

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

Research Report

Alterssicherung in Deutschland und Österreich: Vom Nachbarn lernen?

WSI Report, No. 27

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 (2016) : Alterssicherung in Deutschland und Österreich: Vom Nachbarn lernen?, WSI Report, No. 27, Hans-Böckler-Stiftung, Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut (WSI), Düsseldorf, <https://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:101:1-201602176334>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/225385>

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.

REPORT

WSI-Report Nr. 27, 1/2016

ALTERSSICHERUNG IN DEUTSCHLAND UND ÖSTERREICH: VOM NACHBARN LERNEN?

Florian Blank^a, Camille Logeay^{b,c}, Erik Türk^d, Josef Wöss^d, Rudolf Zwiener^b

AUF EINEN BLICK

In Deutschland und Österreich stehen gesetzliche Sozialversicherungen im Mittelpunkt der Alterssicherungssysteme. Die ursprünglichen Systeme wurden in der Vergangenheit allerdings in verschiedene Richtungen weiterentwickelt: Das Ziel der Lebensstandardsicherung im Alter ist in Deutschland in Folge von Reformen nur noch im Zusammenwirken mit Betriebs- und Privatrenten eventuell erreichbar. Österreich setzt demgegenüber nach wie vor in viel höherem Maß auf das öffentliche System und hat dieses zu einer Erwerbstätigenversicherung ausgebaut. Der Vergleich zeigt, dass das österreichische System einen deutlich besseren Schutz im Alter durch höhere Leistungen gewährleistet. Dabei sind die ökonomischen Rahmendaten

in Österreich denen in Deutschland weiterhin vergleichbar – ein starkes öffentliches Rentensystem belastet also offenbar nicht die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit eines Landes.

- a Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut (WSI) in der Hans-Böckler-Stiftung
- b Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK) in der Hans-Böckler-Stiftung
- c Hochschule für Wirtschaft und Technik, Berlin
- d Kammer für Arbeiter und Angestellte, Wien

2	Einleitung
3	Deutschlands Alterssicherungssystem und wichtige Reformen
7	Österreichs Alterssicherungssysteme und wichtige Reformen
13	Das zukünftige Rentenniveau in Deutschland und Österreich aus internationaler Perspektive
18	Sonderfaktoren und Argumente für die Reformwege
23	Fazit und politische Schlussfolgerungen
26	Literatur
28	Anhang 1: Aktuelle Zahlbeträge der GRV
30	Anhang 2: Alterssicherung in Österreich

1 EINLEITUNG

Vor knapp eineinhalb Jahrzehnten gab Deutschland das Ziel der Sicherung des Lebensstandards im Rentenalter durch die Gesetzliche Rentenversicherung (GRV) auf. Stattdessen wurde als Obergrenze für den zukünftigen Beitragssatz 22 % festgesetzt (bis zum Jahr 2030) und die Rentenanpassungsformel so verändert, dass das Rentenniveau schrittweise sinkt. Als Minimum sieht das Gesetz ein Rentenniveau vor Steuern von 43 % im Jahr 2030 vor.¹ Oberstes Ziel der Reformen war die Stabilisierung des Beitragssatzes mit dem Ziel der Senkung der Arbeitskosten für Unternehmen und damit die Stärkung des „Standortes Deutschland“. Angesichts der damals vorherrschenden Überzeugung, dass sich an den Finanzmärkten höhere Renditen erzielen ließen als im Umlagesystem, wurde eine vom Staat subventionierte freiwillige kapitalgedeckte private Zusatzrente (Riester-Rente) als dritte Säule der Alterssicherung neu eingeführt. Diese sollte mittelfristig die Absenkung des gesetzlichen Rentenniveaus ausgleichen. Gleichzeitig wurde auch die zweite Säule, die betriebliche Altersversorgung (bAV), u. a. durch Schaffung eines Rechtsanspruchs auf Entgeltumwandlung und die Regelungen zur Sozialversicherungsfreiheit der Entgeltumwandlung gestärkt.

In Österreich wurde von der Bundesregierung unter Kanzler Schüssel im Rahmen der Rentenreform 2003 ebenfalls versucht, einen solchen Paradigmenwechsel durchzusetzen. Die Regierungspläne zielten auf eine erhebliche Reduktion des durch die gesetzliche Rentenversicherung abzudeckenden Sicherungsniveaus ab, sodass eine Lebensstandardsicherung nur mittels einer Ergänzung durch eine deutlich ausgeweitete betriebliche und private Altersvorsorge erreichbar gewesen wäre. Aufgrund massiver Widerstände – nicht zuletzt seitens der Interessensvertretungen der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer – konnte sich die Regierung mit diesem Vorhaben

nicht durchsetzen. Mit dem Umstieg auf das neue „Pensionskontorecht“² folgten zwar weitere substantielle Änderungen der gesetzlichen Rentenversicherung, allerdings ohne die grundsätzliche Zielsetzung der Lebensstandardsicherung durch die gesetzliche Rentenversicherung aufzugeben.

Neben den Reformen in der Rentenversicherung erfolgte eine langfristige Angleichung der Beamtenpensionen an die Bestimmungen der Rentenversicherung. Das mit 1.1.2005 eingeführte Rentenkontorecht gilt nunmehr auch für alle Bundesbeamten, die ab diesem Zeitpunkt in ein öffentlich-rechtliches Dienstverhältnis eingetreten sind. Für Bundesbeamte, die vor dem 1.1.2005 in ein öffentlich-rechtliches Dienstverhältnis aufgenommen wurden, gilt ein Übergangsrecht.

Im Folgenden werden die jeweils durchgeführten Reformmaßnahmen in beiden Ländern ausführlich dargestellt und Auswirkungen auf die jeweiligen Absicherungsniveaus analysiert. In Abschnitt 2 wird zunächst Deutschland, in Abschnitt 3 Österreich behandelt. In der anschließenden vergleichenden Behandlung werden u. a. die Analysen und Projektionen der OECD herangezogen (Abschnitt 4). Untersucht werden auch die Entwicklung wichtiger makroökonomischer Variablen wie Wirtschaftswachstum und internationale Wettbewerbsfähigkeit, die Kostenbelastung, aber auch die jeweilige national spezifische Ausgangslage – z. B. in Deutschland die Belastungen durch die Deutsche Einheit – werden analysiert. Dabei wird auch auf die Auswirkungen der in Österreich erfolgten Einbeziehung der Beamten eingegangen und diese Option für Deutschland diskutiert (Abschnitt 5). Das Fazit (6.) fasst die Ergebnisse zusammen und zieht wirtschaftspolitische Schlussfolgerungen. Das Rentensystem Österreichs wird anschließend im Anhang ausführlich dargestellt.

1 § 154 Abs. 3 SGB VI, Rentenniveau entsprechend der deutschen sozialrechtlichen Definition.

2 In Österreich werden Renten als Pensionen bezeichnet, daher auch der Begriff Pensionskontorecht. In diesem Report wird zwecks leichter Lesbarkeit auch für Österreich grundsätzlich der Begriff Rente verwendet, daher wird in weiterer Folge das Pensionskontorecht als Rentenkontorecht bezeichnet.

Angesichts erheblicher Kritik am deutschen Modell der Alterssicherung und einer andauernden Debatte um seine Reform lohnt ein Blick in andere Länder, die leistungsfähigere Rentensysteme aufweisen. Das betrifft sowohl Länder mit einer anderen Arbeitsteilung zwischen öffentlichen, betrieblichen und privaten Alterssicherungssystemen wie auch Länder, die in erster Linie auf das öffentliche Sicherungssystem setzen. Dieser Report fokussiert auf die zweite Gruppe und zeigt am Beispiel Österreichs, dass eine den Lebensstandard sichernde Alterssicherung in öffentlicher Verantwortung ohne Wachstumseinbußen möglich ist. Mit Deutschland und Österreich werden hier zwei Länder mit ähnlichen Ausgangsbedingungen untersucht, die unterschiedliche Wege in der Alterssicherung gegangen sind. Es wird analysiert, welche Probleme und Konsequenzen mit den rentenpolitischen Entscheidungen der vergangenen Jahre verbunden sind.

2 DEUTSCHLANDS ALTERSSICHERUNGSSYSTEM UND WICHTIGE REFORMEN

Anfang des Jahrtausends war das deutsche Rentensystem Gegenstand gleich mehrerer tief greifender Reformen. Viele Beobachter sehen in diesen Reformen einen „Paradigmenwechsel“, das heißt eine grundlegende Abkehr von der bisherigen Politik (s. etwa Schmähl 2004). Vorausgegangen war bereits in den Neunzigerjahren eine Reihe von Reformen, die das Rentensystem im Umlageverfahren schwächten. Diese waren allerdings zwischenzeitlich, in der Anfangsphase der rot-grünen Koalition, z. T. wieder zurückgenommen worden.

