ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of
ZBW
Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

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

Article — Published Version

Österreichs Alterssicherung: Vorbild für Deutschland?

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Blank, Florian; Logeay, Camille; Türk, Erik; Wöss, Josef; Zwiener, Rudolf (2016) : Österreichs Alterssicherung: Vorbild für Deutschland?, Wirtschaftsdienst, ISSN 1613-978X, Springer, Heidelberg, Vol. 96, Iss. 4, pp. 279-286, https://doi.org/10.1007/s10273-016-1970-8

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/141401

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.

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

DOI: 10.1007/s10273-016-1970-8

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

Österreichs Alterssicherung: Vorbild für Deutschland?

Deutschland und Österreich sind von einem relativ ähnlichen Startpunkt aus in verschiedene rentenpolitische Richtungen aufgebrochen. Während Österreich aber weiterhin die traditionelle umlagefinanzierte öffentliche Rentenversicherung ins Zentrum der Alterssicherungspolitik stellt, erhielt in Deutschland die private kapitalgedeckte Altersvorsorge eine zunehmende Bedeutung. Diese soll nun das sinkende Leistungsniveau des öffentlichen Systems kompensieren. Erhofft hatten sich die deutschen Rentenreformer einen substanziellen Beitrag kapitalgedeckter Vorsorge zur Alterssicherung aufgrund hoher Kapitalmarktrenditen und zugleich eine bessere Wettbewerbsfähigkeit Deutschlands aufgrund der Kostenentlastung der Unternehmen. Ein Vergleich mit Österreich zeigt aber, dass es möglich ist, mit einem stark auf der öffentlichen Altersversorgung basierenden System wirtschaftlich erfolgreich zu sein.

Die Zahlen sind beeindruckend: 1560 Euro („netto vor Steuern") erhielten langjährig versicherte Österreicher, die 2013 in Rente gegangen sind, durchschnittlich von der gesetzlichen Rentenversicherung. Und das 14 Mal im Jahr. Deutsche Neurentner mit ähnlichem Erwerbsmuster mussten sich mit durchschnittlich 1050 Euro im Monat begnügen (vgl. Abbildung 1).[1] Auch die Werte für Frauen liegen weit auseinander – gegenüber den Männern spiegeln sich hier außerdem die abweichenden Erwerbsverläufe. Projektionen der OECD für aktuelle Berufseinsteiger gehen – auf Basis von „Idealverläufen" – davon aus, dass Österreicher nach 45 Berufsjahren mit Durchschnittsverdienst eine Bruttorente von 78,1% der Durchschnittsverdienstes erreichen, Deutsche dagegen 37,5% (nur öffentliches System).[2]

Deutschland und Österreich stellen traditionell öffentliche Rentenversicherungen ins Zentrum ihrer Alterssicherungspolitik. Allerdings sind sie in den vergangenen Jahren und Jahrzehnten sehr unterschiedliche Wege bei der Weiterentwicklung der Systeme gegangen. Die Idee der deutschen Rentenreformen der Jahrtausendwende war, das Leistungsniveau der gesetzlichen Rentenversicherung aus Rücksicht auf die prognostizierte Beitragssatzentwicklung, d.h. vor allem die Entwicklung der Lohnnebenkosten, zu reduzieren und die entstehenden Lücken über kapitalgedeckte Privatvorsorge zu schließen. An diesem System wird jedoch mittlerweile deutliche Kritik geübt – das deutsche System der Alterssicherung sorgt oft nicht mehr für einen gesicherten Lebensabend.[3] In

1 Hinter diesen Zahlen verbergen sich in Österreich (unselbständige) Altersrentner (mit durchschnittlich rund 41 Versichertenjahren) und in Deutschland die Gruppe der langjährig und besonders langjährig Versicherten mit durchschnittlich 46,5 Versicherungsjahren. Alle Altersrenten der Männer in Deutschland ergeben bei durchschnittlich 41 Versicherungsjahren den Zahlbetrag von 913 Euro für Neurentner 2013.

2 Vgl. OECD: Pensions at a Glance 2015 – OECD and G20 Indicators, Paris 2015, Tab. 6.1.

3 Vgl. W. Schmähl: Von der Rente als Zuschuss zum Lebensunterhalt zur „Zuschuss-Rente", in: Wirtschaftsdienst, 92. Jg. (2012), H. 5, S. 304-313.

Dr. Florian Blank ist Referatsleiter im Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Institut (WSI) der Hans-Böckler-Stiftung.

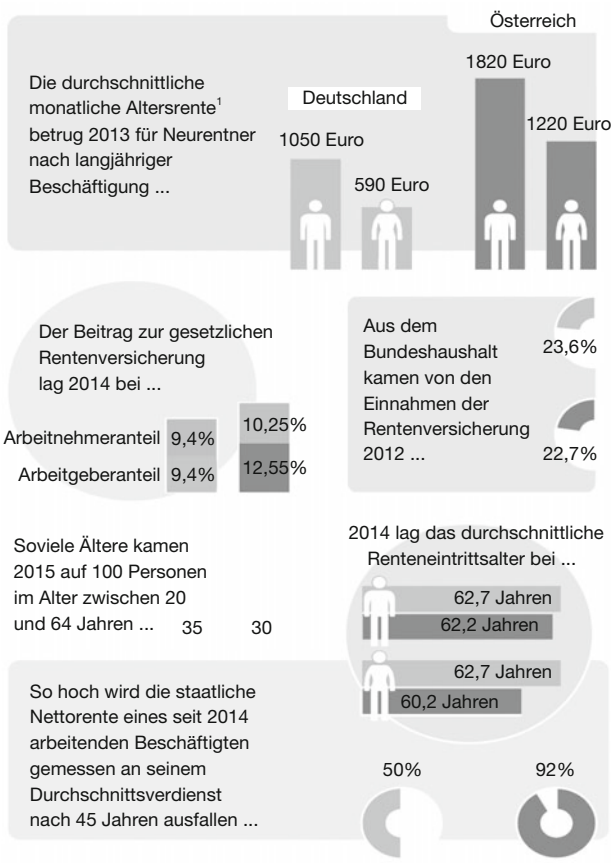
Prof. Dr. Camille Logeay lehrt Volkswirtschaftslehre an der Hochschule für Technik und Wirtschaft in Berlin.

