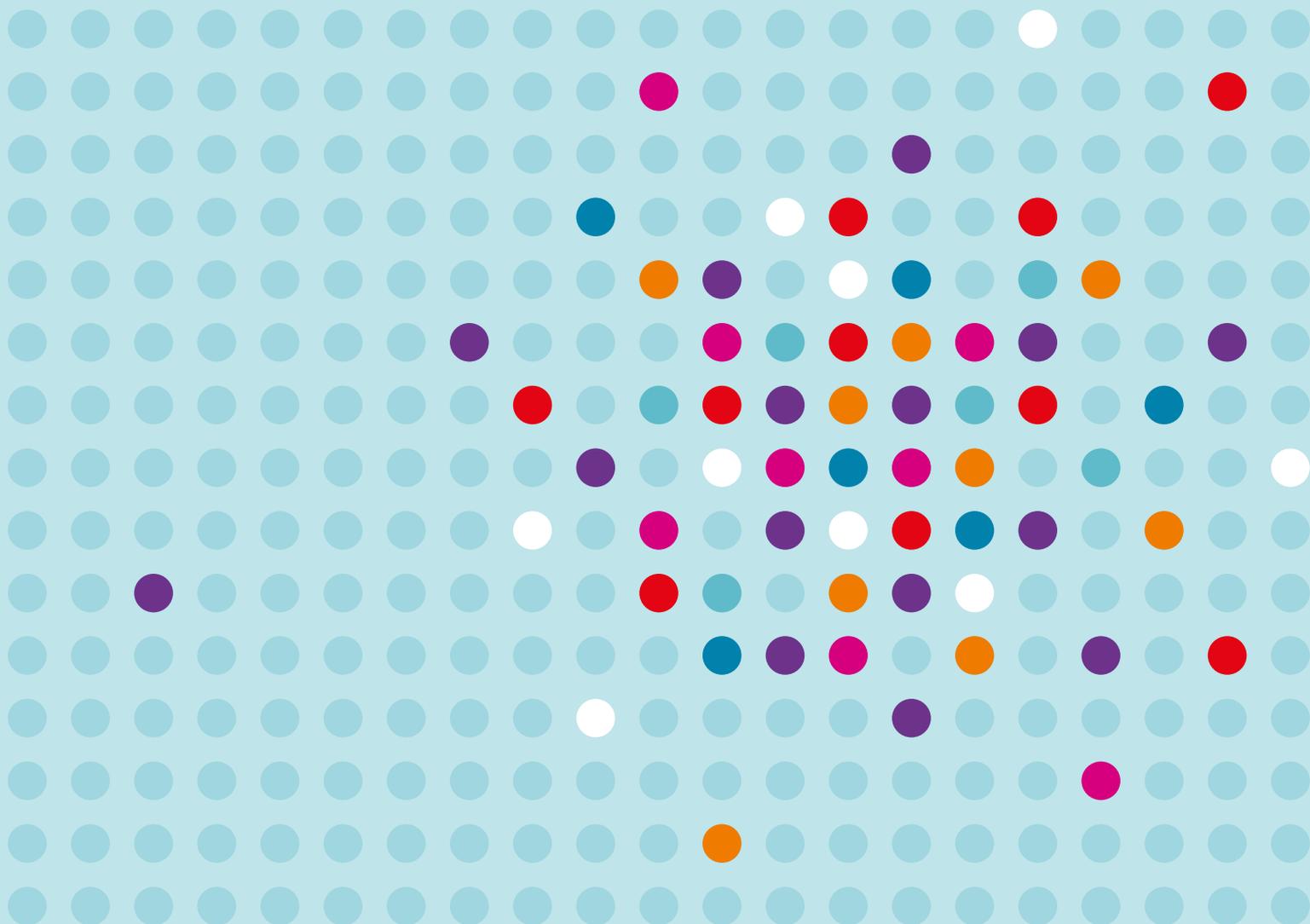
Nr. 64 · Policy Brief WSI · 12/2021

Das WSI ist ein Institut
der Hans-Böckler-Stiftung

RENTEN IN DEUTSCHLAND UND ÖSTERREICH

Fragen und Antworten

Florian Blank, Camille Logeay, Erik Türk, Josef Wöss, Rudolf Zwiener



1 Einleitung: Warum ist der Vergleich der Rentensysteme Österreichs und Deutschlands so interessant?

Österreich ist nicht nur einfach ein Nachbarland Deutschlands, es hat in vielerlei Hinsicht eine vergleichbare Wirtschafts- und Sozialstruktur. Auch die Rentensysteme haben Ähnlichkeiten: In beiden Ländern steht eine öffentliche, umlagefinanzierte Sozialversicherung¹ im Zentrum der Alterssicherung, deren Leistungen die früheren Lebenswege, vor allem die Erwerbskarrieren, widerspiegeln.

In den vergangenen Jahren wurde in der deutschen rentenpolitischen Debatte wiederholt auf Österreich und die dort geltenden Regeln verwiesen (s. zuletzt Haan/Schaller 2021, Geyer et al. 2021). Ein Vergleich der beiden Länder kann bei der Überlegung helfen, was mit dem Instrument Sozialversicherung alles getan werden kann, und dazu beitragen, Reformmöglichkeiten und politische Handlungsspielräume zu identifizieren. Ein Vergleich der beiden Länder kann auch helfen, vermeintliche Sachzwänge zu relativieren und für selbstverständlich hingenommene Annahmen darüber, was funktioniert (und was nicht) und was fair und angemessen ist (und was nicht) zu reflektieren und zu überprüfen. Schließlich kann der Vergleich auch als eine Art Experimentanordnung genutzt werden: Was wäre, wenn eine Stellschraube in die eine oder andere Richtung bewegt würde?

Der Vergleich zwischen den beiden Ländern ist deshalb so interessant, weil das Lernen vom Nachbarn hier nicht dazu führen muss, ein Rentensystem wie am Reißbrett neu zu konzipieren. Der Vergleich kann stattdessen Wege der Weiterentwicklung identifizieren, die am bestehenden System ansetzen. Aus deutscher Sicht besonders interessant ist die Erkenntnis, dass ein deutlich leistungsstärkeres Rentensystem ohne wirtschaftliche Beeinträchtigungen möglich ist (Blank et al. 2016).

Der Policy Brief baut auf einer Reihe von in den vergangenen Jahren erschienenen Studien auf, die das deutsche und das österreichische Rentensystem miteinander vergleichen. Er fasst die wichtigsten Ergebnisse – z. T. aktualisiert – zusammen.

¹ Wenn im Folgenden von „Rentenversicherungen“ (im Plural) gesprochen wird, sind die Systeme beider Länder gemeint. Wird im Singular von „Rentenversicherung“ bzw. „Pensionsversicherung“ gesprochen, bezieht sich die Aussage nur auf die deutsche bzw. die österreichische Institution.

2 Was sind die zentralen Eigenschaften der Rentensysteme?

Die beiden Rentensysteme sind im Einzelnen wie auch im Vergleich detailliert dargestellt worden.² Im Folgenden werden die wichtigsten Elemente zusammengefasst. Einzelne Aspekte werden später noch vertieft behandelt.

- Im Zentrum der Alterssicherung steht in beiden Ländern eine öffentliche, im Umlageverfahren finanzierte Rentenversicherung. In Deutschland wird diese allerdings seit den Reformen Anfang des Jahrhunderts durch private und betriebliche Vorsorge zum Teil ersetzt.
- Die Leistungen spiegeln die Höhe der beitragspflichtigen Einkommen während des Erwerbslebens und die Dauer der Beitragszahlungen wider (Äquivalenzprinzip). Außerdem werden bestimmte Phasen der Nicht-Erwerbstätigkeit berücksichtigt, wie etwa Kindererziehungszeiten oder Phasen geringer Einkommen (sozialer Ausgleich).
- Laufende Renten und die Ansprüche der Beitragszahler:innen werden angepasst. In Österreich folgt die Anpassung der Ansprüche während der Erwerbsphase der Lohnentwicklung, die der Leistungen in der Rentenphase grundsätzlich der Inflation, wobei von dieser Regel durch Sondergesetze abgewichen werden kann (und wird; vgl. Wöss 2020, S. 242, Blank et al. 2021). In Deutschland werden die Renten (und damit der Wert der Ansprüche) entsprechend der Lohnentwicklung angepasst, wobei Faktoren in der Anpassungsformel dafür sorgen, dass die Lohnentwicklung nicht voll auf die Renten übertragen wird und die Renten in der Tendenz langsamer steigen als die Löhne.
- Die Finanzierung erfolgt durch Beiträge der Beschäftigten und Arbeitgeber bzw. der Selbständigen, ergänzt durch einen Zuschuss aus dem Bundeshaushalt. Der Bundeszuschuss ist in den beiden Ländern unterschiedlich ausgestaltet.
- In Österreich wie in Deutschland steht die Absicherung von Erwerbstätigen im Vordergrund. Während in Österreich weitgehende Schritte in Richtung einer Erwerbstätigenversicherung gegangen wurden und nahezu alle Selbstständigen in die Pensionsversicherung einbezogen sind sowie für neu verbeamtete Menschen innerhalb eines eigenen System die gleichen Regeln zur Anwendung kommen, liegt in Deutschland der Fokus immer noch auf den abhängig Beschäftigten ohne Beamt:innen.
- Beide Systeme zahlen Altersrenten, aber auch Renten an Hinterbliebene (Witwen/Witwer, Waisen) sowie Renten bei dauerhafter Erwerbsminderung bzw. Berufsunfähigkeit/Invalidität. Zu den Leistungen der Rentenversicherungen zählen auch Rehabilitations- und Präventionsleistungen.