Ausgangspunkt der Reformen war die Befürchtung, dass auf Grundlage des demografischen Wandels – also einer Verschiebung im Verhältnis zwischen Beitragszahlern und Leistungsempfängern, bedingt sowohl durch geringer besetzte jüngere Kohorten als auch längere Rentenbezugszeiten – die Beiträge zur GRV in einem Maße steigen würden, das von Politik und Teilen der Öffentlichkeit als untragbar empfunden wurde. Dies deswegen, weil ein Anstieg der von Arbeitgebern und Arbeitnehmern paritätisch getragenen Beiträge zu höheren Arbeitskosten („Lohnnebenkosten“) führt, was wiederum die Wettbewerbsfähigkeit des „Standorts Deutschland“ beeinträchtigen würde (Schröder 2003). Der Fokus auf Beitragsstabilität führte im Umkehrschluss zu Kürzungen auf der Leistungsseite und der Aufgabe des Ziels der Lebensstandardsicherung im Rahmen der GRV. Um für kommende Rentnergenerationen einen Ausgleich dieser Kürzungen zu ermöglichen, wurde die Förderung kapitalgedeckter privater und betrieblicher Vorsorge beschlossen. Dies kam nicht zuletzt zu einem Zeitpunkt, zu dem eine weit ver-

breitete positive Haltung gegenüber dem Finanzierungsmechanismus der Kapitaldeckung und Kritik am Umlageverfahren den öffentlichen Diskurs bestimmten (Schmähl 2011: 407-408). Auf die Grundentscheidung von 2001 folgten 2004 weitere Reformen „[...] vor dem Hintergrund der bis dahin tiefsten ökonomischen Krise in der Geschichte der Bundesrepublik, mit entsprechend massiven Verwerfungen bei den Einnahmen der Rentenversicherung“ (Dedring et al. 2010: 7). In der Summe haben die Reformen zu einer deutlichen Schwächung des öffentlichen Rentensystems beigetragen. Es zeigt sich aber seither, dass ein Ausgleich der Leistungskürzungen durch „Eigenvorsorge“ schwierig ist und tatsächlich nur teilweise stattfindet.

Überblick über die wichtigsten Details der Reformen

Die Grundstrukturen des heutigen Systems der Alterssicherung und die mit ihm einhergehenden Probleme wurden maßgeblich durch vier Reformgesetze in der Zeit der Regierung Schröder (1998-2005) bestimmt: Das Altersvermögensgesetz (AVmG) und das Altersvermögensergänzungsgesetz (AVmEG) von 2001 und das Alterseinkünftegesetz und RV-Nachhaltigkeitsgesetz von 2004. Folgend werden die Kernpunkte dieser Maßnahmen zusammengefasst:

- Mit dem AVmEG und erneut mit dem RV-Nachhaltigkeitsgesetz wurde die Rentenanpassungsformel so modifiziert, dass die jährliche Anpassung des aktuellen Rentenwerts³ hinter der Entwicklung der Löhne zurückbleiben kann. Diese Modifikationen erfolgten mit dem Ziel einer Senkung des Rentenniveaus (das Rentenniveau beschreibt das Verhältnis von einer Standardrente⁴ zum Durchschnittslohn). Ein sinkendes Rentenniveau bedeutet, dass die Renten im Verhältnis zur Entwicklung der Löhne langsamer wachsen. Die Reformen führten also zu einer Abkehr von der 1957 unter Adenauer umgesetzten Idee der „Produktivitätsrente“, der dauerhaften Beteiligung der Rentnerinnen und Rentner an der über die Erwerbseinkommen vermittelten gesamtwirtschaftlichen Entwicklung. Von einem sinkenden Rentenniveau sind sowohl aktuelle wie künftige Rentner betroffen.⁵ Tab. 1 gibt einen Überblick über die Beitragssatzentwicklung und Rentenanpassungen der vergangenen Jahre.

3 Der aktuelle Rentenwert bestimmt den Wert der im Lebensverlauf angesammelten Entgeltpunkte. Ein Entgeltpunkt entspricht einem Jahr Beschäftigung mit Durchschnittsentgelt.

4 Die Standardrente ist ein Konstrukt, das der Rente einer Person (Eckrentner) entspricht, die 45 Jahre Beiträge aus einem durchschnittlichen Einkommen gezahlt hat, ohne Ab- oder Zuschläge.

5 Anhang 1 gibt einen Überblick über Rentenzahlungsbeträge im Rentenzugang und Rentenbestand.

- Mit dem Alterseinkünftegesetz wurde die nachgelagerte Besteuerung umgesetzt. Das bedeutet, dass Beiträge zur Rentenversicherung ab 2005 in immer größeren Umfang steuerfrei sind und gleichzeitig die Renten ab 2005 schrittweise besteuert werden bis zur vollen Besteuerung 2040. Die Folge ist ein weiteres relatives Sinken der Nettorenten und Alterseinkünfte, das im Sicherungsniveau vor Steuern allerdings nicht abgebildet wird. Damit sinkt auch das Gesamtversorgungsniveau nach Steuern, insbesondere wenn die Steuerersparnis während des Erwerbslebens nicht zur erweiterten privaten Vorsorge (mit allen damit verbundenen Problemen und Risiken) genutzt wird.
- Zur Kompensation der geringeren Leistungen der GRV wurden (und werden) Beschäftigte und ihre Familien angehalten, privat vorzusorgen. Seit dem AVmG wird die Vorsorge durch private Rentenprodukte („Riester-Rente“) und im Rahmen der bAV staatlich auf verschiedenen Wegen gefördert (Zulagen und Sonderausgabenabzug bei der Riester-Rente; Schaffung eines Rechtsanspruchs auf Entgeltumwandlung in der bAV, die einer steuer- und sozialabgabenrechtlichen Begünstigung unterliegt).⁶ Durch einzelne Gesetze wurden die Regeln noch modifiziert, aber die Grundlogik des Systems nicht verändert.
- Durch den Aufbau bzw. die Neuorientierung der zweiten und dritten Säule wurde die Bedeutung des Umlageverfahrens in der Alterssicherung gemindert und das Sicherungssystem durch Elemente der Kapitaldeckung ergänzt. Mit der Verlagerung in der Finanzierung (von paritätischen Beiträgen zur Sozialversicherung hin zur individuellen Vorsorge, von Arbeitgebern zu Arbeitnehmern, die im Ergebnis deutlich höhere Aufwendung zur Alterssicherung leisten sollen) gehen auch Verteilungseffekte einher, ebenso mit den verschiedenen Förderungswegen. Mit dieser Umorientierung sind schließlich Tendenzen zur Vermarktlichung und auch Vertarifizierung (d. h. der Regulierung der bAV durch die Tarifparteien) verbunden. Die Alterssicherung ist damit nicht mehr allein Problem staatlicher Politik, die allerdings weiter regulativ und fördernd auch an der zweiten und dritten Säule beteiligt ist.

Neben diesen Tendenzen, durch die das „Drei-Säulen-Modell“ der Alterssicherung begründet wurde, sind weitere Änderungen, meist Einschränkungen zu nennen:

- Die Renten wegen Erwerbs- und Berufsunfähigkeit wurden durch die Erwerbsminderungsrenten ersetzt. Verbunden waren damit vor allem die Abschaffung des Berufsschutzes, im Vergleich zur vorhergehenden Erwerbsunfähigkeitsrente aber auch Verbesserungen. Allerdings belaufen sich die durchschnittlichen Erwerbsminderungsrenten bei voller Erwerbsminderung im Rentenzugang auf nur noch rund 650 € pro Monat (Männer und Frauen 2013; Deutsche Rentenversicherung 2015a: 52-55).⁷
- Im Laufe der vergangenen Jahre und Jahrzehnte wurden im Rahmen verschiedener Reformen Elemente des sozialen Ausgleichs in der GRV gemindert oder abgeschafft (Blank/Schulze Buschhoff 2013). Dies betrifft vor allem die Berücksichtigung von Zeiten der Arbeitslosigkeit: Für Zeiten des Bezugs von Arbeitslosengeld II werden mittlerweile keine Beiträge mehr an die GRV geleistet, was eine deutliche Verschlechterung gegenüber der früheren Arbeitslosenhilfe darstellt (sie können allerdings weiterhin als Anrechnungszeit indirekten Einfluss auf die Rentenhöhe haben). Ausgebaut wurde dagegen die rentenrechtliche Honorierung von Familienzeiten.
- In verschiedenen Rentenarten wurde die Altersgrenze auf das Niveau der regulären Rente angehoben. Durch eine Entscheidung der zweiten großen Koalition wird das Regelrenteneintrittsalter schrittweise erhöht (auf 67 Jahre im Jahr 2031). Das „Rentenpaket“ 2014 der dritten großen Koalition milderte diese Entscheidung für langjährig Versicherte, ändert sie aber nicht grundlegend

Tabelle 1

Entwicklung Beitragssatz, aktueller Rentenwert West und Rentenanpassung West (nominal und real)

Jahr	Beitragssatz allg. RV, in %	Aktueller Rentenwert, in €	Nominale Rentenanpassung, in v.H.	Reale Rentenanpassung, in v.H.
2000	19,30	24,84	0,60	-0,80
2001	19,10	25,31	1,91	-0,09
2002	19,10	25,86	2,16	0,76
2003	19,50	26,13	1,04	-0,06
2004	19,50	26,13	0,00	-1,60
2005	19,50	26,13	0,00	-1,60
2006	19,50	26,13	0,00	-1,50
2007	19,90	26,27	0,54	-1,76
2008	19,90	26,56	1,10	-1,50
2009	19,90	27,20	2,41	2,11
2010	19,90	27,20	0,00	-1,10
2011	19,90	27,47	0,99	-1,11
2012	19,60	28,07	2,18	0,18
2013	18,90	28,14	0,25	-1,25
2014	18,90	28,61	1,67	0,17
2015	18,70	29,21	2,10	–

Quelle: DRV 2015b:261-262, 272.