Erik Türk, Mag., ist Referent für Fragen der Alterssicherung und der Sozialstaatsfinanzierung, Abteilung Sozialpolitik bei der Arbeiterkammer Wien.

Dr. Josef Wöss leitet dort die Abteilung Sozialpolitik.

Dr. Rudolf Zwiener ist Referatsleiter am Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK) der Hans-Böckler-Stiftung.

Abbildung 1
Österreicher im Alter besser versorgt



[1] Für Österreich: Die 13. und 14. Monatsrente sind enthalten.

Quelle: WSI/IMK/AK Wien.

Österreich ist die öffentliche Alterssicherung zwar Gegenstand vieler Reformen gewesen. Diese Reformen führten aber zu einer Weiterentwicklung und Stabilisierung der öffentlichen Rentenversicherung. Private und betriebliche Vorsorge spielen nur eine untergeordnete Rolle in der öffentlichen Sozialpolitik.

Ein zentrales Argument in der deutschen Reformdiskussion war, dass steigende Beiträge zur Rentenversicherung und damit steigende Lohnkosten den Standort Deutschland beeinträchtigen würden.[4] Dieser Beitrag zeigt am Beispiel Österreichs, dass eine den Lebensstandard sichernde Alterssicherung in öffentlicher Verantwortung ohne Wachstumseinbußen möglich ist.

Der Vergleich von Deutschland und Österreich ist deshalb so interessant, weil er als „Experiment" interpretiert werden kann: Beide Länder teilen sich physische Grenzen, stehen sich kulturell sehr nah, haben ähnlich aufgebaute Sozialversicherungssysteme, sind Mitglieder der EWU und haben offene Volkswirtschaften. Die Entwicklung Österreichs kann als Antwort auf die Frage, „was wäre passiert, wenn die deutschen Rentenreformen das Ziel der Lebensstandardabsicherung nicht aufgegeben hätten" interpretiert werden. Diese Analyse ist damit komplementär zu sonstigen Analysen.[5]

Rentenreformen in Deutschland und Österreich

Anfang des Jahrtausends wurde in Deutschland das Alterssicherungssystem durch mehrere Maßnahmen grundlegend umgebaut.[6] Mit diesen Gesetzen der rot-grünen Koalition wurde das Ziel der Sicherung des Lebensstandards im Rentenalter durch die gesetzliche Rentenversicherung aufgegeben. Ziel war die Dämpfung des prognostizierten Beitragssatzanstiegs, der auf 22% begrenzt werden sollte (bis zum Jahr 2030). Der Grund hierfür war das Bemühen um die Senkung und langfristige Stabilisierung der Arbeitskosten für Unternehmen und damit die Stärkung des „Standortes Deutschland". Zu diesem Zweck wurde die Rentenanpassungsformel so verändert, dass das Rentenniveau schrittweise sinkt. Als Minimum sieht das Gesetz ein Niveau von 43% (netto vor Steuern) im Jahr 2030 vor (2001 betrug das Niveau 52,6% netto vor Steuern). Die so entstehende Sicherungslücke sollte – so die Vorstellung des Gesetzgebers – durch die Bürger mittels privater oder betrieblicher Vorsorge geschlossen werden. Private kapitalgedeckte Vorsorge sollte das öffentliche, umlagefinanzierte System also teilweise ersetzen. Bei dieser Entscheidung spielte nicht zuletzt die damals vorherrschende Annahme eine Rolle, dass sich an den Finanzmärkten höhere Renditen erzielen ließen als im Umlagesystem. Die Nutzung der privaten und betrieblichen Vorsorge wird zudem durch die Steuerzahler subventioniert. Weitere Reformen berührten die steuerliche Behandlung von Renten (nachgelagerte Besteuerung) und zielten auf die Anhebung des Renteneintrittsalters („Rente mit 67"). Im Ergebnis wurde das öffentliche System deutlich geschwächt.

Auch Österreichs Rentensystem war Gegenstand vieler Reformen.[7] Mit der Einführung des neuen „Pensionskontorechts" 2005 erfolgten zwar substanzielle Änderungen,

4 G. Schröder: Regierungserklärung des Bundeskanzlers „Mut zum Frieden und zur Veränderung" („Agenda 2010"), vom 14. März 2003.

5 Vgl. C. Logeay, V. Meinhardt, K. Rietzler, R. Zwiener: Gesamtwirtschaftliche Folgen des kapitalgedeckten Rentensystems, IMK Report Nr. 43, Düsseldorf 2009.

6 Ausführliche Informationen zu den Rentenreformen in beiden Ländern und zum österreichischen Rentensystem finden sich in F. Blank, C. Logeay, E. Türk, J. Wöss, R. Zwiener: Alterssicherung in Deutschland und Österreich: Vom Nachbarn lernen?, WSI-Report, Nr. 27, Düsseldorf 2016, hier insbesondere Kapitel 2 und 3 und Anhang 2.

7 Siehe zu den Übergangsregeln F. Blank et al., a.a.O., Kapitel 3.

ohne dass jedoch die grundsätzliche Zielsetzung der Lebensstandardsicherung durch die gesetzliche Rentenversicherung aufgegeben wurde. Das Leistungsziel der österreichischen gesetzlichen Rentenversicherung lässt sich mit der Formel 80/45/65 zusammenfassen: 80% Bruttoersatzrate[8] bei 45 Versicherungsjahren und Renteneintritt mit 65 Jahren.