² S. bspw. Wöss 2020, Bäcker et al. 2020, Blank et al. 2016, 2021.

- Die Rentenversicherungen haben Regelaltersgrenzen. Unter bestimmten Bedingungen ist ein früherer Renteneintritt möglich, der allerdings häufig zu Abschlägen bei der Rente (also zu reduzierten Rentenleistungen) führt.

Diese Übersicht unterstreicht die Nähe der beiden Systeme an vielen Stellen. Die Ähnlichkeiten sind wichtig, da sie zeigen, dass beide Rentenversicherungen Variationen des Typs „umlagefinanzierte Sozialversicherung“ sind. Damit sind auch Reformen in Richtung des jeweiligen Nachbarlandes möglich, die sich eventuell auch technisch einfacher realisieren lassen als die Schaffung komplett neuer Sicherungswege, die auch mit Transitionskosten einhergehen würde.

3 Wie stehen Österreich und Deutschland im Vergleich da?

Bei einem Vergleich springt vor allem ins Auge, dass die österreichische Pensionsversicherung deutlich höhere Leistungen bietet als die deutsche Rentenversicherung. Das zeigt sich direkt bei einem Vergleich der durchschnittlichen Rentenleistungen. Tab. 1 zeigt die Bruttozahlbeträge von Renten der deutschen Rentenversicherung und der österreichischen Pensionsversicherung der Unselbständigen³ im Jahr 2019.⁴ Da in Österreich 14 Pensionszahlungen geleistet werden, werden hier Jahreszwölftel ausgewiesen. Die Tabelle zeigt die durchschnittlichen Monatswerte für Neurentner:innen (Zugang) und für den Bestand.

Tab. 1 Durchschnittliche monatliche Bruttorenten 2019 in Deutschland und Österreich, Zugang und Bestand
Angaben in Euro nach Rentenarten und Geschlecht

	Rentenzugang					
	Deutschland			Österreich		
	Insgesamt	Männer	Frauen	Insgesamt	Männer	Frauen
Renten insgesamt (Versichertenrenten bzw. Eigenpensionen)	1.028	1.203	873	1.711	2.063	1.416
Altersrenten	1.054	1.261	873	1.794	2.251	1.464
Erwerbsminderungsrenten	898	926	871	1.321	1.469	1.087
	Rentenbestand					
	Deutschland			Österreich		
	Insgesamt	Männer	Frauen	Insgesamt	Männer	Frauen
Renten insgesamt (Versichertenrenten bzw. Eigenpensionen)	1.050	1.283	861	1.551	1.938	1.238
Altersrenten	1.062	1.321	855	1.573	2.008	1.249
Erwerbsminderungsrenten	929	920	937	1.298	1.438	1.007

Quelle: Deutsche Rentenversicherung 2021b, Hauptverband der österr. Sozialversicherungsträger 2020

Anmerkungen: Versichertenrenten (DE) entsprechen den Eigenpensionen (AT) und umfassen sowohl Altersrenten wie auch Erwerbsminderungs-/ Berufsunfähigkeits-/Invaliditätsrenten; ausgeschlossen sind Leistungen an Hinterbliebene. Deutschland – Umrechnung von Zahlbeträgen auf Bruttorenten cherng ausgewiesenem Umrechnungsfaktor. Österreich – Pensionsversicherung der Unselbständigen, Jahreszwölftel, ohne Zulagen und Zuschüsse, einschließlich zwischenstaatlicher Teileistungen.

WSI

³ Mit „Unselbständigen“ werden in Österreich die abhängig Beschäftigten bezeichnet.

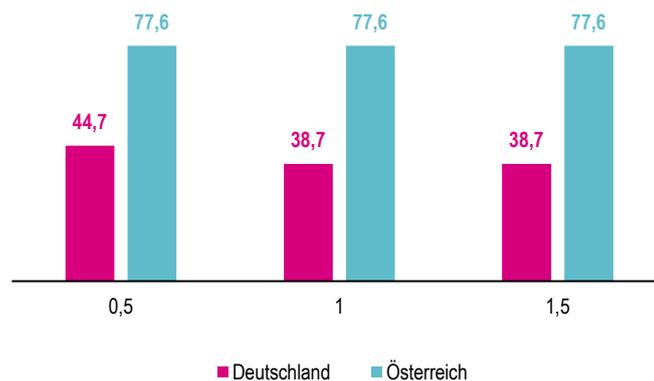
⁴ Die bereits vorliegenden Werte für 2020 werden hier nicht ausgewiesen, da in Österreich kurzfristig die Abschlagsfreiheit bei 45 Beitragsjahren beschlossen war und bereits wieder abgeschafft wurde. Im Neuzugang weisen daher die Jahre 2020 und 2021 einen Sondereffekt – höhere Pensionen für langzeitversicherte Männer – auf. Die Werte für das Jahr 2019 dürften für Männer dagegen etwas nach unten verzerrt sein (Aufschub-Effekt, um von der neuen Regelung zu profitieren); im Vergleich zum darauffolgenden Erhöhungseffekt ist dieser Effekt jedoch vernachlässigbar.

Die Zahlen legen aber auch eine Gemeinsamkeit der beiden Länder offen: Männer beziehen deutlich höhere Leistungen als Frauen. Das spiegelt die in der Vergangenheit ausgeprägte (und bis heute gelebte) Arbeitsteilung und damit auch unterschiedliche Erwerbsbeteiligung der Geschlechter wider, mit einer in beiden Ländern deutlich besseren Erwerbsintegration der Männer und entsprechend höheren Beitragszahlungen und längeren Phasen der Beitragszahlungen (vgl. Dessimirova/Bustamante 2019).

Deutliche Unterschiede zwischen den Ländern zeigen sich nicht nur in den aktuellen Rentenzahlungen. Vorausberechnungen der Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), die die geltende Rechtslage als Ausgangspunkt für einen Vergleich der künftigen Leistungen für Menschen mit identischen Erwerbsbiografien nehmen, kommen zu dem Schluss, dass das österreichische System viel großzügiger ist (OECD 2019). Diese Vorausberechnungen spiegeln auch das nach geltender Rechtslage (zum Zeitpunkt des Verfassens dieses Policy Briefs) in Zukunft weiter sinkende Leistungsniveau der deutschen Rentenversicherung wider. Die Berechnungen der OECD können die Grundlage weiterer differenzierter und aktualisierter Vergleiche darstellen (Blank/Türk 2021). Abb. 1 zeigt das Ergebnis von Berechnungen, die auf den OECD-Modellen aufbauen. Hier werden die für 2063 erwarteten Bruttoersatzraten für Berufseinsteiger:innen mit halbem, einfachem und anderthalbfachem Durchschnittsverdienst (nach OECD-Definition) dargestellt.⁵ Sichtbar wird hier nicht nur, dass das öffentliche System in Österreich deutlich höhere Ersatzraten bietet, sondern auch die Wirkung des Äquivalenzprinzips. Dieses führt dazu, dass innerhalb der Länder über die Einkommensgruppen hinweg weitgehend einheitliche Ersatzraten vorliegen.⁶

Abb. 1 Vorausberechnete Bruttoersatzquoten in Prozent bei Berufseinstieg 2018

Angaben für Berufseinstieg mit 20, 45 Erwerbsjahre, Alter 65 bei Rentenbeginn; nur öffentliche Pflichtsysteme



Quelle: Blank/Türk 2021 (eigene Berechnungen auf Grundlage von OECD 2019; dargestellt ist hier der „old base case“). Bruttoersatzquote: Verhältnis von Bruttorente und durchschnittlichem individuellen Einkommen

WSI

⁵ Bruttoersatzraten setzen die Rentenleistungen ins Verhältnis zum individuellen Durchschnittsverdienst. Aufgrund der Annahme eines konstanten Erwerbseinkommens in den hier behandelten Fällen entspricht das zugleich auch dem letzten Verdienst vor Verrentung.