WSI

⁶ Die Förderung der Entgeltumwandlung durch Sozialabgabenfreiheit der Beiträge hat negative Rückwirkungen auf das System der Sozialversicherung: geringere individuelle Ansprüche in Arbeitslosen- und Rentenversicherung, ein geringeres Rentenniveau und Einnahmeausfälle in der Sozialversicherung (Blank 2014, im Detail Schmähl/Oehlschläger 2007).

⁷ Hier wurden mit dem „Rentenpaket“ von 2014 allerdings wieder Verbesserungen vorgenommen.

(„Rente mit 63“, wobei auch bei dieser Regelung das Renteneintrittsalter schrittweise auf 65 Jahre angehoben wird). Technisch ist durch eine Verlängerung der Lebensarbeitszeit zwar auch der Erwerb höherer Ansprüche an die GRV und an die zweite und dritte Säule möglich als bei einem früheren Rentenbezug. Ein vorzeitiges Ausscheiden aus dem Erwerbsleben – etwa aus gesundheitlichen Gründen – ist aber deutlich schwieriger, bzw. aufgrund von Abschlägen von der Altersrente mit niedrigeren Renten verbunden.

- Ebenfalls durch die zweite große Koalition wurde die so genannte „Rentengarantie“ umgesetzt (kurz vor den Bundestagswahlen 2009). Danach darf die jährliche Rentenanpassung aufgrund der in der Rentenanpassung nach wie vor relevanten Lohnentwicklung nicht zu nominal sinkenden Renten führen. Diese Stabilität wird allerdings durch geringere Rentensteigerungen in den Folgejahren erkaufte und lässt real sinkende Renten zu.

Senkung des Rentenniveaus: Regierungsprojektionen und Änderungen der Berechnungsarten

Die Senkung des Rentenniveaus wurde und wird im Rahmen der jährlichen Rentenanpassung in kleinen Schritten durchgeführt. Diese fällt nun Jahr für Jahr geringer aus, als wenn sie vollständig an die Lohnentwicklung gekoppelt wäre. Arbeitnehmer und ihre Angehörigen wurden und werden mit Verweis auf die gesunkene Leistungsfähigkeit der GRV zur Eigenvorsorge aufgefordert. Nach Angaben im letzten Rentenversicherungsbericht der Bundesregierung (BMAS 2015a: 40) sinkt das Sicherungsniveau vor Steuern, das die Leistungen der Rentenversicherung abbilden soll, auf 44,6 % im Jahr 2029; das Gesamtversorgungsniveau vor Steuern, bei dem die private Vorsorge im Umfang des vom Gesetzgeber vorgesehen Volumens für alle Arbeitnehmer unterstellt wird, soll auf einem Niveau von rund 50 % stabil bleiben. Der Beitragssatz soll auf 21,5 % im Jahr 2029 steigen. Als gesetzliche Mindestschwellen sind ein Sicherungsniveau vor Steuern von 46 % (2020) bzw. 43 % (2030) festgelegt.

Die in diesen Berechnungen angenommenen Entwicklungen sind allerdings teils willkürlich, teils unrealistisch. Zu kritisieren sind insbesondere die folgenden fünf Punkte:

- Die Definitionen des abgebildeten „Sicherungsniveaus vor Steuern“ bzw. des „Gesamtversorgungsniveaus“ sind problematisch, da sie die Folgen der politischen Entscheidungen zu positiv darstellen. Das Sicherungsniveau nach Steuern (Nettorentenniveau) ist höher als das vor Steuern. Die durchschnittlichen Renten sind zwar niedriger als die vorher bezogenen Einkommen, werden aber aufgrund der progressiven Besteuerung

relativ weniger besteuert, so dass das Nettoalterseinkommen der Rentnerinnen und Rentner in der Regel in Relation zum Nettodurchschnittslohn höher liegt als das Sicherungsniveau vor Steuern. Allerdings können im Zuge des Übergangs zur nachgelagerten Besteuerung die Sozialversicherungsbeiträge teilweise steuerlich abgesetzt werden. Zugleich werden die Renten schrittweise stärker besteuert. Diese Entwicklung, die letztlich zu einer Senkung der Nettorenten führt, wird im Sicherungsniveau vor Steuern nicht abgebildet. Es wird also – auf niedrigerem Niveau – eine weniger ausgeprägte Senkung des Niveaus bzw. eine Stabilität des Gesamtversorgungsniveaus suggeriert.⁸ Außerdem ist das Sicherungsniveau in seiner Höhe nicht repräsentativ, da vom der Kalkulation zugrunde liegenden Durchschnittseinkommen nicht nur Sozialversicherungsbeiträge, sondern auch Beiträge zur privaten Altersvorsorge abgezogen werden (die aber nicht von allen geleistet werden – s. den folgenden Abschnitt zur Realität des „Drei-Säulen-Modells“).

- Zu kritisieren ist auch die zugrunde liegende Figur des Standardrentners: In der Darstellung wird dem Durchschnittseinkommen (nach Abzug der Sozialabgaben und des Altersvorsorgebeitrags) die Rente (nach Sozialabgaben) einer Person gegenübergestellt, die 45 Jahre mit Durchschnittseinkommen gearbeitet hat. Sobald eine Person diese Voraussetzung nicht erfüllt, weicht die Rente gegenüber dem Eckrentner und damit auch im Vergleich zum Durchschnittsentgelt ab. Aktuelle Daten und Analysen zeigen, dass gerade unter gewandelten Arbeitsmarktbedingungen und durch einen Rückbau von Elementen des sozialen Ausgleichs die Figur des Standardrentners an Realitätsbezug verliert (Blank/Schulze Buschhoff 2013). Beispielrechnungen mit realistischeren Annahmen über die Einkommensverläufe zeigen zudem, dass die Nettoersatzraten selbst bei gleichem Lebenseinkommen wie beim Standardrentner um bis zu 12 Prozentpunkte niedriger sein können (Meinhardt 2014: 16). Die individuellen Ersatzraten sind das Ergebnis des gesamten Erwerbslebens und weisen daher keinen direkten Bezug zum letzten Einkommen auf.
- Problematisch sind weiterhin die Annahmen über Verzinsung und Verwaltungskosten in der privaten Vorsorge, die mit durchschnittlich 4 % p.a.

⁸ „Dieser Indikator [das Rentenniveau vor Steuern, die AutorInnen], der jetzt offiziell verwendet wird, blendet explizit die Wirkungen sich ändernder steuerlicher Regelungen für Vorsorgebeiträge (stufenweise Entlastung) und Alterseinkünfte (stufenweise Mehrbelastung) aus und ist damit auch ungeeignet, um den Versicherten einen Anhaltspunkt über die durch Leistungseinschränkungen in der GRV entstehende Lücke im Absicherungsniveau zu vermitteln. Bei der jetzt verwendeten Definition („Sicherungsniveau vor Steuern“) wird von dem abgewichen, was üblicherweise unter Netto-rente und Nettolohn verstanden wird, wo jeweils nicht nur die Sozialbeiträge, sondern auch die Einkommensteuerzahl-last in Abzug gebracht werden“ (Schmähl 2011: 410).

bzw. 10 % in der Ansparphase angegeben werden. Diese Annahmen sind mit Blick auf ihre empirische Relevanz und prospektive Erfüllbarkeit gerade im Kontext der Finanzmarktkrise äußerst problematisch. Gegenwärtig wird faktisch bei neuen Riester-Verträgen gerade mal eine effektive nominale Rendite auf die gesamten Beiträge von etwas über null Prozent garantiert (Kleinlein 2011). Aus wissenschaftlicher Sicht ist dabei hervorzuheben, dass eine flächendeckende Berichterstattung zu diesen überaus relevanten Kennzahlen nicht vorgesehen und realisiert wurde.

- Steffen (2014) hat zudem darauf hingewiesen, dass die Bestimmung des Gesamtversorgungsniveaus immer nur für den Standardrentner im Rentenzugang ausgewiesen ist – also für Rentner, die erstmals eine Rente beziehen. Für die Folgezeit wird dann angenommen, dass die Renten aus privater Vorsorge wie die Renten der GRV dynamisiert werden. Damit würde aber der Wert dieser Privatrenten im Verhältnis zum Durchschnittslohn sinken – die „Gesamtversorgung“ wächst also nicht mit den Löhnen, sondern sinkt im Verhältnis zu ihnen. Ob die Dynamisierung der privaten Vorsorge aber überhaupt im Umfang der Rentenanpassungen in der GRV flächendeckend stattfindet, ist nicht bekannt.
- Schließlich ist mit Blick auf den Beitrag von zweiter und dritter Säule zum Gesamtversorgungsniveau anzumerken, dass diese von unterschiedlichen Unternehmen und Versorgungseinrichtungen konzipierten und verwalteten Vorsorgeprodukte unterschiedliche Renditen erzielen können und auch in der Leistungsphase sehr unterschiedliche Rentenanpassungen aufweisen können. Die Annahmen der Bundesregierung verweisen damit nur auf einen unterstellten Durchschnittswert, durch den die wahrscheinliche Streuung der Rentenleistungen selbst bei gleichen Beiträgen in der Ansparphase nicht adäquat abgebildet wird.