Die österreichische Rentenversicherung kann heute als Erwerbstätigenversicherung bezeichnet werden. Schon 1958 wurden die meisten Selbständigen Pflichtmitglieder in der gesetzlichen Rentenversicherung, durch einen konsequenten Lückenschluss in Folge wurde die Pflichtversicherung auf nahezu alle Selbständigen ausgedehnt. Neben den Reformen in der Rentenversicherung erfolgt eine langfristige Angleichung der Beamtenpensionen an die Bestimmungen der Rentenversicherung. Das System kennt zudem ein bedarfsabhängiges steuerfinanziertes Mindesteinkommen für Rentner, die Ausgleichszulage. Bedürftige Menschen ohne Rentenansprüche sind auf Sozialhilfeleistungen angewiesen. In Deutschland gibt es für beide Personenkreise, ohne Rentenansprüche oder mit zu niedrig ausfallenden Renten, nur die – weit hinter der österreichischen Ausgleichszulage zurückbleibende – Grundsicherung im Alter.

Die betriebliche Altersversorgung (bAV) spielt nur eine untergeordnete Rolle in Österreich, nicht zuletzt, weil die Leistungen der gesetzlichen Rentenversicherung nach wie vor als ausreichend angesehen werden können. Zudem kann, weil unter anderem eine hälftige Beteiligung der Arbeitgeber als gesetzliche Bedingung vorgegeben ist, die bAV von den Arbeitgebern nicht zur Lohnkostensenkung genutzt werden. Eine Teilsubstitution der öffentlichen Rentenversicherung durch den geförderten Ausbau der privaten Vorsorge wurde in Österreich nicht umgesetzt. Zudem haben die negativen Erfahrungen mit dem Kapitaldeckungsverfahren seit 2001 die öffentliche Meinung zu diesen Formen der Altersvorsorge nachhaltig ablehnend beeinflusst.

Sehr niedriges deutsches Rentenniveau im internationalen Vergleich

Diese Reformentscheidungen schlagen sich in den Leistungsniveaus der Rentenversicherungen in den beiden Ländern nieder. Die OECD veröffentlicht regelmäßig Prognosen zu den künftigen Rentenniveaus in ihren Mitgliedsländern.[9] Diese Prognosen nehmen die aktuellen Regelungen – inklusive bereits beschlossener Reformen – und Steuer- und Abgabenprofile als Ausgangspunkt und schreiben sie weitgehend unverändert für die nächsten Jahrzehnte fort. Die Vergleiche liefern damit Aussagen darüber, was junge idealtypische Arbeitnehmer nach dem jetzigen Rechtsstand an Sicherungsleistungen erwarten können.

Zuletzt wurde im Dezember 2015 ein neuer OECD-Bericht vorgelegt. Für Deutschland wurden das Rentenniveau und die Ersatzquoten gegenüber dem Bericht von 2013 deutlich nach unten korrigiert. Im aktuellen Bericht wird für Deutschland nun auch die nachgelagerte Besteuerung in die Berechnungen einbezogen. Im internationalen Vergleich weist Deutschland sehr niedrige Ersatzquoten und ein geringes Rentenniveau aus – Österreich gehört dagegen zur Spitzengruppe. Während für Österreich das Rentenniveau des zukünftigen „Durchschnittsverdieners“ mit gut 78% (brutto) bzw. 92% (netto) prognostiziert wird, betragen die Werte für Deutschland 37,5% (brutto) bzw. 50% (netto).

Tabelle 1 unterstreicht die zentrale Charakteristik der beitragsäquivalenten Leistungen in den öffentlichen Rentensystemen Deutschlands und Österreichs. Bis zur Beitragsbemessungsgrenze[10] unterscheiden sich die Bruttoersatzquoten für die betrachtete idealtypische Person nicht.

Diese Zahlen sagen zwar einiges über die relative Leistungsfähigkeit der Alterssicherungssysteme aus, zur Vorhersage tatsächlicher künftiger Leistungen sind sie aber nur sehr eingeschränkt verwendbar. So dürfte selbst die für Deutschland prognostizierte sehr niedrige Bruttoersatzquote von 37,5%, die für den Durchschnittsverdiener dem Bruttorentenniveau entspricht, nur von sehr wenigen Personen erreicht werden. Viele Beschäftigte erreichen keine 45 Beitragsjahre. Statt eines (abschlagsfreien) Renteneintritts mit 65 Jahren müssen sie daher (künftig) bis zur Vollendung des 67. Lebensjahrs weiterarbeiten oder Abschläge in Kauf nehmen. Zudem entspricht das Einkommen des idealtypischen Verlaufs definitionsgemäß dem „Durchschnittseinkommen“ in jedem Erwerbsjahr. In der Realität wird aber in der Anfangsphase der Berufstätigkeit in der Regel deutlich weniger verdient und vor Renteneintritt eher mehr. Selbst bei einem im Erwerbslebensverlauf insgesamt durchschnittlichen Einkommen kann entsprechend die tatsächliche Brutto- und Nettoersatzquote – bezogen auf das zuletzt erzielte Einkommen vor dem Rentenbeginn – um gut 10 Prozentpunkte niedriger

8 Bezogen auf das durchschnittlich erzielte Lebenseinkommen.

9 Vgl. OECD: Pensions at a Glance 2015 ..., a.a.O.; OECD: Pensions at a Glance 2013 – OECD and G20 Indicators, Paris 2013; F. Blank et al., a.a.O., Kapitel 4.

10 In Deutschland rund das 1,55fache und in Österreich rund das 1,49fache des „Vollzeit-Durchschnittsverdienstes“ (aktuelle Werte 2014 laut OECD: Pensions at a Glance 2015 ..., a.a.O.).