⁶ Eine Ausnahme bilden hier die künftigen Rentner:innen mit halbem Durchschnittseinkommen in Deutschland, die von der Grundrente profitieren.

Und schließlich führt ein Vergleich von Kennziffern, die den leistungsrechtlichen Kern des Systems abbilden, ebenfalls zu einem erheblichen Vorsprung Österreichs. Wird ähnlich der österreichischen Berechnungsmethodik für die Ansprüche aus Beitragszahlung gefragt, welche Rente aus den Beiträgen folgt („relative Rentenansprüche“), zeigt sich, dass dieser Anspruch im österreichischen Pensionskontosystem mit 1,72 Prozent des Bruttoeinkommens deutlich höher liegt als in Deutschland mit 0,99 Prozent (Werte für 2018).⁷ Wird darauf die OECD-Prognose zum sinkenden Rentenniveau angelegt, sinkt der Anspruch (für Berufseinsteiger:innen im Jahr 2018) in Deutschland auf 0,86 Prozent (Blank et al. 2021). Anders formuliert, folgt nach Werten für 2018 aus einer Beitragszahlung auf ein beitragspflichtiges Jahreseinkommen von 30.000 Euro in Österreich ein Anspruch auf monatlich rund 43 Euro Pension, während der Anspruch in Deutschland nur rund 25 Euro beträgt und dieser Wert im Zeitverlauf noch auf knapp 22 Euro im Monat sinkt.

4 Liegen die hohen Unterschiede an der Auswahl der Zahlen?

Tatsächlich muss sorgfältig geprüft werden, welche Zahlen sinnvoll miteinander verglichen werden können, um belastbare Aussagen über die Leistungsstärke von Rentensystemen zu erreichen. Durchschnittliche Rentenzahlungen spiegeln nicht nur das allgemeine Leistungsniveau, sondern auch andere rentenrechtliche Regelungen wider, wie etwa die Anspruchsvoraussetzungen. Durchschnittliche Rentenzahlungen sind zudem durch vergangene Arbeitsmarktentwicklungen beeinflusst und die Werte für verschiedene Jahrgänge hängen von sich im Zeitverlauf ändernden rentenrechtlichen Regeln ab.

Bei Modellrechnungen stellt sich dagegen die Frage, welche Regelungen als „typisch“ angenommen werden. Geht es um Biografien, die sich an „Normalarbeitnehmer:innen“ oder „Standardrentner:innen“ orientieren – oder sollen auch davon abweichende Lebensläufe sowie Elemente des sozialen Ausgleichs in der Rentenversicherung analysiert werden?

Darüber hinaus sind Alterssicherungssysteme in ein Steuer- und Abgabensystem eingebettet, so dass sich bei empirischen Werten genauso wie bei Modellrechnungen die Frage stellt, ob Unterschiede in den Bruttorenten vielleicht nivelliert werden, wenn Nettorenten betrachtet werden.

Gerade im Vergleich von Deutschland und Österreich ist schließlich die Frage zu stellen, ob nicht in Deutschland die zusätzliche Vorsorge einbezogen werden muss – denn es ist die offizielle Linie der Politik, dass ein angemessenes Gesamtversorgungsniveau im Zusammenspiel von öffentlicher und privater Vorsorge erreicht werden soll.

⁷ Diese Werte blenden Maßnahmen des sozialen Ausgleichs sowie Situationen, in denen von der Beitragsäquivalenz abgewichen wird (Midi-Jobs in Deutschland), aus.

Die Untersuchung unterschiedlicher Kennzahlen (Blank et al. 2021) und die Variation verschiedener Modell-Lebensläufe (Blank/Türk 2021) bestätigen, dass die österreichischen Rentenleistungen deutlich großzügiger sind als die deutschen. Der Abstand zwischen Österreich und Deutschland verringert oder vergrößert sich zwar je nach eingenommenem Blickwinkel, die deutschen Renten kommen aber kaum auch nur annähernd an die österreichischen heran.⁸ Das gilt einerseits für Modellrechnungen, die einen stärkeren Schwerpunkt auf Elemente des sozialen Ausgleichs legen. So sind beispielsweise familienbezogene Leistungen in Deutschland unter bestimmten Bedingungen relativ betrachtet großzügiger als die österreichischen Regelungen. Da sie aber auf einem geringeren Ausgangsniveau ansetzen, reichen die deutschen Bruttorenten und Ersatzraten in diesen Fällen trotzdem nicht an die österreichischen heran. In Österreich werden dagegen die Phasen von langer Arbeitslosigkeit großzügiger bewertet – hier vergrößert sich dann der Abstand zu Deutschland. Das gilt andererseits ebenso für die Berechnungen, bestimmte Personengruppen identifizieren und vergleichen, die ähnliche Versicherungsdauern aufweisen (vgl. Tab. 2).

Tab. 2 Durchschnittliche Bruttorenten langjährig versicherter Männer (Altersrenten)
Angaben in Euro für den Neuzugang 2019

Deutschland: langjährig und besonders langjährig Versicherte	1.563
Österreich: Bezieher von Pensionen entsprechend Langzeitversichertenregelung und nach Schwerarbeitsregelung	2.786

Quelle: Deutsche Rentenversicherung 2021b, Hauptverband der österr. Sozialversicherungsträger 2020, eigene Berechnungen (gewichtetes Mittel). Österreich: Pensionsversicherung der Unselbständigen, Pensionen ohne Zulagen und Zuschüsse, inkl. zwischenstaatlicher Teileistungen

WSI

Der Vorsprung Österreichs bleibt schließlich auch bestehen, wenn die steuerliche Behandlung der Renten berücksichtigt wird. Hier zeigt sich, dass bei gleichen Euro-Beträgen (Brutto-Renten) der Steuer- und Abgabensatz, der die deutschen Renten reduziert, bei den niedrigeren und mittleren Renten sogar höher ist als bei den österreichischen Pensionen. Gemessen an absoluten Durchschnittswerten fallen die Steuern und Abgaben in Österreich höher aus, was allerdings daran liegt, dass bei deutschen Durchschnittsrenten aufgrund der niedrigen Ausgangswerte und der progressiven Besteuerung (noch) kaum Steuern zu zahlen sind. Tab. 3 zeigt die Steuern und Abgaben in Prozent der Jahresbruttorenten für Renten von 10.000 bis 35.000 Euro.⁹

⁸ Das gilt bei einer Betrachtung von durchschnittlichen Rentenzahlungen für die Altersrenten generell und die Erwerbsminderungsrenten der Männer. Etwas näher kommen die deutschen Erwerbsminderungsrenten der Frauen und die Hinterbliebenenrenten an die österreichischen Werte heran, ohne sie jedoch zu erreichen. Vgl. Blank et al. 2021.

⁹ Ein darüberhinausgehender Vergleich scheint nicht sinnvoll, da in Deutschland bereits eine Jahresbruttorente von 35.000 Euro einer Beitragszahlung aus rund 93 Jahren mit Durchschnittsverdienst entspräche (Berechnung mittels aktuellem Rentenwert West, 2018).

Tab. 3 Steuern und Abgaben auf die Jahresbruttorente
Angaben in Euro bzw. Prozent für Rentenzugang 2018

Jahresbruttorente (in Euro)	Steuern und Abgaben in Prozent	
	Deutschland	Österreich
10.000	11	5
12.500	11	5
15.000	12	6
17.500	13	8
20.000	14	10
25.000	17	15
30.000	19	19
35.000	21	21

Quelle: Blank et al. 2021 (eigene Berechnungen). Annahmen: alleinstehende Personen ohne weitere Einkünfte, ohne Kirchensteuer, Sozialversicherungsbeitrag Deutschland insgesamt 10,95 Prozent (ohne Kinderlosenzuschlag zur Pflegeversicherung), Österreich 5,1 Prozent

WSI

Schließlich können mit Blick auf das gesamte Alterssicherungssystem die oben genannten Prognosen der OECD einen Anhaltspunkt bieten. Auch unter optimistischen Annahmen¹⁰ reichen die deutschen Werte brutto wie netto nicht an die österreichischen heran. Ebenso zeigen Kalkulationen im Alterssicherungsbericht der Bundesregierung, dass das Brutto-Gesamtversorgungsniveau¹¹ für „Durchschnittsverdienende“ selbst unter Einbezug von Riester- und Privat-Renten auch in Zukunft 50 Prozent nur knapp überschreiten wird (BMAS 2020, S. 183, Tabelle E.1). Bei den aktuellen Rentner:innen spielt die öffentlich geförderte private Vorsorge noch kaum eine Rolle, laut Befragungsdaten bezogen 2019 1,5 Prozent der Befragten eine Riester-Rente (ebda., S. 172).¹² Weiter verbreitet – aber letztlich auch nur bei einer Minderheit – ist die betriebliche Altersversorgung (bAV) mit im Durchschnitt auch höheren Leistungen. Für die Zukunft muss nach den Daten des Alterssicherungsberichts davon ausgegangen werden, dass ein deutlich größerer Anteil der Bevölkerung über eine zusätzliche Altersvorsorge verfügt. Dennoch bleibt es dabei, dass durch den freiwilligen Charakter Lücken in der Verbreitung bestehen bleiben und die Leistungen zwar die Lücke zwischen den Alterseinkünften für Rentner:innen in Österreich und Deutschland verkleinern, aber bei weitem nicht schließen werden. Mit diesen Überlegungen wird allerdings der Vergleich der Rentenver-