Die offizielle Darstellung illustriert zwar den erklärten Willen der rot-grünen und der auf sie folgenden drei weiteren Regierungen, das Rentenniveau abzusenken und die GRV durch private Vorsorge zu ergänzen. Letztlich ist aber die Darstellung deutlich positiver als die tatsächlich absehbare Entwicklung. Als Konsequenz wird daher von verschiedenen Autoren vor der Gefahr zunehmender Altersarmut gewarnt (Seils 2013, Vogel/Motel-Klingebiel 2014).

Das „Drei-Säulen-Modell“: Lückenhafte Sicherung

Die Annahme bzw. Anforderung, dass die durch die Senkung des Leistungsniveaus entstehende Absicherungslücke durch private Vorsorgebemühun-

gen geschlossen werden wird, ist durch die Empirie widerlegt. Eine Aussage über zukünftige Altersarmut ist allerdings methodisch schwierig, da Ersparnisse jenseits von Rentenleistungen oder ein Eigenheim Armut mildern oder verhindern können und Armut im statistischen Sinne letztlich im Haushaltskontext gemessen wird (Blank/Schulz 2015: 10-12). Jedenfalls kann empirisch nicht belegt werden, dass Alterssicherung überwiegend im „Drei-Säulen-Modell“ stattfindet. Die verfügbaren Daten zeigen deutliche Sicherungslücken. Nach einer Befragung von 25 – 65-Jährigen sozialversicherungspflichtig Beschäftigten durch TNS Infratest (2012), hatten 20 % der Befragten Verträge im Rahmen der bAV und „Riester-Rente“, weitere 36 % allein bAV, 15 % nur die „Riester-Rente“ und 29 % nutzten keine dieser Vorsorgeformen. Bei diesen Angaben zur Nutzung von privater oder betrieblicher Altersvorsorge und zu Nutzungsquoten sind zusätzlich drei Aspekte einschränkend zu beachten:

- Es wird damit keine Aussage über Umfang und Bedingungen der Absicherung gemacht. Eine bAV kann bspw. sowohl von Arbeitgebern als auch von Beschäftigten finanziert werden. Auch ist nicht gesagt, dass die Befragten das politisch vorgesehene Sparziel von 4 % ihres Bruttoeinkommens erreichen (der Anteil der Empfänger der Grundzulage zur „Riester-Rente“, die die volle Zulage auf Grundlage voller Beiträge erzielten, lag 2011 bei nur 56,4 %; Kruse/Scherbarth 2015: 61)
- Zweitens kann es sich bei der Nutzung dieser Vorsorgeformen auch um die Substitution anderer Vorsorgeformen handeln mit dem Zweck, staatliche Förderung in Anspruch zu nehmen. Es wird dann nicht mehr, sondern anders gespart (Coppola/Reil-Held 2009; Corneo et al. 2009, 2010).
- Angebote und Nutzung unterscheiden sich zwischen Bevölkerungsgruppen. Dabei ist das Vorhandensein einer zusätzlichen Altersversorgung bspw. umso wahrscheinlicher, je höher das Einkommen ist, und die höheren Einkommensgruppen werden faktisch überproportional gefördert (Corneo et al. 2015). Ein wichtiger Faktor für mangelnde Vorsorge ist damit weniger in Informationsdefiziten und Misstrauen gegenüber der Versicherungsbranche zu finden (BMAS 2012: 9, 22), sondern dürfte eher in der fehlenden Sparfähigkeit liegen, wie die Sparquoten der Haushalte nach Einkommensschichten zeigen (Stein 2009). In der bAV zeigen sich strukturelle Unterschiede zwischen Betrieben und Beschäftigtengruppen: So verfügen Beschäftigte in Großbetrieben eher über eine Betriebsrente als solche in Kleinunternehmen (Blank 2013).

Damit ist der Begriff „Drei-Säulen-Modell“ letztlich sowohl theoretisch als auch empirisch insofern irreführend, als dass einerseits vom Gesetzgeber die Nutzung von GRV und mindestens einer wei-

teren Absicherung vorgesehen war (bzw. auch in den Regierungsberichten angenommen wird). Zum anderen findet Alterssicherung letztlich im „Ein-bis-Drei-Säulen-Modell“ statt, wobei die Absicherung auch noch durch weitere Ersparnisse und Wohneigentum erfolgen kann.

Konsequenzen

Im Ergebnis muss damit für das deutsche System der Alterssicherung festgehalten werden, dass sowohl die Leistungsfähigkeit der öffentlichen Rentenversicherung aufgrund politischer Entscheidungen gesenkt wurde und in der Zukunft noch weiter sinken wird, als auch, dass private Alterssicherung und bAV Lücken aufweisen, die nicht zuletzt aufgrund der Freiwilligkeit der Zusatzvorsorge entstehen. Offizielle Darstellungen des Sicherungssystems überschätzen die zukünftigen Leistungen systematisch.

Von besonderer Bedeutung ist das (mangelhafte) Zusammenspiel von geschwächter öffentlicher Rentenversicherung und zweiter und dritter Säule insbesondere vor dem Hintergrund des gesellschaftlichen Wandels. Gerade in Zeiten unstetiger Erwerbsverläufe und instabilerer Haushalts-

strukturen ist das deutsche Modell nicht adäquat (Hinrichs/Jessoula 2012). Das deutsche Umlageverfahren ist stark beitragsäquivalent und sichert damit Personen mit unterbrochenen Erwerbsbiografien und/oder Niedrigeinkommen unzureichend im Alter. Doch selbst bei durchgehenden Erwerbsverläufen kann die individuelle Rente aufgrund des sinkenden Rentenniveaus niedrig ausfallen. Vorschläge von Einzelmaßnahmen zur Stärkung des Leistungsniveaus der Rentenversicherung und einem Ausbau der Elemente des sozialen Ausgleichs bis hin zu einer Erwerbstätigenversicherung oder einer universellen Versicherung aller erwachsenen Bürger bestehen zuhauf. Allein, es fehlt an politischem Willen zur Umsetzung.

3 ÖSTERREICHS ALTERSSICHERUNGSSYSTEME UND WICHTIGE REFORMEN

Seit Mitte der 1980er-Jahre sind die Renten auch in Österreich eines der bestimmenden Themen. Hauptgründe sind neben den tendenziell steigenden Ausgaben im öffentlichen System die Warnungen vor einer demografisch bedingten „Kostenexplosion“ und

Infobox 1: Beamtenpensionen in Deutschland

Neben der Gesetzlichen Rentenversicherung (GRV), bestehen gesonderte Sicherungssysteme auf gesetzlicher Grundlage für Beamte und bestimmte Erwerbstätigengruppen (Landwirte, Ärzte, Rechtsanwälte). Die GRV ist das bei weitem größte System.^a Beamtenpensionen sind nicht einheitlich geregelt, die Regeln der Länder können von denen des Bundes und untereinander abweichen. Bäcker et al. (2010: 460) verweisen auf den Charakter der Beamtenpensionen als „bifunktionales Versorgungssystem“, durch das sowohl Basis- als auch Zusatzversorgung geleistet werden soll.

Beamtenpensionen („Ruhegehälter“) werden direkt vom Dienstherrn (Bund, Länder, Kommunen, Körperschaften/Anstalten/Stiftungen öffentlichen Rechts, Beamte in den Aktiengesellschaften ehemaliger Staatsunternehmen) aus den jeweiligen Haushalten gezahlt. Sie umfassen auch die Hinterbliebenenversorgung. Im Unterschied zur GRV sind Berechnungsgrundlage für die Pension die zuletzt erreichten ruhegeldfähigen Dienstbezüge (d. h. in der Regel die höchsten Dienstbezüge, es wird also nicht auf den Durchschnitt der gesamten Laufbahn abgestellt; Voraussetzung ist, dass diese zumindest in den drei Jahren vor Pensionierung

bezogen wurden). Die Ansprüche werden mit jedem Jahr auf max. 71,75 % aufgebaut, dieser Wert wird bereits nach 40 Dienstjahren erreicht. Bezogen auf das durchschnittliche Lebenseinkommen liegt der Wert in der Regel entsprechend deutlich höher. Vor 2003 lag der Prozentsatz bei 75 %. Die Senkung dieses Wertes auf 71,5 % betrifft auch diejenigen, die schon eine Pension beziehen.

Ebenso wird wie in der GRV das Renteneintrittsalter in der Regel auf 67 angehoben (ein vorzeitiger Bezug ist mit Abschlag möglich). Das System kennt allerdings eine hohe Mindestpension. Die jährliche Anpassung der Pensionen erfolgt entsprechend der Anpassung der Beamtengehälter. Beamte leisten in Deutschland im Unterschied zu Österreich keine Beiträge zu ihrer Pension. Beamtenpensionen müssen heute schon voll versteuert werden.

^a Renten der GRV erhielten 2014 rund 21 Mio. Personen, 2013 waren rund 53 Mio. (aktiv und passiv) versichert (DRV 2015a: 9). Die Rentenversicherung machte 2014 geschätzt 30,7 % des Sozialbudgets aus, Beamtenpensionen 5,7 %, andere Alterssicherungssysteme (ohne bAV und Zusatzversorgung) 0,9 % (BMAS 2015b). Die Leistungen der GRV umfassen allerdings auch Reha-Leistungen.

die Ausbreitung neoliberaler Vorstellungen („mehr privat, weniger Staat“) auch in der Rentenreformdiskussion. Dazu kommt das ökonomische Interesse privater Finanzdienstleister an der „Verwaltung“ eines höheren Anteils der Altersversorgung.