Tabelle 1
Bruttoersatzquoten der OECD-Rentenmodelle (nur öffentliche Pflichtsysteme)

	Deutschland			Österreich		
	Individueller Verdienst[1]					
Männer (Frauen unterscheiden sich nicht)	0,5	1	1,5	0,5	1	1,5
Bruttoersatzquote[2]	37,5	37,5	37,5	78,1	78,1	77,6
Nettoersatzquote[3]	53,4	50,0	49,0	92,1	91,6	88,9
	EU28			OECD34		
	Individueller Verdienst[1]					
Männer (Frauen)	0,5	1	1,5	0,5	1	1,5
Bruttoersatzquote[2]	69,9 (69,7)	59,0 (58,8)	54,4 (54,2)	64,8 (64,4)	52,7 (52,3)	47,5 (47,1)
Nettoersatzquote[3]	80,7 (80,4)	70,9 (70,7)	66,4 (66,2)	74,5 (74,1)	63,0 (62,6)	58,2 (53,6)

[1] Vielfaches vom gesamtwirtschaftlichen Durchschnittsverdienst. [2] In % des individuellen durchschnittlichen Bruttoverdienstes. [3] In % des individuellen durchschnittlichen Nettoverdienstes.

Die hier ausgewiesenen Ersatzquoten setzen die individuelle Rente (im ersten Rentenjahr) ins Verhältnis zum individuellen durchschnittlichen Verdienst. Aufgrund der Verlaufsannahmen – stabile Position – entspricht das auch der Relation zum letzten Verdienst. Für den Durchschnittsverdiener entspricht daher die Ersatzquote genau dem Rentenniveau. Alle Zahlen beziehen sich auf Regeln, die 2014 galten und auf idealtypische Personen, die mit 20 Jahren 2014 ins Erwerbsleben eintraten und dann zur Regelaltersgrenze ohne Abschläge in Rente gehen (in Deutschland und Österreich mit 65 Jahren).

Quelle: OECD: Pensions at a Glance 2015 – OECD and G20 Indicators, Paris 2015, Tabellen 6.1 und 6.7.

ausfallen, als in einer Berechnung, die auf das Erreichen des Durchschnittseinkommens in jedem einzelnen Jahr bezogen ist.[11]

Des Weiteren bleibt das Gesamtversorgungsniveau Deutschlands auch dann deutlich unter dem Österreichs, wenn bei den Berechnungen angenommen wird, dass die idealtypischen Personen privat vorsorgen.[12] Selbst unter den von der OECD getroffenen Annahmen einer hohen nominalen Nettorendite von 5% in der Ansparphase und einem durchgehenden Beitrag zur Zusatzvorsorge von 4% bleibt die Bruttoersatzrate aus öffentlicher Sicherung und privater Vorsorge in Deutschland mit 50% deutlich unter der österreichischen Rate von 78%. In Deutschland – und in Österreich – dient zudem rund ein Viertel der Ausgaben der Rentenversicherung nicht der direkten Alterssicherung des Einzelnen, sondern der Hinterbliebenenversicherung, Erwerbsunfähigkeitsversicherung und Reha-Leistungen.[13] Dies sind alles sozialpolitisch begründete Leistungen. Im OECD-Bericht werden bei der Ermittlung des Gesamtversorgungsniveaus die demgegenüber geringeren Leistungen privater Versicherungen direkt mit denen der gesetzlichen Rentenversicherung addiert.

Zudem dürfte die von der OECD angenommene nominale Nettorendite von 5% unrealistisch hoch sein.[14] Hinzu kommen die Freiwilligkeit und die fehlende Beteiligung der Arbeitgeber an den Kosten der Riesterrente. So sind die bisherigen Erfahrungen mit der Riesterrente ernüchternd.[15] Hohe Kosten, Intransparenz der Produkte, sinkende Renditen und eine bei weitem nicht flächendeckende Beteiligung sind dabei die wichtigsten Kritikpunkte.

Der OECD-Vergleich bezieht sich nur auf die Höhe der Neuzugangsrenten (im Jahr 2059). Bei einem Vergleich ist allerdings auch die Anpassung der Bestandsrenten zu berücksichtigen. Diese Anpassung folgt in Österreich der Entwicklung des Verbraucherpreisindex. In Deutschland folgt sie der Lohnentwicklung, allerdings gedämpft durch Korrekturfaktoren. Kommt es hierdurch zu einer Anpassung deutscher Renten oberhalb der Inflationsrate, dann vermindert sich bei den Bestandsrentenniveaus auch der Abstand zu Österreich. Tatsächlich blieb aber zwischen 1999 und 2014 die Rentenanpassung um 8% hinter der

11 Vgl. V. Meinhardt: Modellrechnungen zur Bestimmung der Alterseinkünfte auf der Basis von Erwerbsverläufen, IMK Study, Nr. 36, Düsseldorf 2014.
12 Vgl. OECD: Pensions at a Glance 2015 ..., a.a.O., Tab. 6.4 und 6.10.
13 Vgl. Deutsche Rentenversicherung: Rentenversicherung in Zeitreihen, DRV-Schriften, Bd. 22, Oktober 2015, S. 243, 245; Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger: Vorläufige Gebarungsergebnisse 2015, November 2015, Tabellen 23 und 24.
14 Vgl. E. Türk, D. Mum: Weit überzogene Renditeerwartungen in der kapitalgedeckten Alterssicherung. Warum die OECD und die Europäische Kommission ihre Renditeannahmen deutlich nach unten korrigieren sollten, in: Wirtschaft und Gesellschaft, 41. Jg. (2014), H. 2, S. 257-274.
15 Vgl. H. Joebges, V. Meinhardt, K. Rietzler, R. Zwiener: Auf dem Weg in die Altersarmut – Bilanz der Einführung der kapitalgedeckten Riester-Rente, IMK Report, Nr. 73, Düsseldorf 2012; F. Blank: Die Riester-Rente – Überblick zum Stand der Forschung und sozialpolitische Bewertung nach zehn Jahren, in: Sozialer Forschritt, 60. Jg. (2011), H. 6, S. 109-115.

Preisentwicklung zurück, was mit einer entsprechenden Reduktion des realen Rentenwertes einherging.

Warum sind Österreicher im Alter so viel besser abgesichert als Deutsche?