¹⁰ Für die private Zusatzvorsorge wird eine durchgehende Beitragsleistung während der gesamten Erwerbsdauer im Ausmaß der maximal geförderten Beitragsleistung angenommen. In der Akkumulationsphase wird eine durchschnittliche reale Rendite in der Höhe von 3 Prozent (bei einer durchschnittliche Reallohnsteigerung von 1,25 Prozent) angenommen. Die Gesamtkosten (Verwaltung, Veranlagung, Annuitätenkauf) werden mit einem Umrechnungsfaktor bei der Annuitätenberechnung (bezogen auf das akkumulierte Kapital) von 90 Prozent „berücksichtigt“ und ein realer Diskontfaktor in der Höhe von 2 Prozent herangezogen.

¹¹ Das Gesamtversorgungsniveau setzt die Summe der Leistungen aus öffentlicher Rentenversicherung und privater geförderter Vorsorge sowie einer „Privat-Rente“ (in die die Steuerersparnisse aus der steuerlichen Freistellung der Beiträge zur öffentlichen Rentenversicherung einfließen) eines „Standardrentners“ mit 45 Jahren Beitragszahlung zum Durchschnittsverdienst ins Verhältnis zum Durchschnittsverdienst.

¹² Von diesen wiederum bezogen 80 Prozent eine laufende Rente in Höhe von durchschnittlich 65 Euro.

sicherungen verlassen – eine Betrachtung aller Renteneinkommen müsste bspw. auch die Beamtenversorgung und die Renten der Selbständigen in den Blick nehmen.¹³

5 Wie steht es um das Rentenalter?

In Deutschland wird das gesetzliche Renteneintrittsalter schrittweise auf 67 angehoben. Dieser Prozess ist im Jahre 2031 beendet. Im Jahr 2021 lag die Regelaltersgrenze bei 65 Jahren und 9 Monaten (ab November 2021: bei 65 Jahre und 10 Monaten). Möglichkeiten zum früheren Renteneintritt bestehen unter besonderen Bedingungen für langjährig Beschäftigte (mit Abschlägen) und besonders langjährig Beschäftigte („Rente mit 63“).

In Österreich gilt dagegen die Altersgrenze 65 Jahre. Für Frauen gilt aktuell sogar noch die Altersgrenze von 60 Jahren, die aber zwischen 2024 und 2033 schrittweise auf 65 Jahre angehoben wird. Frühere Renteneintrittsmöglichkeiten bestehen wie in Deutschland für langjährig Versicherte (Korridorpension ab dem Alter von 62 Jahren mit Abschlägen von 5,1 Prozent pro Jahr unter der Voraussetzung von 40 Versicherungsjahren; bei 45 Pflichtversicherungsjahren mit Abschlägen von 4,2 Prozent¹⁴) und wenn die Voraussetzungen für eine Schwerarbeitspension vorliegen (ab dem Alter 60 Jahre mit den Voraussetzungen 45 Versicherungsjahre und 10 Jahre anerkannter Schwerarbeit innerhalb der letzten 20 Jahre vor Pensionsantritt; Abschläge betragen 1,8 Prozent pro Jahr).

In beiden Ländern liegt das effektive Rentenalter unterhalb der gesetzlichen Grenze. In Deutschland gehen die Menschen im Durchschnitt später in Rente als in Österreich, wobei der Abstand bei den Frauen größer ist als bei den Männern (Tab. 4).

Tab. 4 Durchschnittliche Rentenzugangsalter 2019, Versichertenrenten/Eigenpensionen und Altersrenten, nach Geschlecht

	Versichertenrenten/Eigenpensionen			Altersrenten		
	Insgesamt	Männer	Frauen	Insgesamt	Männer	Frauen
Deutschland	62,3	62,2	62,5	64,3	64,0	64,5
Österreich	60,3	61,3	59,5	61,7	63,3	60,5

Quelle: Deutsche Rentenversicherung 2021b, Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger (2020); Statistische Daten aus der Sozialversicherung, Pensionsversicherung Berichtsjahr 2019, Tab. 29



¹³ S. hierzu BMAS 2020, Abschnitt A.3.

¹⁴ In den Jahren 2020 und 2021 aufgrund einer wieder zurückgenommenen Sonderregelung für den Zugang ohne Abschläge.

6 Wie lassen sich die höheren Leistungen erklären?

Der zentrale Grund für die großzügigeren Leistungen liegt in dem klaren Leistungsziel der österreichischen Rentenversicherung. Dieses lässt sich in der Formel 80/45/65 zusammenfassen. Gemeint sind damit eine Bruttoersatzrate¹⁵ von 80 Prozent bei 45 Jahren Beitragszahlung und einem Renteneintritt mit 65 Jahren. Die großzügigeren Pensionen gehen mit höheren Beiträgen als in Deutschland einher – Österreich leistet sich also bessere Pensionen.

Die Zahl „80 Prozent“ ist mit den deutschen Maßzahlen (Sicherungsniveau netto vor Steuern) nicht direkt vergleichbar. Das gegenwärtige Sicherungsniveau vor Steuern übersetzte sich nach Berechnungen der Deutschen Rentenversicherung vor der Corona-Krise in ein Bruttorentenniveau¹⁶ von knapp 45 Prozent (Deutsche Rentenversicherung 2021b). Nach bisher geltender Rechtslage wird nach Auslaufen der „doppelten Haltelinie“ das Sicherungsniveau weiter sinken. Eine echte Zielvorgabe kennt das deutsche Rentenrecht bislang nicht, nur Sicherungslinien als Mindestvorgaben.

Damit ist festzuhalten, dass es hier um eine politische Entscheidung über sozialpolitische Ziele geht, die in Österreich mit der klaren Schwerpunktsetzung auf eine öffentliche Pensionsversicherung verbunden ist. Trotz Versuchen einer Teilprivatisierung Anfang des Jahrhunderts und auch Reformen, die den Zugang zu Frühpensionen deutlich erschwerten und letztlich auch Kürzungen – d. h. ähnlich hohe Leistungszusagen bei einem späteren Renteneintritt – mit sich brachten, wurde diese Schwerpunktsetzung beibehalten.

7 Und was ist mit Altersarmut?

Menschen haben verschiedene Einkommensquellen. Die Leistungen der öffentlichen Rentenversicherung sind für Ältere die wichtigste, aber häufig nicht die einzige Einkommensquelle. Aus einer niedrigen Rente kann nicht direkt auf Altersarmut geschlossen werden. Ein häufig verwendeter Indikator für die finanzielle Lebenslage der älteren Bevölkerung sind die Armutsrisikoquoten, also der Anteil derjenigen in den älteren Altersgruppen, die von Einkommensarmut betroffen sind.

Außerdem wird in der öffentlichen Debatte auch auf die Zahl oder Quote derjenigen hingewiesen, die einkommensgeprüfte Grundsicherungsleistungen beziehen. Dabei stellt sich aber die Frage nach der Aussagekraft dieser Daten, wenn es um die Lebensbedingungen von älteren Menschen geht, da der Nicht-Bezug einer Sozialleistung nicht mit fehlender Bedürftigkeit bzw. nicht vorhandener Armutsgefährdung gleichzusetzen ist (etwa aufgrund niedriger Grenzwerte und/oder restriktiver Zugangsbestimmungen und/oder Furcht vor Stigmatisierung). Ein Vergleich von Quoten der Inan-