In Anbetracht der strukturell entscheidenden Auseinandersetzungen in dieser Zeit werden im Folgenden die Reformen 2003 und 2004 in den Mittelpunkt gestellt. Vorher und nachher durchgeführte Reformen werden nur im groben Überblick geschildert. Zur einfacheren Orientierung ist der Überblick in die Zeitabschnitte 1985-1999, 2000-2008 und 2009-2014 gegliedert. Vor dem Jahr 2000 und dann wieder ab Ende 2008 regierten in Österreich sozialdemokratisch geführte Regierungen. Von 2000 bis 2008 wurde der Bundeskanzler von der konservativen Volkspartei gestellt.

Um einen Überblick über das österreichische System der Alterssicherung zu vermitteln und die folgenden Ausführungen besser verstehen zu können, werden die wesentlichen Eckpunkte des Systems im Anhang 2: „Alterssicherung in Österreich“ dargestellt.

Periode 1985 – 1999

Ab Mitte der 1980er-Jahre wurde in der gesetzlichen Rentenversicherung der früher beschrittene Weg der Kombination aus Leistungsausweitungen und Beitragserhöhungen aufgegeben.⁹ In kurzen Zeitabständen (1985/1988/1993/1996/1997) erfolgten nunmehr Reformen, die primär auf die Stabilisierung der Ausgaben abzielten (Wöss 2000).

Unter anderem erfolgten folgende Rechtsänderungen:

- Ausdehnung des Bemessungszeitraums von ursprünglich fünf auf 15 bis 18 Jahre
- Umstellung der Rentenprozente
- Einführung von Abschlägen bei Rentenantritt vor dem Regelrentenalter
- Umstellung der Rentenanpassung auf „Netto-Anpassung“
- Streichung der beitragsfreien Anrechnung von Schul- und Studienzeiten
- erweiterte Anrechnung von Kindererziehungszeiten
- Lückenschluss in der Erwerbstätigenversicherung durch Einbindung von Beschäftigten, die auf Basis von „freien Dienstverträgen“ oder Werkverträgen arbeiten.

Mit diesen Rechtsänderungen konnte eine Stabilisierung der Ausgaben parallel zur BIP-Entwicklung erreicht werden (s. Anhang 2, Tab. 12). Im Jahr

2000 lagen die Ausgaben der gesetzlichen Rentenversicherung mit 10,5 % des BIP in etwa auf dem gleichen relativen Niveau wie im Jahr 1985. Der BIP-Anteil der Bundesmittel zur Rentenversicherung lag im Jahr 2000 sogar deutlich niedriger als Mitte der 1980er-Jahre.

Nicht wie gewünscht verlief allerdings die Entwicklung des tatsächlichen Renteneintrittsalters. Anders als noch in den 1980er-Jahren, in denen das Instrument der Frühverrentung gezielt zur Entlastung des Arbeitsmarktes eingesetzt wurde, wurde in den 1990er-Jahren die Anhebung des durchschnittlichen Renteneintrittsalters zu einem politischen Ziel. Im Jahr 2000 lag dieser Wert bei den Männern mit 58,5 Jahren nur geringfügig höher, bei den Frauen mit 56,8 Jahren sogar deutlich niedriger als 1985.¹⁰

Ab Mitte der 1990er-Jahre wurden auch die Beamtenpensionen zu einem Reformthema. Erste Anpassungsschritte an das Leistungsrecht der gesetzlichen Rentenversicherung erfolgten durch die Gleichstellung der Pensionsanpassung und durch die 1997 beschlossene Harmonisierung der Bemessungszeiträume.¹¹

Wie im Anhang „Alterssicherung in Österreich“ im Detail dargestellt, kam es in den 1990er-Jahren auch zu einem Umbau im Bereich der Betriebsrenten. Vorher waren Betriebsrenten in Österreich fast gleichbedeutend mit Direktzusagen durch den Arbeitgeber. Begünstigt waren ca. 10 % der Arbeitnehmer. Nun wurden viele dieser Direktzusagen in die neu gegründeten Pensionskassen „ausgelagert“. Parallel dazu kam es zu einer gewissen Ausweitung des Kreises der erfassten Arbeitnehmer. Der von manchen erwartete großflächige Ausbau der „zweiten Säule“ kam allerdings nicht zustande, allein schon deshalb, weil die meisten Arbeitgeber nicht bereit waren, die damit verbundenen Kosten zu tragen. Auch von Seiten der Gewerkschaften gab es kaum Initiativen zum Ausbau der betrieblichen Altersvorsorge. Sie blieben bei ihrer traditionellen Linie der klaren Favorisierung der gesetzlichen Rentenversicherung.

Starke Nachwirkungen hatte in den Folgejahren, dass viele der in den 1990er-Jahren geschlossenen Pensionskassen-Zusagen auf sehr hohen Renditeerwartungen aufgebaut worden waren. In etlichen Übertragungsfällen aus Direktzusagen führte das nach dem Platzen der „Dotcom-Blase“ 2000/2001 und noch viel stärker nach dem Finanzmarkteinbruch 2008/2009 zu oft massiven Leistungskürzungen.

⁹ Seit 1988 liegt der Beitragssatz in der Rentenversicherung der Arbeitnehmer konstant bei 22,8 %. Zum Finanzierungsmechanismus der österreichischen Rentenversicherung siehe Anhang 2: „Alterssicherung in Österreich, 2.6 Finanzierung“.

¹⁰ Etwas anders stellt sich die Entwicklung dar, wenn mitberücksichtigt wird, dass in den 1990er-Jahren vorher gegebene Möglichkeiten des Bezugs spezifischer Übergangsleistungen vom Erwerbsleben in die Rente aus der Arbeitslosenversicherung gestrichen wurden (insbesondere Abschaffung der „Sonderunterstützung“).

¹¹ Die Gleichstellung sollte im Zeitraum 2004-2020 erfolgen. Durch spätere Reformen wurde dies überlagert.

Periode 2000 – 2008

Reform 2000

Zu Jahresbeginn 2000 wurde – für viele überraschend – eine Koalitionsvereinbarung zwischen der konservativen Volkspartei (ÖVP) und der weit rechts stehenden Freiheitlichen Partei (FPÖ) geschlossen. Die FPÖ war bei den Wahlen im Herbst 1999 zweitstärkste Partei geworden und bot dem ÖVP-Obmann Schüssel (als Vertreter der drittstärksten Partei) die Kanzlerschaft an. Nach anfänglichen Koalitionsverhandlungen mit der klar stimmenstärksten Sozialdemokratischen Partei (SPÖ) akzeptierte Schüssel dieses Angebot. Eine 30 Jahre andauernde Periode sozialdemokratisch geführter Regierungen fand damit ihr Ende.

Die neue Regierung wollte nicht nur inhaltlich neue Wege beschreiten (auf dem Programm standen z. B. umfassende Privatisierungen), sondern auch das Prozedere bei Reformen ändern. Um vermutete Reformblockaden aufbrechen und das Reformtempo erhöhen zu können, sollte die Tradition der österreichischen Sozialpartnerschaft mit Konsenssuche im Vorfeld von Gesetzinitiativen beendet werden.

Eine der ersten Gesetzesinitiativen betraf die gesetzliche Rentenversicherung. Zwei Varianten vorzeitiger Altersrenten (bei Arbeitslosigkeit und wegen geminderter Arbeitsfähigkeit) wurden kurzerhand abgeschafft und das Eintrittsalter für die verbliebene „vorzeitige Altersrente bei langer Versicherungsdauer“ von 55 (Frauen) bzw. 60 (Männer) auf 56,5 bzw. 61,5 Jahre nach oben gesetzt. Parallel dazu wurden die Abschläge von zwei auf drei Prozentpunkte pro Jahr des Renteneintritts vor dem Regelrentenalter 60 (Frauen) bzw. 65 Jahren (Männer) erhöht.

Die Gesetzesänderungen waren wenig überraschend, in weiten Teilen waren sie bereits in den fehlgeschlagenen Koalitionsverhandlungen zwischen SPÖ und ÖVP vorformuliert worden. Kritik gab es vor allem am sofortigen – und teils sogar rückwirkenden – Inkrafttreten der Rechtsänderungen. In Reaktion auf Proteste wurde von der Regierung kurzerhand für Langzeitversicherte eine neue Form einer vorzeitigen Altersrente ins Leben gerufen. Personen mit 45 (Männer) bzw. 40 (Frauen) Beitragsjahren sollten weiterhin die Möglichkeit haben, mit 60 (Männer) bzw. 55 Jahren (Frauen) in Rente zu gehen. Diese als „Hackler-Rente“¹² bekannt gewordene Regelung war ursprünglich auf wenige Geburtsjahrgänge befristet. In den Folgejahren wurde die Geltungsdauer mehrere Male verlängert (s. Anhang).

Reform 2003¹³

Im Frühjahr 2003 wurde – nach vorzeitigen Neu-

wahlen im Herbst 2002 – unmittelbar nach Angelobung der Regierung Schüssel II ein Gesetzesentwurf für eine „große Rentenreform“ vorgelegt. Anders als bei den vorhergehenden parametrischen Reformen wurde diesmal eine strukturelle Umgestaltung der Alterssicherung angepeilt. Das Sicherungsniveau der öffentlichen Alterssicherung sollte massiv reduziert und die entstehenden Lücken durch den Auf- und Ausbau von betrieblicher und privater Alterssicherung geschlossen werden. Während zu Letzterem bestenfalls widersprüchliche Akzente gesetzt wurden (siehe unten), wurde die Reduktion des Sicherungsniveaus in der gesetzlichen Rentenversicherung mit der Gesetzesvorlage zur Rentenreform 2003 mit voller Wucht angegangen.