Wie lässt sich die Beobachtung, dass das österreichische Sicherungssystem aktuell und prognostiziert so viel höhere Leistungen bringt, erklären? Hier sind die Variablen Beitragssatz und Verhältnis Beitragszahler und Leistungsempfänger – in dieses Verhältnis fließen Altersgrenzen, demografische und arbeitsmarktpolitische Entwicklungen ein – zentrale Ansatzpunkte. Tatsächlich korrespondieren die höheren Ersatzquoten in Österreich zum Teil mit einem höheren Beitragssatz (22,8% gegenüber 18,7% in Deutschland). Das ermöglicht auch höhere Rentenzahlungen. Ein weiterer Faktor sind die öffentlichen Zuschüsse in die jeweiligen Systeme, die allerdings in den beiden Ländern vergleichbar hoch sind, in Deutschland aber wegen den Vereinigungslasten höher sein müssten.[16]

Hinzu kommt eine günstigere demografische Situation in Österreich: Der Altersquotient, der die Zahl der über 65-Jährigen in Bezug zur Zahl der 20- bis 64-Jährigen betrachtet, liegt 2015 für Österreich bei 30,3% und für Deutschland bei 35,3%. Die demografische Entwicklung bzw. Alterung einer Gesellschaft kann aber nur der Annäherung dienen. Wesentlich ist für Alterssicherungssysteme das Verhältnis von Beitragszahlenden zu Leistungsempfängern. Dieses Verhältnis wird allerdings von der OECD nicht ausgewiesen. Derzeit (2014) liegt die Erwerbstätigenquote – auch korrigiert um Teilzeiteffekte – laut Eurostat (Labour Force Survey) in Österreich sogar etwas niedriger als in Deutschland. Rentenrechtliche Regelungen in Österreich wie der Einbezug von Selbstständigen und die höhere Mindestversicherungsdauer vor Leistungsbezug wirken dagegen entlastend auf das Verhältnis von Leistungsbeziehern und Beitragszahlern in Österreich, die Regelaltersgrenze und das effektive Renteneintrittsalter liegen dagegen in Deutschland höher.

Letztlich muss es mit Blick auf eine nachhaltige Finanzierung darum gehen, eine möglichst hohe Arbeitsmarktbeteiligung in (gut entlohnter) sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung zu ermöglichen. Der Anstieg der Relation Rentenbezieher zu Beitragszahlern wird im Ageing Report der Europäischen Kommission[17] für Österreich trotz auch künftig niedrigerer Regelaltersgrenze merklich geringer prognostiziert als für Deutschland, was neben der für Österreich etwas stärker angenommenen Zunahme der Beschäftigungsquoten vor allem auf die für Deutschland vorhergesagte deutliche Abnahme der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter zurückzuführen ist.

Bessere Wirtschaftsentwicklung und höheres Rentenniveau in Österreich

Die Rentenreformen in Deutschland, die zur Absenkung des Leistungsniveaus in der gesetzlichen Rentenversicherung führten, wurden mit dem ansonsten drohenden Verlust an Wettbewerbsfähigkeit aufgrund „zu hoher" Beitragssätze begründet.[18] Österreich hat dagegen an einem öffentlichen Rentensystem festgehalten und an einem höheren, seit 1988 unveränderten Beitragssatz. Das österreichische Beispiel zeigt nun, dass es keineswegs zu einer Abschwächung der wirtschaftlichen Entwicklung kam. Im Gegenteil hat sich Österreich in vielerlei Hinsicht besser geschlagen als Deutschland. Sowohl Wirtschafts- und Produktivitätswachstum als auch die Zunahme der Erwerbstätigkeit waren in Österreich seit den 2000er Jahren höher als in Deutschland, das Arbeitskostenniveau war geringer. Der mittlerweile erreichte Gleichstand bei den Arbeitskosten im privaten Sektor ist auch Ergebnis der deutschen Arbeitsmarkt- und Rentenreformen, die explizit das Ziel hatten, die Arbeitskosten zu senken. Anstelle dieses vermeintlichen Erfolgs muss festgehalten werden, dass Österreich seit Beginn der Europäischen Währungsunion im Jahr 1999 einen balancierteren Wachstumskurs als Deutschland verfolgte. Die Binnennachfrage wuchs stärker als in Deutschland, der Leistungsbilanzsaldo war positiv, aber deutlich geringer als der Deutschlands. Die Lohnstückkostenentwicklung war in Österreich 2000 bis 2014 durchschnittlich fast im Einklang mit dem Inflationsziel der EZB von nahe 2%. Deutschland hat sich dagegen permanent unfaire Wettbewerbsvorteile gegenüber anderen Ländern mithilfe seiner stark unterdurchschnittlichen Lohn- und Lohnstückkostensteigerungen verschafft (vgl. Abbildung 2). Die daraus resultierenden Exporterfolge konnten allerdings die dadurch induzierte Schwäche der Binnennachfrage nicht kompensieren.[19]