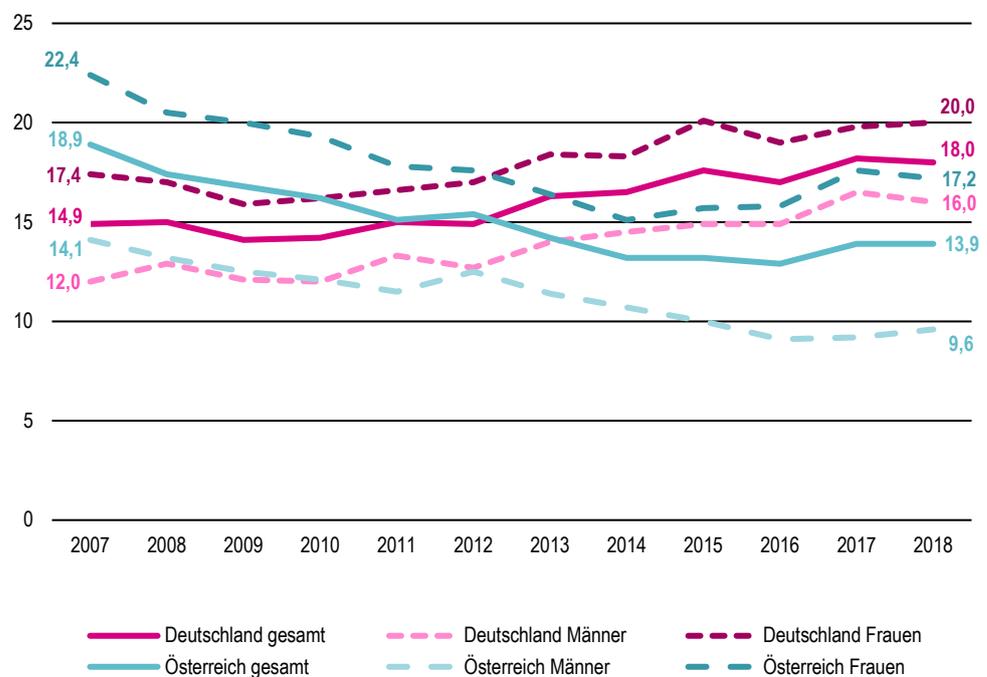
¹⁵ Bezogen auf das durchschnittliche Lebenseinkommen.

¹⁶ Das Bruttorentenniveau setzt die Rente eines Standardrentners mit 45 Jahren Beitragszahlung aus Durchschnittsverdienst ins Verhältnis zum Durchschnittsverdienst.

spruchnahme ist insofern problematisch, als Sicherungssysteme durch unterschiedliche Zugangsbedingungen und Leistungshöhen verschiedene Quoten „produzieren“, die nicht die Bedürftigkeit oder Lebenslage der Personen widerspiegeln – in beiden Ländern liegen die Grundsicherungsleistungen unter den statistischen Armutsgrenzen, in Deutschland noch deutlicher als in Österreich.

Mit Blick auf die Armutsquoten der über 65-Jährigen zeigen sich in den beiden Ländern gegenläufige Tendenzen (Abb. 2): In Österreich ist die Armutsquote unter der älteren Bevölkerung gesunken, in Deutschland dagegen gestiegen. Ausschlaggebend für die Entwicklungen dürften sowohl vergangene Arbeitsmarktentwicklungen, die den Aufbau von Ansprüchen und damit die Alterseinkünfte der Personen beeinflussen, als auch rentenpolitische Entscheidungen sein (Türk/Blank 2017).

Abb. 2 Armutsgefährdungsquoten von Personen im Alter von 65 und mehr Jahren, Deutschland und Österreich, 2007-2018, nach Geschlecht



Quelle: Eurostat 2021. Armutsgefährdungsquote: Grenze sind 60 Prozent des medianen Äquivalenzeinkommens nach Sozialleistungen. Jahreswerte umbasiert (vgl. Türk/Blank 2017)

WSI

Klar ist, dass die verschiedenen Leistungshöhen der Rentensysteme dazu führen, dass diese in unterschiedlichem Maße armutsfest sind. So lässt sich bspw. zeigen, dass bei vergleichbaren Einkommen und daraus folgenden Beitragszahlungen Menschen in Deutschland deutlich länger als in Österreich für eine Rente arbeiten müssen, deren Höhe den (nationalen) Fürsorgeleistungen oder Armutsgrenzen entspricht (Blank/Türk 2018).

8 Wir haben in Deutschland jetzt die Grundrente – was ist denn damit?

In Österreich erhalten Personen mit geringen Renten eventuell die sogenannte Ausgleichszulage. Voraussetzung dafür ist ein Gesamteinkommen (Pension und sonstiges Nettoeinkommen) unterhalb des Ausgleichszulagenrichtsatzes sowie ein Pensionsanspruch. Liegen die Voraussetzungen vor, wird die Pension bzw. das Einkommen auf die Höhe des Ausgleichszulagenrichtsatzes aufgestockt, bei längeren Vorversicherungszeiten auch auf höhere Beträge (Tab. 5). Eine Vermögensanrechnung findet nicht statt. Die Ausgleichszulage wird wie die Pensionen 14mal jährlich gezahlt, es fallen Beiträge zur Krankenversicherung an.

Tab. 5 Richtsätze für die Ausgleichszulage

Grenzwerte in Euro für Gesamteinkommen pro Monat bei 14 Zahlungen pro Jahr, 2021

Anspruchsberechtigung	Betrag in Euro pro Monat
Für alleinstehende Pensionistinnen/Pensionisten (gilt auch für Witwen/Witwer)	1.000,48
Für Pensionistinnen/Pensionisten, die mit der Ehepartnerin/dem Ehepartner oder der/dem gleichgeschlechtlichen eingetragenen Partnerin/Partner im gemeinsamen Haushalt leben (Richtsatz für den Haushalt)	1.578,36
Ausgleichszulagenbonus/Pensionsbonus	
Vorliegen von mind. 360 Beitragsmonate der PfV.*	1.113,48
Vorliegen von mind. 480 Beitragsmonate der PfV.*	1.339,99
Vorliegen von mind. 480 Beitragsmonate der PfV.* bei gemeinsamem Haushalt mit dem Ehegatten/der Ehegattin bzw. dem/der eingetragenen Partner/Partnerin	1.808,73

Quelle: nach oesterreich.gov.at (2021); * Als Beitragsmonate der Pflichtversicherung aufgrund einer Erwerbstätigkeit gelten auch max. 60 Versicherungsmonate für Zeiten der Kindererziehung und max. 12 Versicherungsmonate für Zeiten eines Präsenz- oder Zivildienstes.

WSI

Auch die in Deutschland ab 2021 eingeführte Grundrente verfolgt das Ziel, Personen mit geringen Renten trotz langer Beitragszahlung besser zu stellen. Allerdings führen Anspruchsvoraussetzungen und Leistungsberechnung dazu, dass diese Leistung deutlich weniger großzügiger ausfällt als die österreichische Ausgleichszulage. Zunächst einmal müssen mindestens 33 Jahre Grundrentenzeiten vorliegen, für einen vollen Anspruch 35 Jahre.¹⁷ Eine Einkommensprüfung greift bei 1.250 Euro (Paare: 1.950 Euro); Einkommen ab 1.600 (2.300) Euro werden voll auf die Grundrente angerechnet.

¹⁷ Für die Grundrentenzeiten s. Deutsche Rentenversicherung 2021a.

Die Aufstockung der niedrigen Renten erfolgt, wenn während Grundrentenzeiten mindestens 30 Prozent des Durchschnittsverdienstes, maximal aber 80 Prozent des Durchschnittsverdienstes erzielt wurden. Dann wird der Durchschnittswert verdoppelt, bei 35 Jahren höchstens auf 80 Prozent des Durchschnittsverdienstes (bei unter 35 Jahren Grundrentenzeiten auf weniger). Der Unterschiedsbetrag wird dann um 12,5 Prozent gekürzt. Der sich ergebene Zuschlag wird für maximal 35 Jahre berechnet. Der Zuschlag wird nicht auf die bedürftigkeitsgeprüfte Grundsicherung angerechnet. Es werden Beiträge zur Kranken- und Pflegeversicherung fällig.

Der Vergleich zeigt, dass die deutsche Version auch unabhängig von den Rahmendaten des Rentensystems deutlich weniger großzügig (und wesentlich komplizierter) ist – bedingt durch die Vorversicherungszeiten und den Modus der prozentualen Aufstockung. Problematisch ist zudem, dass die prozentuale Aufstockung auf Grundlage von Renten umgesetzt wird, die durch das sinkende Rentenniveau in der Tendenz entwertet werden. Die Ausgleichszulagenrichtsätze (und damit auch die Ausgleichszulagen) werden dagegen jährlich gemeinsam mit den Pensionen angepasst. In den letzten Jahren wurde jeweils in Sondergesetzen geregelt, dass sehr niedrige Pensionen und Ausgleichszulagen deutlich höher angepasst werden als hohe Pensionen.

9 Und wie wird das finanziert?

Wie die deutsche Rentenversicherung wird die österreichische Pensionsversicherung überwiegend durch Beiträge der Beschäftigten und der Arbeitgeber sowie durch Zuschüsse aus dem Bundeshaushalt finanziert. Der Beitragssatz liegt in Österreich mit 22,8 Prozent deutlich höher als in Deutschland (2021: 18,6 Prozent). Dabei zahlen die Arbeitgeber in Österreich einen höheren Anteil (12,55 Prozent) als die Beschäftigten (10,25 Prozent), während in Deutschland der Beitragssatz zu gleichen Teilen auf Arbeitgeber und Beschäftigte verteilt wird.¹⁸ Selbständige zahlen in Österreich einen Beitrag von 18,5 Prozent, Bäuer:innen einen Beitrag von 17 Prozent, der jeweils aus Bundesmitteln („Partnerleistung“) auf 22,8 Prozent aufgestockt wird.