In den Erläuterungen zum Gesetzesentwurf (BMSG 2003) wurde die Dimension der angestrebten Änderungen ungeschminkt formuliert:

- Senkung der Neuzugangsrenten bereits im Folgejahr um durchschnittlich 13,5 % im Vergleich zur alten Regelung
- noch viel weitergehende Leistungskürzungen in mittel- bis längerfristiger Perspektive¹⁴
- Abschaffung aller Möglichkeiten zum Bezug einer vorzeitigen Altersrente.

Wenngleich vor allem in Expertenkreisen die Meinung vorherrschend war, dass das öffentliche Alterssicherungssystem zur Aufrechterhaltung der langfristigen Finanzierbarkeit einer (weiteren) Reform bedurfte, war das Ausmaß der angestrebten Änderungen für die meisten Menschen ein Schock.

Unter zentraler Beteiligung des Österreichischen Gewerkschaftsbunds und der Arbeiterkammern bildete sich rasch eine breite Widerstandsfrente, die bald auch Teile der Regierungsparteien erfasste. Exemplarisch für die breitflächige Gegnerschaft zum Regierungsplan der Koalition ist eine gemeinsame Initiative der Präsidenten des Gewerkschaftsbundes und der Wirtschaftskammer. Die führenden Arbeitnehmer- und Arbeitgebervertreter ersuchten Bundeskanzler Schüssel, den Regierungsvorschlag zurückzuziehen und boten im Gegenzug an, innerhalb von sechs Monaten einen gemeinsam erarbeiteten alternativen Reformvorschlag vorzulegen. Das Angebot wurde abgewiesen. Nach Verschärfung der Situation (großflächige Warnstreiks etc.) erklärte sich der Bundeskanzler aber schließlich bereit, mit den Sozialpartnern über das Reformvorhaben zu reden. Wenngleich die Gespräche zu keiner Einigung führten, war die Regierung doch zu einigen substantziellen Änderungen ihrer ursprünglichen Reformpläne bereit. Das materiell bedeutsamste Zugeständnis

¹² Langzeitversichertenrente; „Hackler“: umgangssprachlich für schwer arbeitende Menschen.

¹³ Ein Überblick über Werdegang und Inhalt der Pensionsreform 2003 findet sich in Wöss (2004).

¹⁴ Allein durch die vorgesehene Ausweitung des Bemessungszeitraums auf bis zu 40 Jahre auf Basis unveränderter Aufwertungsfaktoren sollten die Renten der Jüngeren laut den Erläuterungen um durchschnittlich 25 % reduziert werden.

waren die Minderung der kurzfristig wirksamen Leistungseinschränkungen und der Einbau eines 10 %-„Verlust-Deckels“ in das Reformpaket. Durch den „Verlust-Deckel“ wurden die Leistungsreduktionen vor allem in längerer Perspektive massiv reduziert. Gleichzeitig wurde dadurch allerdings die Rentenberechnung zu einer sehr komplexen und intransparenten Angelegenheit. Zur Ermittlung der jeweiligen Rentenhöhe musste in Folge stets sowohl nach dem alten als auch nach dem neuen Recht gerechnet werden. Erst so ließ sich feststellen, ob der „Verlust-Deckel“ zur Anwendung kam oder nicht.

Etwas entschärft wurde letztlich auch die geplante völlige Abschaffung „vorzeitiger“ Altersrenten. Die Auslaufperiode der „vorzeitigen Altersrente bei langer Versicherungsdauer“ und die Geltungsdauer der „Hackler-Rente“ wurden jeweils um einige Jahre verlängert.

Mindestens ebenso wichtig wie die leistungsrechtlichen Änderungen, die der Widerstand gegen die Pläne zur Rentenreform 2003 bewirkte, war der Umstand, dass die Regierung wegen der negativen Erfahrungen in ihrer Rentenpolitik wieder auf den „österreichischen Weg“ der Sozialpartnerschaft zurückkehrte (siehe unten zur Reform 2004).

Zur Erreichung des angestrebten Ausbaus der zweiten und dritten „Säule“ der Alterssicherung (Betriebsrenten/private Zusatzrenten) waren folgende Maßnahmen vorgesehen:

- Umwandlung der „Abfertigung“¹⁵ in eine Betriebsrente
- Schaffung einer prämienbegünstigten Form des privaten Rentensparens.

Die erste Idee scheiterte bereits im Vorfeld der Rentenreform 2003 am Widerstand der Gewerkschaften. Die 2002 auf Basis eines Sozialpartner-vorschlags erfolgte umfassende Reform des Abfertigungsrechts änderte nichts an der Abrufbarkeit erworbener Anwartschaften bei Beendigung eines Arbeitsverhältnisses bereits während des Arbeitslebens. Inanspruchnahme erst bei Übertritt in die Rente und Auszahlung in Rentenform sind möglich, allerdings werden diese Optionen nur von sehr wenigen Arbeitnehmern in Anspruch genommen.

Im Wahlkampf 2002 war die Schaffung einer neuen Form der privaten Altersvorsorge unter Zahlung staatlicher Prämien angekündigt worden. Diese Ankündigung wurde umgehend umgesetzt. Die massive Bewerbung dieses Produkts sowohl durch die Regierung als auch durch die anbietenden Finanzdienstleister führte zu einer hohen Inanspruchnahme. Binnen weniger Jahre stellte sich

allerdings Ernüchterung ein als klar wurde, dass nach Ablauf der 10-jährigen (Mindest-) Bindungsdauer in vielen Fällen nur der garantierte Nominalwert der eingezahlten Beiträge und der Prämie zur Auszahlung gelangen.¹⁶

Herbe Enttäuschungen erlebten auch viele Arbeitnehmer mit ihrer betrieblichen Rentenzusage. Viele von Pensionskassen auf Basis sogenannter „Beitragszusagen“ ausbezahlte Betriebsrenten wurden nach dem Ende der hohen Veranlagungserträge der 1990er-Jahre gekürzt, weil die kalkulatorisch veranschlagten hohen Renditen nicht mehr erzielt werden konnten. Zur Verärgerung trug auch bei, dass der Gesetzgeber im Jahr 2003 die den Pensionskassen bis dahin auferlegte Mindesttragsgarantie weitgehend abschaffte – just dann, als diese unter Umständen zum ersten Mal wirksam geworden wäre.

Reform 2004

Parallel zum Parlamentsbeschluss der Rentenreform 2003 wurden mit der sogenannten „Rentenharmonisierungs-Reform“ weitere Reformschritte in Aussicht gestellt. Inhaltlich sollte dabei vor allem ein neues Rentenrecht für die Jüngeren geschaffen werden, das sowohl in der gesetzlichen Rentenversicherung als auch bei den Beamtenpensionen zur Anwendung kommen sollte. Gänzlich anders als bei der Reform 2003 wurde die Reform 2004 in etlichen Sitzungen unter Einbindung der Sozialpartner vorbesprochen.

Wenngleich bei diesen Gesprächen nicht in jedem Punkt eine Einigung erzielt werden konnte,¹⁷ kam es zu einer weitgehenden Annäherung der Standpunkte und damit zu einer teilweisen Entschärfung der Bruchlinien aus den Auseinandersetzungen um die Reform 2003.

Die zentralen Neuregelungen der Reform 2004:

- Herabsetzung des „Verlust-Deckels“ aus der Reform 2003 auf anfangs 5 % (dann schrittweise ansteigend auf den ursprünglichen Wert von 10 %)
- Einführung einer neuen vorzeitigen Altersrente in Form der sogenannten „Korridorrente“¹⁸ ab 62 mit 4,2 % Abschlag pro Jahr vor dem Regelrentenalter (inzwischen wurde der Korridor-Abschlag auf 5,1 % erhöht)
- Einrichtung individueller leistungsdefinierter „Rentenkonten“ im Rahmen des öffentlichen umlagefinanzierten Systems mit jährlicher Gutschrift der erworbenen Rentenanswartschaften (für ab 2005 neu erworbene Anwartschaften)
- Festlegung eigener Aufwertungsregeln für die

¹⁵ Der österreichische Terminus „Abfertigung“ entspricht im Wesentlichen dem bundesdeutschen Begriff „Abfindung“.

¹⁶ 2011 waren rund 40 % der ca. 1,5 Mio. Verträge „ausgestoppt“, d. h. es wird auch nach der Mindestbindedauer mehr oder weniger nur das eingesetzte Kapital plus staatlicher Prämie ausbezahlt (Format 2011).

¹⁷ Kein Konsens wurde z. B. über die Höhe der Eigenbeiträge zu den Renten der Selbstständigen gefunden.

¹⁸ Zentrale Anspruchsvoraussetzung ist das Vorliegen von 37,5 (bzw. nunmehr 40) Versicherungsjahren.

jährliche Anpassung der erworbenen Rentenanwartschaften (Anbindung an die durchschnittliche Veränderung der Beitragsgrundlagen)

- Volle Gültigkeit des neuen Rentenrechts für Personen, die ab 2005 neu in der gesetzlichen Rentenversicherung versichert werden oder ab 2005 in den Beamtenstand eintreten. Diese Regelung gilt formal für Bundesbeamte, die Bundesländer haben sich größtenteils daran orientiert
- Übergangsrecht mit „Parallelrechnung“ nach altem und neuem Recht für alle, die Anwartschaften teils vor und teils nach 2005 erworben haben.