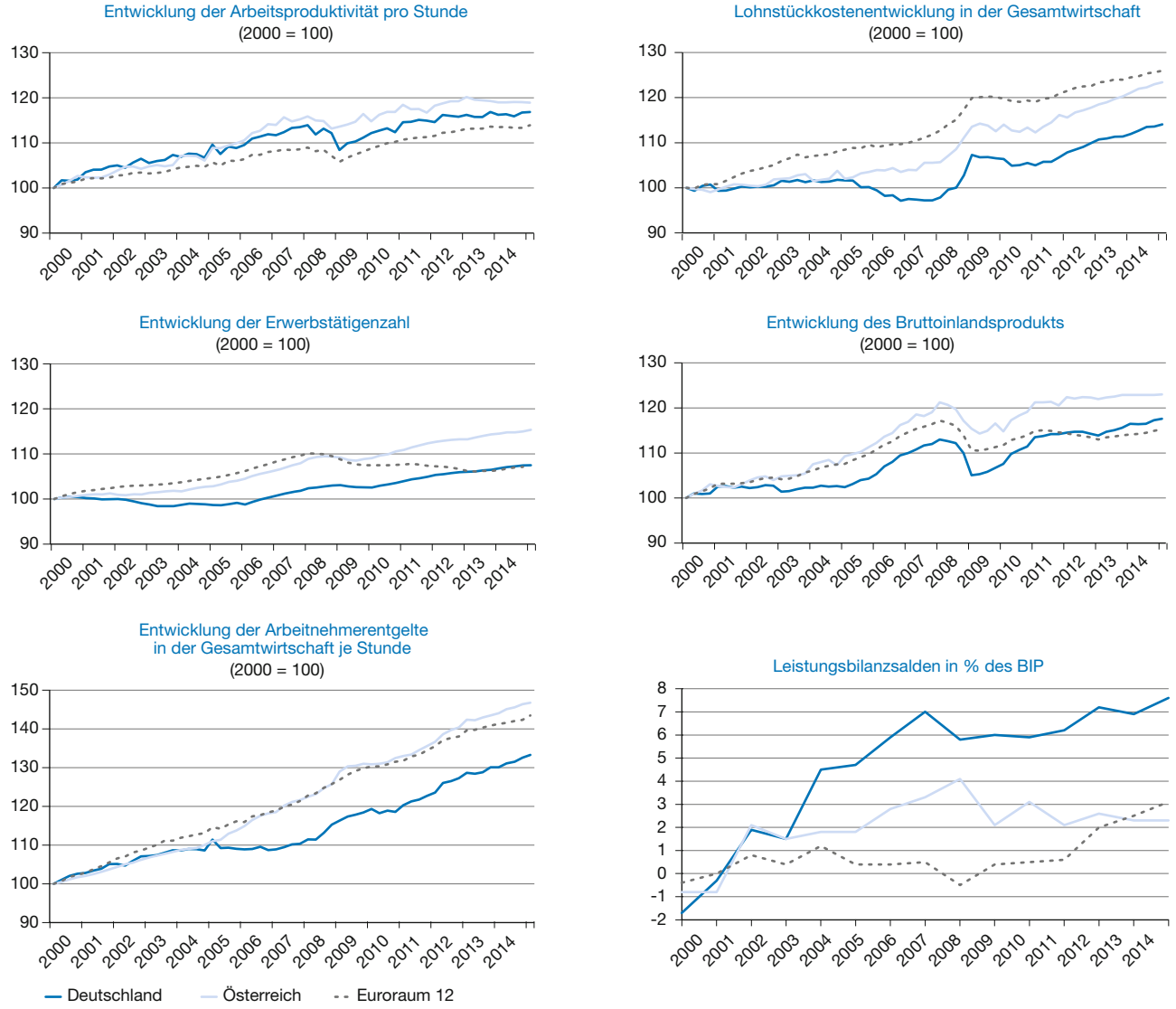
Zuletzt wies Deutschland ein deutlich höheres Wirtschaftswachstum auf, die aktuellsten österreichischen Prognosen sehen für 2016 und 2017 allerdings wieder eine weitgehende Angleichung. In Deutschland fiel die Arbeitslosigkeit stetig, während sie in Österreich merklich anstieg; Deutschland hat seit 2013 eine (seit langem

16 Vgl. F. Blank et al., a.a.O., Tabelle 3.
17 Vgl. European Commission: The 2015 Ageing Report, Economic and budgetary projections for the 28 EU Member States (2013-2060) European Economy, 3/2015, Brüssel 2015.
18 Vgl. G. Schröder, a.a.O.
19 Vgl. A. Herzog-Stein, F. Lindner, R. Zwiener: Nur das Angebot zählt? Wie eine einseitige deutsche Wirtschaftspolitik Chancen vergeben hat und Europa schadet, IMK Report, Nr. 87, Düsseldorf, November 2013.

Abbildung 2

Indikatoren der wirtschaftlichen Entwicklung und Wettbewerbsfähigkeit in Deutschland, Österreich und im Euroraum

Euroraum mit 12 Ländern[1]



[1] Euroraum im Jahr 2001 (bis 2006): Deutschland, Österreich, Niederlande, Finnland, Luxemburg, Belgien, Frankreich, Irland, Spanien, Italien, Portugal, Griechenland.

Quelle: Eurostat; AMECO; eigene Berechnungen (Datenstand 14.6.2015).

wieder) niedrigere Arbeitslosenquote als Österreich. Der Grund für die spiegelbildlich rapide steigende Erwerbstätigenquote in Deutschland liegt zum großen Teil an der im Vergleich zu ihrem Bevölkerungsanteil überproportionalen Zunahme der Erwerbsbeteiligung Älterer. Dies lässt sich auch auf die Renten- und Arbeitsmarktreformen der 1990er und 2000er Jahre zurückführen, die den Druck erhöhten, länger erwerbstätig zu sein. Beachtet werden muss aber auch die sehr unterschiedliche Entwicklung des Arbeitskräfteangebots in beiden Ländern. Bei zuletzt vergleichbar starker Ausweitung der Beschäftigung sinkt bzw. stagniert in Deutschland das Arbeitskräfteangebot aus demografischen Gründen, was einen Rückgang der Arbeitslosenzahlen bewirkte. In Österreich ist dagegen ein deutlicher Anstieg der Zahl der Personen im erwerbsfähigen Alter und damit der Arbeitslosigkeit zu verzeichnen. Die grundsätzliche Beobachtung, dass in Österreich eine wachsende Wirtschaft und ein leistungsfähigeres Rentensystem gemeinsam realisiert werden, wird durch die jüngste Entwicklung nicht relativiert. Nicht zuletzt

kann die positive Entwicklung des Arbeitskräftepotenzials in Österreich – unter der Voraussetzung erfolgreicher Arbeitsmarktintegration – einen Beitrag zur Stärkung der künftigen Finanzierungsbasis des Rentensystems liefern.