In beiden Ländern werden Beiträge nur bis zu einer Beitragsbemessungsgrenze erhoben. Diese beträgt in Deutschland 2021 7.100 Euro pro Monat (neue Bundesländer: 6.700 Euro), in Österreich 6.475 Euro (Jahreszwölfstel). Auf Einkommen oberhalb der Grenze werden keine Beiträge erhoben und entsprechend werden auch keine Ansprüche erworben.

Die Bundeszuschüsse – also die pauschalen Beiträge aus Steuermitteln zur teilweisen Deckung der Ausgaben der Rentenversicherungen – erfolgen in Deutschland nach Regelungen im Sozialgesetzbuch, die eine jährliche Anpassung der Zuschüsse nach der Lohnentwicklung bzw. der Ent-

¹⁸ In Deutschland muss zudem die private Vorsorge allein von den Beschäftigten – gefördert durch staatliche Zuschüsse – getragen werden. Die betriebliche Altersversorgung wird entweder allein von den Beschäftigten (in 20 Prozent der Betriebsstätten), allein von den Arbeitgebern (24 Prozent) oder von beiden (69 Prozent) finanziert (BMAS 2020, S. 146).

wicklung der Mehrwertsteuer vorsehen. In Österreich ist der Bundeszuschuss dagegen im Wesentlichen als Ausfallhaftung konzipiert, d. h. bei einer Differenz zwischen Einnahmen und Ausgaben der Pensionsversicherung ist der Beitragssatz fix (und das seit 1988) und der Bundeszuschuss wird entsprechend der Finanzbedarfe justiert. Bei den Selbständigen erfolgt darüber hinaus vorgelagert – wie oben ausgeführt – unter dem Titel „Partnerleistung“ eine pauschale Subventionierung der niedrigeren Beitragssätze aus Steuermitteln, was die Ausfallhaftung im gleichen Ausmaß vermindert. Der Bundeszuschuss setzt sich in diesem Bereich somit aus „Partnerleistung“ und Ausfallhaftung zusammen.

Außerdem erhalten die Rentenversicherungen zusätzliche, teils als Beiträge verbuchte Zahlungen. In Deutschland erhält die Rentenversicherung weitere Mittel aus dem Bundeshaushalt, unter anderem eine pauschalierte Zahlung für Kindererziehungszeiten. In Österreich leistet der Bund „echte“, also leistungsbegründende Beiträge z. B. für Präsenz- und Zivildienstzeiten, Kranken- und Wochengeldbezugszeiten sowie (anteilig) für Zeiten der Kindererziehung.

In Österreich wird darüber hinaus auch die bedarfsorientierte Mindestsicherung für Rentner:innen (Ausgleichszulagen) von der Pensionsversicherung für den Staat abgewickelt. Der Leistungsaufwand hierfür wird der Pensionsversicherung aus dem Bundesbudget ersetzt. Bei einem Vergleich mit der deutschen Rentenversicherung bleiben diese Einnahmen und Ausgaben konsequenterweise unberücksichtigt.

Werden nur die direkten Bundeszuschüsse gegenübergestellt (Angaben für 2019), zeigt sich, dass in Deutschland rund 24 Prozent der Einnahmen der Rentenversicherung aus dem Bundeshaushalt stammen (Tab. 6). In Österreich beträgt der Anteil an den Gesamteinnahmen (ohne die Erstattungen für die Ausgleichszulage) 17 Prozent und ist damit niedriger. Der Wert ist allerdings nicht direkt mit dem deutschen vergleichbar, da der hohe Anteil der Bundeszuschüsse im Bereich der Selbständigen sowie der Bäuer:innen¹⁹ den Wert für die Pensionsversicherung insgesamt deutlich nach oben treibt. Wird nur die Pensionsversicherung der Unselbständigen betrachtet, beträgt der Anteil der Bundeszuschüsse knapp 11 Prozent.

Werden auch Beiträge aus dem Bundeshaushalt/aus Steuermitteln für die Berücksichtigung von Zeiten ohne eigene Beitragsleistung mitberücksichtigt, dann steigt der Anteil der Bundesmittel an den Einnahmen in Deutschland auf rund 30 Prozent und in Österreich in der Pensionsversicherung insgesamt auf knapp 20 Prozent.

Eine weitergehende Analyse könnte neben dem Bundeshaushalt auch weitere öffentliche Institutionen und ihre Finanzbeziehungen zur Rentenversicherung berücksichtigen. So werden in Deutschland von der Arbeitslosenversicherung „echte“, also leistungsbegründende Beiträge für die Bezieh:innen von Arbeitslosengeld I überwiesen. Das gleiche gilt in Österreich

¹⁹ Der Bundeszuschuss im Bereich der Selbständigen betrug 2019 knapp 56 Prozent, dieser hohe Wert resultiert nicht nur aus den subventionierten niedrigeren Beitragssätzen, sondern etwa auch aus der sehr ungünstigen Versicherten/Leistungsbezieher:innen-Relation insbesondere im bäuerlichen Bereich.

für Bezieher:innen von Arbeitslosengeld und Notstandshilfe. Darüber hinaus werden drei Viertel der Aufwendungen für die leistungsbegründenden Beiträge für Kindererziehungszeiten aus dem Familienlastenausgleichsfonds finanziert.

Tab. 6 Mittel aus den Bundeshaushalten an die Rentenversicherungen (2019)
Angaben in Mio. Euro bzw. in Prozent der Einnahmen

Deutschland			Österreich				
			PV insgesamt (ohne Ausgleichszulagen)		Unselbst- ständige	Selbst- ständige	
	Mio. Euro	Prozent der Einnahmen	Mio. Euro	Prozent der Einnahmen	Prozent der Einnahmen	Prozent der Einnahmen	
Einnahmen insgesamt	326.677		Einnahmen insgesamt	44.964			
Bundes- zuschuss und zusätzlicher Bundes- zuschuss	77.560	23,7	Bundes- zuschuss	7.521	17,1	10,6	55,6
Beitrags- und weitere Zahlungen des Bundes	21.063	6,4	Beitrags- zahlungen des Bundes	1.076	2,4	2,8	0,3
Bundesmitten insgesamt	98.623	30,2	Bundesmitten insgesamt	9.577	19,6	13,4	56,0

Quelle: Deutsche Rentenversicherung (2021b), Alterssicherungskommission (2020), Dachverband (2021)



Für eine vollständige Analyse der Finanzierung von Rentensystemen wären neben Unterschieden in der Höhe der Beitragssätze und der Beitragsbemessungsgrenzen sowie in der relativen Bedeutung von Bundeszuschüssen bzw. Bundesmitteln auch weitere Einflussfaktoren wie etwa die Altersstruktur oder die Ausgestaltung des Versichertenkreises zu berücksichtigen. Schließlich sind aus gesamtstaatlicher bzw. volkswirtschaftlicher Perspektive auch weitere öffentliche und private Ausgaben für die Alterssicherung relevant. Sowohl in Deutschland als auch in Österreich fallen Ausgaben für die Beamtenversorgung an, die nicht über die Rentenversicherung abgewickelt wird. In Deutschland betragen beispielsweise die Versorgungsleistungen des öffentlichen Dienstes 2019 56,7 Mrd. Euro (sozialpolitikaktuell.de o. J.). Einzubeziehen aus budgetärer Sicht wären darüber hinaus auch die in Deutschland deutlich höheren Zulagen- und Steuerförderungen der privaten Vorsorge und der betrieblichen Altersversorgung. Während die Förderung der privaten Vorsorge in Deutschland gut dokumentiert ist, ist dies bei Betriebsrenten nicht der Fall. Aus gesamtwirtschaftlicher Sicht wären darüber hinaus die Ausgaben für private und betriebliche Altersvorsorge insgesamt in die Betrachtung mit einzubeziehen.

10 Wird dafür in Österreich an anderer Stelle gespart?

Die Alterssicherungssysteme sind Teil eines großen Systems öffentlicher Haushalte und Institutionen. Eine direkte Verrechnung in dem Sinne, dass die Beiträge zur Rentenversicherung – speziell die Arbeitgeberbeiträge – die Aufwendungen für einen anderen Posten reduzieren, ist grundsätzlich nicht möglich. So ist beispielsweise der Hinweis, dass Arbeitgeber und Beschäftigte in Österreich keinen Beitrag für die Pflegeversicherung zahlen müssen, zwar korrekt, das bedeutet aber nicht zwangsläufig, dass dort das Risiko der Pflegebedürftigkeit schlechter abgesichert wäre. Der Hinweis blendet einerseits aus, dass das Risiko der Pflegebedürftigkeit in Österreich auf anderen, nicht die Lohnkosten erhöhenden Wegen öffentlich und sozial abgesichert ist. Andererseits werden in Österreich Löhne zusätzlich mit Abgaben belegt, die in Deutschland nicht existieren.