Die Reform 2004 brachte mit dem neuen Rentenkonto-Recht einen Durchbruch in Richtung mehr Transparenz und Nachvollziehbarkeit der Rentenberechnung. Voll zum Tragen kam das fürs erste allerdings nur für Berufsanfänger. Für die anderen wurde die bereits durch den „Verlust-Deckel“ komplizierte Rentenberechnung durch die zusätzliche „Parallelrechnung“ weiter erschwert – ein Manko, das in den Folgejahren immer wieder zur Forderung nach Überführung auch der „alten“ Anwartschaften auf die neu geschaffenen Rentenkonten führte.

In den Folgejahren bis 2008 gab es keine größeren Reformen, weder im öffentlichen System noch bei den Betriebs- oder Privatrenten.

Periode 2009 – 2014

Die Periode seit 2009 ist vor allem durch die massive Finanz- und Wirtschaftskrise 2008/2009 und durch die ab 2011 massiv verschärften Fiskalregeln der EU geprägt. Die budgetären Konsequenzen des deutlichen BIP-Einbruchs 2009 und der weitgehenden Stagnation in den Folgejahren lösten in Kombination mit den kurzfristig angesetzten Konsolidierungszielen einen erheblichen Kostendruck auch in der öffentlichen Alterssicherung aus.

Neben einem Konsolidierungsbeitrag der Bestandsrentner durch eine verminderte Anpassung in den Jahren 2013 und 2014 lag der Schwerpunkt der rentenrechtlichen Maßnahmen bei der Verschärfung der Zugangsbedingungen zu vorzeitigen Altersrenten (bzw. bei der Anhebung des faktischen Rentenalters) und bei der Eindämmung der Zahl der Neuzugänge in die Invaliditätsrente.

Die Reformmaßnahmen der letzten Jahre zeigen deutliche Auswirkungen auf das Rentenzugangsverhalten. So sind im Jahr 2014 insbesondere die Neuzugänge in die „Hackler-Rente“ (-31,3 %) und in die Invaliditätsrente (-16,1 %) gegenüber dem Vorjahr deutlich gesunken (BMASK 2015).

Zentrale rentenrechtliche Änderungen der letzten Jahre:

- Geltung der „Hackler-Rente“ ab 60 (Männer) bzw.

ab 55 Jahre (Frauen) nur mehr für Geburtsjahrgänge bis 1953 (Männer) bzw. 1958 (Frauen)¹⁹

- Verschärfung der Zugangsregeln zur „Korridorrente“ durch Ausweitung von 37,5 auf 40 Versicherungsjahre
- Erhöhung der Rentenabschläge bei Rentenantritt vor dem Regelrentenalter von 4,2 auf 5,1 % pro Jahr (Korridorrente)
- Schrittweise Anhebung der Altersgrenze für den sogenannten „Tätigkeitsschutz“ bei der Anspruchsberechtigung auf eine Invaliditätsrente von 57 auf 60
- Abschaffung befristeter Invaliditätsrenten und Ersatz durch Rehabilitations- und Umschulungsgeld²⁰
- Übertragung der bis 2013 erworbenen Rentenanwartschaften in das neue Rentenkonto-Recht (Umrechnung in eine „Kontoerstgutschrift“ und Übertragung auf das individuelle Rentenkonto anstelle der Parallelrechnung).

Die weitreichendste pensionsrechtliche Änderung der letzten Jahre stellt die zuletzt genannte Überführung der „alten“ Anwartschaften in das neue Rentenkonto-Recht dar.²¹

Die Rentenberechnung ist nunmehr für alle ab 1955 Geborenen so gestaltet, dass es Versicherten einfach möglich ist, ihre künftige Rentenhöhe auf Basis ihrer Annahmen über den weiteren Erwerbsverlauf abzuschätzen. Sehr transparent sind damit auch die Auswirkungen eines früheren oder späteren Renteneintritts, wodurch verstärkte Anreizeffekte für einen längeren Verbleib im Erwerbsleben erwartet werden.

19 Zu den genauen Auslaufregelungen siehe Anhang 2: „Alterssicherung in Österreich, 2.1 Altersrente – Varianten/ Gesetzliches Rentenalter“.

20 In einem ersten Schritt wurde diese Maßnahme 2014 bis zum Alter 50 wirksam. In den Folgejahren wird die Altersgrenze schrittweise angehoben.

21 Die Rentenreform 2004 brachte drei Gruppen von Versicherten hervor: Für bis 1954 Geborene galt und gilt weiterhin ausschließlich das „Altrecht“, das Rentenkonto-Recht kommt für diese Gruppe daher nicht zur Anwendung. Für ab 1955 Geborene, die vor 2005 weniger als drei Versicherungsjahre erworben haben, galt und gilt demgegenüber ausschließlich das Rentenkonto-Recht. Für alle anderen Versicherten kam die sogenannte Parallelrechnung zur Anwendung, für die drei Rentenberechnungen erforderlich waren. Die Rente errechnete sich anteilig aus der „Altrente“ und der Kontorente. Die jeweiligen Anteile errechneten sich aus dem Anteil der bis einschließlich 2004 und der ab 2005 erworbenen Versicherungszeiten. Drei Rentenberechnungen waren deshalb erforderlich, weil für die Ermittlung der Altrente auch die Verlustdeckelregelung unter Bezugnahme auf das bis zum 31.12.2003 geltende Recht zur Anwendung kam. Die Konsequenz war eine extrem komplexe und intransparente Rentenberechnung für diese große Gruppe, die zentrale Vorteile des Rentenkontos wie eine deutlich verbesserte Transparenz und Nachvollziehbarkeit für lange Zeit de facto zunichtemachte. Die Parallelrechnung wurde daher durch die Kontoerstgutschrift ersetzt. Im Rahmen eines komplexen Berechnungsverfahrens werden dabei alle bis zum 31.12.2013 erworbenen Rentenanwartschaften bewertet und als Startwert im Rentenkonto gutgeschrieben. Ausgehend von der Kontoerstgutschrift erfolgt der weitere Erwerb von Rentenanwartschaften ausschließlich nach der Logik des Rentenkontos-Rechts.

Eine der zentralen Voraussetzungen für einen längeren Verbleib ist allerdings, dass die erforderlichen Arbeitsplätze für Ältere zur Verfügung stehen. Um diesbezügliche Anreizeffekte auch auf Arbeitgeberseite zu setzen, ist im Regierungsprogramm u. a. die Einführung eines Bonus-/Malus-Systems für Arbeitgeber vorgesehen, die ältere Arbeitnehmer beschäftigen bzw. nicht beschäftigen (Wöss 2014). Eine abgeänderte Fassung dieses Vorhabens wurde im Herbst 2015 im Parlament beschlossen.

Absehbar ist, dass die Anhebung des – im internationalen Vergleich noch immer sehr niedrigen – faktischen Renteneintrittsalters und die Finanzierung der Renten auch in den kommenden Jahren ganz oben auf der politischen Agenda stehen werden.

Bisherige Auswirkungen der Reformen auf die Altersrentenniveaus von 2000 – 2014

Zu beachten ist, dass die Rentenreform 2004 (Rentenkonto-Recht) für Neuzugänge in eine Altersrente bis 2014 altersbedingt noch nicht bzw. nur sehr eingeschränkt zur Wirkung kommt.²² Für den Zeitraum 2000 – 2014 sind somit vor allem noch die Effekte der Rentenreform 2003 maßgeblich. Wie oben ausgeführt, wurden die ursprünglich geplanten massiven Leistungskürzungen insbesondere durch das Einziehen der Verlustdeckelung deutlich begrenzt.²³ Das Ausmaß der reformbedingten Reduktion der Neuzugangsrenten dürfte sich in der Regel in der Größenordnung des Verlustdeckels bewegt haben.

Die leistungsdämpfenden Effekte der Reformen machen sich auch in den Neuzugangstatistiken bemerkbar. Die realen Rentenhöhen der neu zuerkannten Altersrenten für Männer stagnieren seit 2000 weitgehend. So lag die inflationsbereinigte durchschnittliche Rentenhöhe der Neurentner 2014 nur um 2,6 % über dem Ausgangswert des Jahres 2000. Bei den Altersrenten der Frauen betrug der reale Anstieg über den 15-jährigen Beobachtungszeitraum, ausgehend von einem wesentlich niedrigeren Niveau, demgegenüber 10,6 %, was zumindest teilweise auch auf Veränderungen in den Erwerbsverläufen der Neuzugangskohorten zurückzuführen ist.²⁴ Nicht übersehen werden sollte, dass das durchschnittliche Rentenzugangsal-

ter im Jahr 2014 merklich über dem Ausgangswert des Jahres 2000 lag,²⁵ was mit rentenerhöhenden Effekten verbunden ist.