Die Ergebnisse zeigen somit, dass Österreich sich dank seiner besseren Politik über lange Zeit wirtschaftlich besser entwickeln konnte als Deutschland und dabei auch noch ein deutlich höheres Absicherungsniveau im Rentensystem erzielt.

Zur Nachhaltigkeit der Finanzierung

Auch in Österreich werden die Ausgaben für die Alterssicherung steigen, weil der Anteil der Älteren stark zunehmen wird. Die Europäische Kommission beziffert den Anteil der öffentlichen Rentenausgaben für 2013 auf 13,9% des Bruttoinlandproduktes (BIP).[20] Bis 2037 dürfte diese Quote auf 14,7% steigen.[21] Danach stabilisiert sich der relative Aufwand und sinkt bis 2060 wieder leicht. Über den gesamten Projektionszeitraum betrachtet beträgt der Anstieg damit 0,5 Prozentpunkte. Die österreichische Entwicklung gilt der EU-Kommission damit als „weitgehend stabil". Der geringe Anstieg liegt deutlich unter dem in Deutschland, der von der Europäischen Kommission für den Zeitraum bis 2060 mit 2,7 Prozentpunkten auf 12,7% angegeben wird. Dabei sind für Österreich schon Mindestrenten („Ausgleichszulagen") mit berücksichtigt. Bei diesen Berechnungen ist im Blick zu behalten, dass sie sich nur auf die öffentlichen Rentenausgaben beziehen. Das bedeutet, dass die Zahlen für Deutschland den hierzulande zu leistenden Gesamtaufwand deutlich unterschätzen, da private und betriebliche Vorsorge nicht berücksichtigt werden.

Die in Österreich bereits vor längerem eingeleitete Angleichung der Beamtenversorgung an die Regeln des Rentenrechts erleichtert in Zukunft die Finanzierung der Alterssicherung nicht unwesentlich. Derzeit (2013) entfallen vom gesamten öffentlichen Rentenaufwand in Höhe von 13,9% des BIP ein Viertel auf die Beamtenpensionen. Laut aktuellsten Ausgabenprojektionen wird sich der Beamtenpensionsaufwand bis 2060 von derzeit 3,5% auf 0,9% des BIP reduzieren.[22]

Ein erheblicher Teil der Verminderung im Beamtensystem resultiert aus einer Ausgabenverlagerung hin zur Rentenversicherung aufgrund der deutlich veränderten Erwerbstätigenstruktur. Ein ebenso erheblicher Teil der Reduktion des relativen Beamtenpensionsaufwandes ist die Folge der Angleichung an die Regeln der Rentenversicherung, die zu deutlich geringeren Leistungen für Beamte insbesondere mit hohen Einkommen führt. Durch diese Angleichung verschwindet damit in Österreich eine Ungleichbehandlung (und Umverteilung) zugunsten hoher Beamtenpensionen, wie sie in Deutschland weiter besteht.

Simulationsrechnungen für Deutschland weisen für einen längeren Zeitraum auf positive Effekte eines Übergangs zur Erwerbstätigenversicherung hin.[23] Durch die Einbeziehung der Selbständigen und Beamten in die Sozialversicherungspflicht ließe sich das Nettorentenniveau bis zum Jahr 2060 bei gut 50% – dem Niveau von 2010 – halten. Der Beitrag zur gesetzlichen Rentenversicherung stiege dabei auf maximal 25%. Ohne eine solche Reform sinkt das Rentenniveau auf rund 41% und der Beitragssatz steigt bis 2060 bis auf fast 27,5%.

Zusammenfassung und wirtschaftspolitische Empfehlungen

Deutschland und Österreich sind von einem relativ ähnlichen Startpunkt aus in verschiedene rentenpolitische Richtungen aufgebrochen – mit dem Ergebnis heute sehr unterschiedlicher Strukturen und auch Sicherungsniveaus. Sie teilen nach wie vor die Prinzipien der Erwerbszentrierung und Beitragsäquivalenz mit den entsprechenden Folgen für Personen, die von einem idealtypischen Erwerbsverlauf im dauerhaften Normalarbeitsverhältnis abweichen. Aber auch diese Personen fahren in Österreich durch ein grundsätzlich höheres Leistungsniveau und eine steuerfinanzierte „Mindestrente" deutlich besser als in Deutschland.

Österreichs Rentensystem basiert auch nach einer Reihe von Reformen auf einer öffentlichen Rentenversicherung mit überparitätischer Arbeitgeberbeteiligung. In Deutschland wurden und werden die Leistungen der gesetzlichen Rentenversicherung dagegen beschnitten mit dem Ziel, die Lohnnebenkosten zu senken. Das bedeutet nicht zuletzt auch eine Verlagerung der Verantwortung und Verschiebung der Finanzierung in Richtung der Haushalte, die sich nun um ihre Vorsorge selbst bemühen müssen. Die private Vorsorge findet dabei im Grundsatz ohne Arbeitgeberbeteiligung statt, in der bAV sind allerdings weiterhin Systeme der gemeinsamen Finanzierung verbreitet. Die neue bAV durch Entgeltumwandlung entpuppt sich zum

20 Vgl. European Commission, a.a.O.

21 Einschätzungen zur finanziellen Nachhaltigkeit von Rentensystemen sollten nur auf Basis von seriösen Langfristprojektionen, wie jenen der EU-Kommission, getroffen werden. „Pension Indices" von Anbietern kapitalgedeckter Altersvorsorgeprodukte oder diesen nahestehenden Beratungsunternehmen bieten hierfür keine belastbare Grundlage.

22 Bundesministerium für Finanzen (BMF): Österreichisches Stabilitätsprogramm. Fortschreibung für die Jahre 2014 bis 2019, April 2015.

23 M. Werding: Alterssicherung, Arbeitsmarktdynamik und neue Reformen: Wie das Rentensystem stabilisiert werden kann, Studie im Auftrag der Bertelsmann Stiftung, Gütersloh 2013.