Berechnungen der OECD zeigen, dass der „Keil“ aus Steuern und Abgaben („tax wedge“) zwischen Arbeitskosten und Nettolohn bei einem:r allein-stehenden Durchschnittsverdiener:in gemessen in Prozent der Arbeitskosten in Österreich 2020 niedriger lag (47,3 Prozent) als in Deutschland (49,0 Prozent). Beide Länder haben hier im OECD-Vergleich sehr hohe Werte (nur Belgien hat einen höheren Wert). In Österreich liegen die Sozialabgaben der Arbeitgeber (in Prozent des Bruttolohns) allerdings bei 28,1 Prozent, während er in Deutschland bei 19,9 Prozent lag. Im Gegenzug hatten Durchschnittsverdiener in Deutschland die OECD-weit höchste Abgabenlast mit 38,9 Prozent des Bruttolohns zu tragen, eine vergleichbare Person in Österreich dagegen nur 32,6 Prozent (OECD 2021).

Damit ist zunächst festzuhalten, dass Österreich und Deutschland sich insofern gleichen, als am Faktor Arbeit traditionell eine Reihe von Steuern und Abgaben ansetzen, wobei in Österreich ein größerer Anteil auf den Bruttolohn aufgeschlagen wird (und damit als Arbeitgeberbeitrag in die Arbeitskosten eingeht), während in Deutschland diese Abgaben stärker als in Österreich das Bruttoeinkommen der Beschäftigten reduzieren und damit zu einem relativ niedrigeren Nettoeinkommen führen. Für die gewählte Personenkonstellation (Durchschnittsverdienst) haben Österreicher im Ergebnis ein marginal höheres Nettoeinkommen als in Deutschland (net income after taxes in US dollars using PPP exchange rates; OECD 2021).

Für die rentenpolitische Debatte ist wichtig festzuhalten, dass ein einfaches Verrechnen einzelner Posten in den lohnbezogenen Abgaben die Debatte nicht erhellt. Ein Vergleich müsste außerdem berücksichtigen, dass in Deutschland Beschäftigte und ihre Angehörigen mit vier Prozent ihres Bruttoeinkommens zusätzlich privat vorsorgen sollen. Da diese Ausgaben freiwillig sind, tauchen sie in Auswertungen zur Steuer- und Abgabenquote nicht auf.

11 Was sind die ökonomischen Folgen – und ist das „nachhaltig“?

Ein Vergleich makroökonomischer Rahmendaten für den Zeitraum 2000-2014 zeigt, dass Österreich in wirtschaftlich vielerlei Hinsicht ähnlich gut oder sogar besser gefahren ist als Deutschland (Blank et al. 2016, S. 18-20). Ein verkürzter Schluss von der Höhe der Sozialabgaben oder der Ausgaben der öffentlichen Alterssicherung auf die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit oder die Arbeitsmarktentwicklung ist nicht möglich – nicht zuletzt weil, wie gezeigt, einzelne Posten wenig aussagekräftig sind. Auch sollte bedacht werden, dass höhere Leistungen positive gesamtwirtschaftliche Folgen haben können (Lindner et al. 2019). Ebenso schwierig – oder sogar unmöglich – ist zudem, eine eindeutige ökonomische Grenze der Belastbarkeit oder Tragbarkeit von Ausgaben für soziale Sicherung zu formulieren. Das gilt auch für Sozialversicherungsbeitragssätze und Forderungen, diese bei einer bestimmten Höhe zu deckeln. Die Entwicklung der Wirtschaft Österreichs und die seiner internationalen Wettbewerbsfähigkeit zeigen vielmehr, dass ein deutlich höheres Beitrags- und Leistungsniveau in der umlagefinanzierten Rentenversicherung nicht schädlich sein müssen.

Entsprechend ist auch die „Nachhaltigkeit“ eines Rentensystems ein politisches Konzept und kein wissenschaftliches. Die „Tragbarkeit“ von Beiträgen oder Ausgaben beruht auf gesellschaftlichen Auseinandersetzungen und Mächteverhältnissen (vgl. Blank et al. 2018). Unstrittig sollte jedenfalls sein, dass ein steigender Altenanteil an der Gesamtbevölkerung die Akzeptanz eines gewissen Anstiegs der Ausgaben für die Alterssicherung (gemessen auch als Anteil des Bruttoinlandsprodukts, BIP) zur Wahrung der Generationengerechtigkeit erforderlich macht.

12 Lässt sich der österreichische Weg eins zu eins übertragen?

Vieles spricht dafür, das österreichische Pensionssystem als attraktives Vorbild für Deutschland heranzuziehen. Allerdings – trotz grundsätzlicher Nähe gilt auch hier: Genau wie das deutsche System ist das österreichische das Ergebnis einer jahrzehntelangen Folge von einzelnen – teilweise auch wieder zurückgenommenen – Entscheidungen und auch Kürzungen. So ist beispielsweise die österreichische Entwicklung in Richtung einer Erwerbstätigenversicherung Ergebnis eines Prozesses, der bereits in der Nachkriegszeit seinen Ausgangspunkt nahm. Bei den jeweiligen Entwicklungen spielen viele Faktoren eine Rolle wie unterschiedliche parteipolitische Kräfteverhältnisse und die Staat-Verbände-Beziehungen.

Bei Vorschlägen zu einer Übertragung sollten auch Schwächen der Systeme und diskutabile Punkte in beiden Systemen nicht aus den Augen verloren werden. Beide Länder haben als Kehrseite des Äquivalenzprinzips einen großen Gender Pension Gap. Hier ist für *beide* Länder zu prüfen, welche Maßnahmen zu einer Angleichung der Männer- und Frauenrenten führen können und an welcher Stelle die Rentenversicherung mit einem weiteren Ausgleich von Ungleichheiten, die durch den Arbeitsmarkt produziert

werden, überfordert wäre. Zu diskutieren wäre für beide Länder auch die Behandlung der geringfügigen Beschäftigung (und in Deutschland auch die Beitragsverringerung im Midijob-Bereich): Sind solche Besonderheiten bei der Verbeitragung angemessen? Und schließlich sollte die Ausgestaltung der Beitragszahlung in der gesetzlichen Alterssicherung der Selbständigen in Österreich überprüft werden. Auf der einen Seite könnte kritisch angemerkt werden, dass mit der Bezuschussung der Beiträge aus Bundesmitteln die Selbständigen in Österreich subventioniert und damit im Vergleich zu anderen Gruppen bevorzugt behandelt werden. Auf der anderen Seite könnte argumentiert werden, dass zum Ausgleich des „fehlenden“ Arbeitgeberanteils eine Bezuschussung angebracht ist, um Härten abzumildern, die bei der Einführung einer Versicherungspflicht insbesondere bei niedrig verdienenden Selbständigen entstehen würden (Schulze Buschoff/Emmler 2021). Aber auch hier stellt sich die Frage, ob dieser Ausgleich nicht innerhalb der (sehr heterogenen) Gruppe der Selbständigen erfolgen sollte und wie so ein Ausgleich stattfinden kann.

13 Was lässt sich also aus dem Vergleich lernen?

Welche Lehren lassen sich ziehen? Die Warnung davor, das österreichische System direkt übertragen zu wollen, soll nun gerade nicht heißen, dass für Deutschland nichts gelernt werden könnte – zumal Forderungen wie die nach einer Erwerbstätigenversicherung, nach Stärkung der gesetzlichen Rente und nach besserer Mindestsicherung ja schon lange im politischen Raum erhoben werden. Und das österreichische System kann selbstverständlich nach sorgfältiger Prüfung und nach einer Priorisierung von rentenpolitischen Zielen dazu beitragen, die Zielsetzungen wie auch die Instrumente des deutschen Systems weiter zu entwickeln.

Zunächst einmal zeigt der Vergleich Möglichkeiten und Spielräume auf, die speziell mit dem Instrument Sozialversicherung genutzt werden können. Das betrifft auch und gerade die Leistungshöhe. Eine Rentenversicherung kann bessere Leistungen als in Deutschland erbringen, wenn sie denn darf!

Der Vergleich zeigt zudem, dass großzügigere Rentenversicherungen nicht zu wirtschaftlichen Einbußen und Nachhaltigkeitsproblemen führen müssen. Die Details des Vergleichs etwa der Finanzierung legen weiterhin offen, wie sehr die Rentenversicherungen in ein weiteres System der Alterssicherung einerseits, in ein Steuer- und Abgabensystem andererseits eingebettet sind. Die Annahme, dass ein höherer Beitragssatz zur Rentenversicherung automatisch zu Kürzungen an anderer Stelle führen muss, negiert diese Komplexität. Ein enger Fokus auf Beitragssätze in den Rentenversicherungen kann außerdem bedeuten, eine Verlagerung von Kosten bspw. zu privaten und/oder betrieblichen Zusatzrenten zu „übersehen“ – Kosten für die Alterssicherung fallen dann an, ohne dass sie im öffentlichen System bilanziert werden. Vereinfachend gesagt: Österreich leistet sich eine großzügigere Pensionsversicherung – Deutschland leistet sich eine schwächere Rentenversicherung. Deutschland setzt dafür viel mehr auf den (aus öffentlichen Mitteln geförderten) Ausbau von Betriebs- und Privatrenten – und das, ohne genau zu wissen, wie hoch diese Vorsorge und

die Förderung in der Summe eigentlich ausfallen. Ein weiterer Unterschied besteht darin, dass in Deutschland die großzügigere Beamtenversorgung und berufsständische Versorgungswerke weitgehend aus der öffentlichen Rentendebatte ausgeklammert sind.

Der Vergleich kann schließlich auch zum Nachdenken über die eigenen Gerechtigkeitsvorstellungen anregen. In der deutschen Debatte um die Grundrente wurde in einem erheblichen Maße auf das Prinzip der Leistungsgerechtigkeit Bezug genommen. Die Grundrente soll diejenigen besserstellen, die trotz langer Vorleistung – gemessen an rentenrechtlichen Zeiten – nur eine geringe Rente beziehen. Sie sollen aber keinesfalls besser fahren als diejenigen, die vergleichsweise mehr geleistet haben. Die österreichische Ausgleichszulage ist in diesem Sinne wenig gerecht: Sie stockt geringe (Pensions-)Einkommen erst einmal auf einen pauschalen Wert auf – unabhängig davon, wie und auf welchem Niveau die Vorleistungen erbracht wurden (sofern ein Pensionsanspruch besteht – s.o.) und erweitert den Anspruch mittlerweile allerdings auch bei besonders langen Pflichtversicherungszeiten. Für die deutsche Debatte kann daraus erst einmal der Schluss gezogen werden, dass Prinzipien nicht in Stein gemeißelt und universal sind und dass die Großzügigkeit einer Rentenversicherung auch darin bestehen kann, Leistungen zu gewähren, die nicht „verdient“ sind, sondern primär auf das Ziel der Armutsminderung im Alter ausgerichtet sind.

Literatur

Alterssicherungskommission (2020): Voraussichtliche Gebarung der gesetzlichen Pensionsversicherung in den Jahren 2020 bis 2025, November 2020, Wien

Bäcker, G./Naegele, G./Bispinck, R. (2020): Sozialpolitik und soziale Lage in Deutschland. Ein Handbuch, Wiesbaden

Blank, F./Logeay, C./Türk, E./Wöss, J./Zwiener, R. (2016): Alterssicherung in Deutschland und Österreich: Vom Nachbarn lernen?, Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut der Hans-Böckler-Stiftung (WSI): WSI Report Nr. 27, 1/2016, Düsseldorf

Blank, F./Logeay, C./Türk, E./Wöss, J./Zwiener, R. (2018): Ist das österreichische Rentensystem nachhaltig?, in: Wirtschaftsdienst 3/2018, S. 193-199

Blank, F./Logeay, C./Türk, E./Wöss, J./Zwiener, R. (2021): Deutlich höhere Renten in Österreich als in Deutschland – methodische Aspekte des Vergleichs, in: Zeitschrift für Sozialreform, 67 (3), S. 211-259

Blank, F./Türk, E. (2018): Die Grundsicherung im Alter im Zusammenspiel mit der Rentenversicherung, in: G+S Gesundheits- und Sozialpolitik 2/2018, S. 47-54

Blank, F./Türk, E. (2021): Altersrenten und sozialer Ausgleich in Deutschland und Österreich – Ein Vergleich anhand von Modellrechnungen, in: Sozialer Fortschritt 70 (99), Online First Publikation, S. 1-25

BMAS (Bundesministerium für Arbeit und Soziales) (2020): Ergänzender Bericht der Bundesregierung zum Rentenversicherungsbericht 2020 gemäß § 154 Abs. 2 SGB VI (Alterssicherungsbericht 2020), Berlin

Dachverband der österreichischen Sozialversicherungsträger (2021): Statistische Daten aus der Sozialversicherung, Vorläufige Gebarungsergebnisse 2020, Februar 2021, Wien

Dessimirova, D./Bustamente, M. A. (2019): The Gender Gap in Pensions in the EU, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2019/631033/IPOL_BRI\(2019\)631033_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2019/631033/IPOL_BRI(2019)631033_EN.pdf) (letzter Zugriff: 18.10.2021)

Deutsche Rentenversicherung (2021a): Grundrente: Zuschlag zur Rente, https://www.deutsche-rentenversicherung.de/SharedDocs/Downloads/DE/Broschueren/national/grundrente_zuschlag_zur_rente.html (letzter Zugriff: 07.12.2021)

Deutsche Rentenversicherung (2021b): Rentenversicherung in Zeitreihen, <https://statistik-rente.de/drv/extern/zeitreihen/> (letzter Zugriff: 29.11.2021)

Eurostat (2021): Armutsgefährdungsquote älterer Personen nach Geschlecht und nach ausgewählten Altersgruppen – EU-SILC und ECHP Erhebungen [ilc_pnp1] <https://ec.europa.eu/eurostat/de/home> (letzter Zugriff: 06.09.2021)

Geyer, J./Haan, P./Ludwig, A. (2021): Mindestrente: Absicherung gegen Altersarmut und notwendiger Baustein für weitere Reformen. Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung e.V.: DIW aktuell Nr. 72, Berlin

Haan, P./Schaller, M. (2021): Heterogene Lebenserwartung. Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung: DIW Politikberatung kompakt 171, Berlin

Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger (2020): Statistische Daten aus der Sozialversicherung, Pensionsversicherung Berichtsjahr 2019, Wien

Lindner, F./Loegay, C./Zwiener, R./Blank, F. (2019): Demographischer Wandel: Zu den gesamtwirtschaftlichen Effekten höherer Beitragssätze und Steuern. Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung der Hans-Böckler-Stiftung (IMK): IMK Policy Brief 7/2019, Düsseldorf

OECD (2019): Pensions at a Glance 2019, OECD and G20 Indicators, Paris: OECD

OECD (2021): Taxing Wages - Comparative Tables, <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=AWCOMP#> (letzter Zugriff: 10.12.2021)

oesterreich.gov.at (2021): Ausgleichszulage, https://www.oesterreich.gv.at/themen/arbeit_und_pension/pension/Seite.270224.html (letzter Zugriff: 06.09.2021)

sozialpolitik-aktuell.de (o. J.): Versorgungsausgaben nach Beschäftigungsbereichen 1994 – 2019, https://www.sozialpolitik-aktuell.de/files/sozialpolitik-aktuell/_Politikfelder/Alter-Rente/Datensammlung/PDF-Dateien/abbVIII92.pdf (letzter Zugriff: 06.09.2021)

Schulze Buschoff, K./Emmler, H. (2021): Selbstständige in der Corona-Krise. Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut der Hans-Böckler-Stiftung (WSI): WSI Policy Brief Nr. 60, 9/2021, Düsseldorf

Türk, E./Blank, F. (2017): Niedrigrenten, Mindestsicherung und Armutsgefährdung Älterer. Ein Vergleich zwischen Österreich und Deutschland (Teil 2), in: Soziale Sicherheit 9/2017, S. 328-334

Wöss, J. (2020): Das österreichische Pensionssystem, in: Blank, F./Hofmann, M./Buntenbach, A. (Hrsg.): Neustart in der Rentenpolitik. Analysen und Perspektiven, Baden-Baden, S. 235-257

AUTOR:INNEN

Dr. Florian Blank

Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut
der Hans-Böckler-Stiftung
Düsseldorf
florian-blank@boeckler.de

Prof. Dr. Camille Logeay

Hochschule für Technik und Wirtschaft, Berlin
camille.logeay@htw-berlin.de

Mag. Erik Türk

Kammer für Arbeiter und Angestellte Wien – Sozialpolitik
erik.tuerk@akwien.at

Dr. Josef Wöss

Wien
josef.woess@akwien.at

Dr. Rudolf Zwiener

Bad Belzig
rzwiener@onlinehome.de

IMPRESSUM

Herausgeber

Hans-Böckler-Stiftung
Georg-Glock-Straße 18
40474 Düsseldorf
www.boeckler.de

ISSN 2366-9527

Satz: Daniela Groß

WWW.BOECKLER.DE