Teil als ein Kostenentlastungsprogramm für Unternehmen, weil damit viele Unternehmen Arbeitgeberanteile zur Sozialversicherung sparen können. Zudem reduziert die Entgeltumwandlung das Rentenniveau.[24] Übrig geblieben ist in Deutschland ein System, das das Ziel der Lebensstandardsicherung faktisch aufgegeben hat. Auch bei durchgehender und durchschnittlich entlohnter Vollzeitarbeit muss in Zukunft weitaus länger gearbeitet werden, um allein mit Leistungen der gesetzlichen Rentenversicherung über die Grundsicherungsschwelle zu kommen.[25]

Der Vergleich von Deutschland und Österreich zeigt, dass es in Deutschland aus wirtschaftspolitischer Sicht keine Notwendigkeit gab, die gesetzliche Rente derartig zu schwächen und kapitalgedeckte Systeme als Teilersatz einzuführen. Die internationale Wettbewerbsfähigkeit war Anfang der 2000er Jahre angemessen in Deutschland, so dass es unnötig war, die Arbeitgeber aus der paritätischen Finanzierung zu entlassen. Insofern sind alle Überlegungen, private Zusatzrenten in Deutschland durch den Staat in Zukunft noch stärker zu fördern, äußerst fragwürdig, zumal das gegenwärtige System nicht einmal systematisch evaluiert wird. Eine per Gesetz geforderte Evaluierung, ähnlich wie sie bei arbeitsmarktpolitischen Instrumenten stattfindet,[26] ist eine Notwendigkeit, wenn es um staatliche Subventionen geht. Sonst stehen im Zweifel die Interessen der (Versicherungs-)Unternehmen über denen der betroffenen Versicherten. Letztlich sollte überlegt werden, das Rentenniveau wieder schrittweise zu erhöhen. Die öffentliche Förderung der privaten Vorsorge sollte nur noch nachrangige Bedeutung haben. Die Entwicklung in Österreich zeigt, dass eine Verwendung der öffentlichen Mittel zur Stärkung bzw. Absicherung der gesetzlichen Rente der bessere Weg ist.

24 W. Schmähl, A. Oehlschläger: Abgabenfreie Entgeltumwandlung aus sozial-und verteilungspolitischer Perspektive, Berlin, Münster 2007; F. Blank: Die betriebliche Altersversorgung durch Entgeltumwandlung: Regulierung, Verbreitung und verteilungspolitische Aspekte, in: Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung, 83. Jg. (2014), H. 4, S. 129-142.

25 J. Steffen: „Fürsorge Break-even“ der gesetzlichen Rente, 2011, http://arbeitnehmerkammer.de/cms/upload/Politikthemen/Arbeit_Soziales/2011-08-04_fuersorge_break_even.pdf (13.2.2016).

26 Vgl. SGB III § 282 und SGB II § 55.

Gegenwärtig scheint eine bAV zusätzlich zur gesetzlichen Rente in Deutschland wichtig für die Absicherung von Arbeitnehmern, zumal ein solches System, wenn es kollektiv organisiert ist, effizienter ist als eine rein private Vorsorge. Allerdings unterscheiden sich Angebot und Nutzung zwischen Branchen und Betrieben deutlich. In Österreich müssen sich die Arbeitgeber im Unterschied zu Deutschland zumindest hälftig an der Finanzierung beteiligen. Eine zumindest paritätische Finanzierung der Arbeitgeber wäre auch Grundlage für eine tragfähige bAV durch Entgeltumwandlung. Diese dürfte auch die gesetzliche Rente nicht reduzieren. Zu bedenken ist jedoch, ob es aufgrund von Kapitalmarktrisiken, gegebenenfalls zusätzlichen Kosten durch private Versicherer, Regulierungsnotwendigkeiten und Verteilungsproblemen nicht sinnvoller und kostengünstiger ist, die gesetzliche Rente wieder zu stärken. Die Option einer Erwerbstätigenversicherung ist auch für Deutschland im Detail zu prüfen – hier wäre zu klären, wie geeignete Zwischenschritte aussehen und wie Finanzierungs- und Schutzmotive in Einklang gebracht werden können.

Schließlich bleibt daran zu erinnern, dass wer die gesamtwirtschaftlichen Kosten der Alterssicherung bewerten will, auch die gesamten Aufwendungen für Alterssicherung in den Blick nehmen muss. Das österreichische System mit höheren Beiträgen ist nur dann deutlich „teurer“, wenn für Deutschland nicht der private und betriebliche Vorsorgeaufwand berücksichtigt wird. Die Zukunftsfähigkeit eines Alterssicherungssystems wird auch dadurch hergestellt, dass ein Konsens darüber besteht, was das System leisten soll – und was es insgesamt kosten darf. Eine eindeutige Maßzahl, wie groß eine öffentliche Rentenversicherung sein darf, gibt es nicht. Österreich hat Deutschland in vielen wirtschaftlichen Belangen um Längen geschlagen. Es zeigt zudem einen Weg für Deutschland auf, zu einer deutlich besseren Ausgestaltung der Alterssicherung durch die Weiterentwicklung der gesetzlichen Rentenversicherung hin zu einer Erwerbstätigenversicherung mit einem hohen Leistungsniveau und einer steuerfinanzierten (und bedarfsgeprüften) Aufstockung niedriger Renten zu kommen.

Title: *The Austrian System of Pension Provision: A Role Model for Germany?*

Abstract: *As a result of political reforms, pension provision in Germany is the task of a multipillar model including private and occupational schemes in addition to the public pension insurance. By contrast, the Austrian single pillar model has been developed into an encompassing public insurance system now also covering the selfemployed and civil servants. A comparison of the two countries shows that the Austrian system provides much higher benefits. Economic developments in Germany and Austria have been rather close in recent years. This, we argue, shows that a strong public pension insurance does not hamper a country's economic performance.*

JEL Classification: *H55, J26, J32*