Mittel- und langfristige Effekte der Rentenreformen

Mittel- bzw. längerfristig bewirken die Änderungen, dass für Männer und Frauen ein – mit hohen Abschlägen verbundener – vorzeitiger Renteneintritt frühestens mit 62 Jahren in Form der Korridorrente möglich ist. Für Männer gilt diese Regelung de facto bereits jetzt, für Frauen wird sie sukzessive wirksam.²⁶

Das neue Rentenkonto-Recht bedeutet grundsätzlich auch eine Absenkung des Rentenniveaus. Die Neuberechnung der Rentenhöhen ist allerdings so ausgestaltet, dass die Rentenniveauabsenkung im Schnitt durch einen um ca. drei bis vier Jahre verzögerten Renteneintritt ausgeglichen werden kann. In dem Maße, in dem die politische Zielsetzung „Anhebung des effektiven Renteneintrittsalters“ gelingt,²⁷ sollte auch mittel- und langfristig eine Reduktion des durchschnittlichen Rentenniveaus in der gesetzlichen Rentenversicherung vermieden werden können.

Die leistungsreduzierende Wirkung des Rentenkonto-Rechts hängt dabei erheblich von den konkreten Einkommensverläufen ab. Im Rentenkonto wird nicht mehr auf eine Auswahl der höchsten Beitragsgrundlagen, sondern auf alle Beitragsgrundlagen für die Rentenberechnung abgestellt. Für Versicherte mit weitgehend stabilen Einkommensniveaus hat die Berücksichtigung aller Beitragsgrundlagen aufgrund der Aufwertung mit der durchschnittlichen Beitragsgrundlagenentwicklung in aller Regel keine negativen Effekte auf die Rentenhöhe. Für Personen, deren Einkommensniveaus in den letzten/besten 15 Jahren vor dem Rentenantritt deutlich über dem im Erwerbsleben insgesamt erzielten durchschnittlichen Einkommensniveau liegt, ergibt sich demgegenüber eine entsprechend deutliche Absenkung des Rentenniveaus.²⁸

Dies ist auch in Hinblick auf die Angleichung der Beamtenversorgung an das Rentenkonto-Recht

22 Das Rentenkonto-Recht gilt für Geburtsjahrgänge ab 1955. Für Neuzugänge in die Altersrente bis einschließlich 2014 kommt daher bei Männern das Rentenkonto-Recht noch nicht zur Anwendung. Für Frauen gilt das Rentenkonto-Recht bei Neuzugängen im Jahr 2014 nur dann, wenn der Rentenantritt vor 60 erfolgt. Darüber hinaus sind die Auswirkungen des Rentenkonto-Rechts auf die Rentenhöhen für ältere Versicherte durch die Bestimmungen der Erstgutschriftbildung begrenzt.

23 Der sukzessive steigende maximale Verlust betrug im Jahr 2014 7,5 %.

24 Die Berechnungen basieren auf den Neuzugangsrenten der Unselbstständigen, jeweils ohne zwischenstaatliche Teilleistungen (Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger 2015 sowie STATAT 2015).

25 Im Bereich der Rentenversicherung der Unselbstständigen lag das durchschnittliche Zugangsalter bei den Altersrenten für Männer 2014 um 2,6 Jahre und für Frauen um 1,6 Jahre über dem Ausgangswert des Jahres 2000.

26 Für die relativ kleine Versichertengruppe langzeitversicherter Schwerarbeiter ist ein Rentenantritt mit frühestens 60 Jahren in Form der Schwerarbeitsrente vorgesehen. Vgl. hierzu auch im Anhang 2: Alterssicherung in Österreich, 2.1 Altersrente – Varianten / Gesetzliches Rentenalter.

27 Eine Vielzahl von Reformmaßnahmen zielt auf das Erreichen dieser politischen Zielsetzung ab.

28 Die Modellrechnungen der OECD zu den künftigen Rentenniveaus (OECD 2015) basieren durchwegs auf Verläufen mit stabilen Einkommensniveaus. Daher bleiben dort diese rentenniveauabsenkenden Effekte des Rentenkontos ausgeblendet.

von Bedeutung. Das neue Recht bedeutet hier in der Regel eine deutliche Absenkung der Leistungsniveaus. Im Besonderen gilt dies natürlich für Beamte mit einem Einkommen (deutlich) über der Höchstbeitragsgrundlage, da im Rentenkontorecht über diesem Wert liegende Einkommensteile unberücksichtigt bleiben.

Beide betrachteten Länder haben damit eine Phase wiederholter, tief greifender Reformen hinter sich, die – teils mit ähnlichen Begründungen – auf eine Dämpfung der Rentenausgabenentwicklung abzielen. Kern der Rentensysteme sind nach wie vor öffentliche Versicherungen, deren Leistungen einen engen Bezug zum Erwerbsleben herstellen. Jenseits der Feststellung, dass in beiden Systemen Leistungseinschnitte vorgenommen wurden, weisen die eingeschlagenen Wege aber deutliche Unterschiede auf, die sowohl die Struktur der Rentensysteme als auch die durch sie angestrebten Sicherungsniveaus betreffen.

In Österreich stieß das Vorhaben, das öffentliche Sicherungssystem in einem nicht unbeträchtlichen Ausmaß durch private und betriebliche Vorsorge zu ersetzen, auf breiten Widerstand und wurde nicht umgesetzt. Die Bestimmungen der öffentlichen Rentenversicherung finden zukünftig aber auch für Beamte Anwendung. In Deutschland ist dagegen kein Versuch einer Harmonisierung (oder Angleichung) der verschiedenen Versorgungssysteme unternommen worden. Stattdessen wurde die öffentliche Rentenversicherung um private und betriebliche Vorsorge ergänzt, die als Teilersatz für die geschwächte GRV dienen sollen. Sie sind allerdings staatlich reguliert und gefördert. Wie stellt sich die Leistungsfähigkeit dieser Systeme nun im Vergleich dar?

4 DAS ZUKÜNFTIGE RENTENNIVEAU IN DEUTSCHLAND UND ÖSTERREICH AUS INTERNATIONALER PERSPEKTIVE

Niedrige deutsche Ersatzquoten und Rentenniveaus im internationalen Vergleich

Die OECD veröffentlicht regelmäßig einen Überblick über die Rentensysteme in ihren Mitgliedsländern (OECD 2014 und OECD 2015). Die Vergleiche beziehen sich auf Rentenmodelle, die die aktuellen Regelungen und Steuer- und Abgabenprofile weitgehend unverändert für die nächsten 45 bis 50 Jahre fortschreiben. Die sich daraus ergebenden Ersatzquoten und Rentenniveaus spiegeln damit die Leistungsfähigkeit der Rentensysteme für zukünftige

Rentner und Rentnerinnen unter einer „no policy change“-Annahme wider (zu den Annahmen der OECD-Berechnungen siehe Infobox „Rentenprojektionen der OECD“). Die Vergleiche liefern also eine Aussage darüber, was unter dem Status quo junge idealtypische Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen vom heutigen System erwarten können. Hierbei werden bereits verabschiedete Rechtsänderungen, die erst nach und nach wirksam werden, so behandelt, als wären sie gleich zu Beginn voll in Kraft gewesen.

Der im Dezember 2015 veröffentlichte neue OECD-Bericht weist einige Besonderheiten in Bezug auf Deutschland auf. So wurden das Rentenniveau und die Ersatzquoten gegenüber dem Bericht von 2014 deutlich nach unten korrigiert. Deutschland nimmt damit im internationalen Ranking mit seinen sehr niedrigen Ersatzquoten und Rentenniveaus wieder einen Platz am unteren Rand ein. Im neuen OECD-Bericht wird für Deutschland nun auch die nachgelagerte Besteuerung in die Berechnungen einbezogen. Im Vergleich mit Österreich zeigt sich nun, dass das Rentenniveau der zukünftigen „Durchschnittsverdiener(in)“ dort mit gut 78 % (brutto; 2014: fast 77 %) bzw. über 90 % (netto; 2014 und 2015) noch viel höher als in Deutschland mit 37,5 % (brutto; 2014: 42 %) bzw. 50 % (netto; 2014: ca. 57 %) ist.

Im OECD-Bericht 2015 bezieht sich das Rentenniveau in beiden Ländern auf das Rentenalter 65 nach 45 Beitragsjahren, während im Bericht von 2014 für Deutschland noch ein Rentenalter von 67 Jahren zugrunde gelegt wurde. Durch eine Reform im Jahr 2014 in Deutschland können Personen, die 45 Jahre berufstätig waren, künftig bereits mit 65 eine abschlagsfreie Altersrente erhalten (Rente für besonders langjährig Versicherte; bei Einführung bekannt auch unter dem Namen „Rente mit 63“). Während sich das reguläre Rentenalter in Deutschland auf 67 erhöht, beträgt es in Österreich auch zukünftig 65 Jahre. Allein schon die Reduzierung von zuvor 47 Jahren (OECD 2014) auf 45 Beitragsjahre dürfte die Bruttoersatzrate in Deutschland um 1,8 Prozentpunkte verringert haben.²⁹ Selbst die jetzt ermittelte sehr niedrige Bruttoersatzquote von 37,5 % – bezogen auf das zuletzt erzielte Einkommen – dürfte jedoch nur von sehr wenigen Personen erreicht werden. Einmal kommen viele Beschäftigte nicht auf 45 Beitragsjahre. Sie können daher auch nicht mit 65 ohne Abschlag in Rente gehen, sondern müssen bis zum Erreichen des 67. Lebensjahrs weiterarbeiten; häufig erreichen sie trotzdem nicht die für diesen Durchschnittsverdiener errechneten Entgeltpunkte. Mindestens ebenso bedeutsam ist allerdings, dass das Einkommen des idealtypischen Standardrentners definitionsgemäß immer genau dem „Durchschnittseinkommen“ in jedem Erwerbsjahr entspricht. Tatsächlich

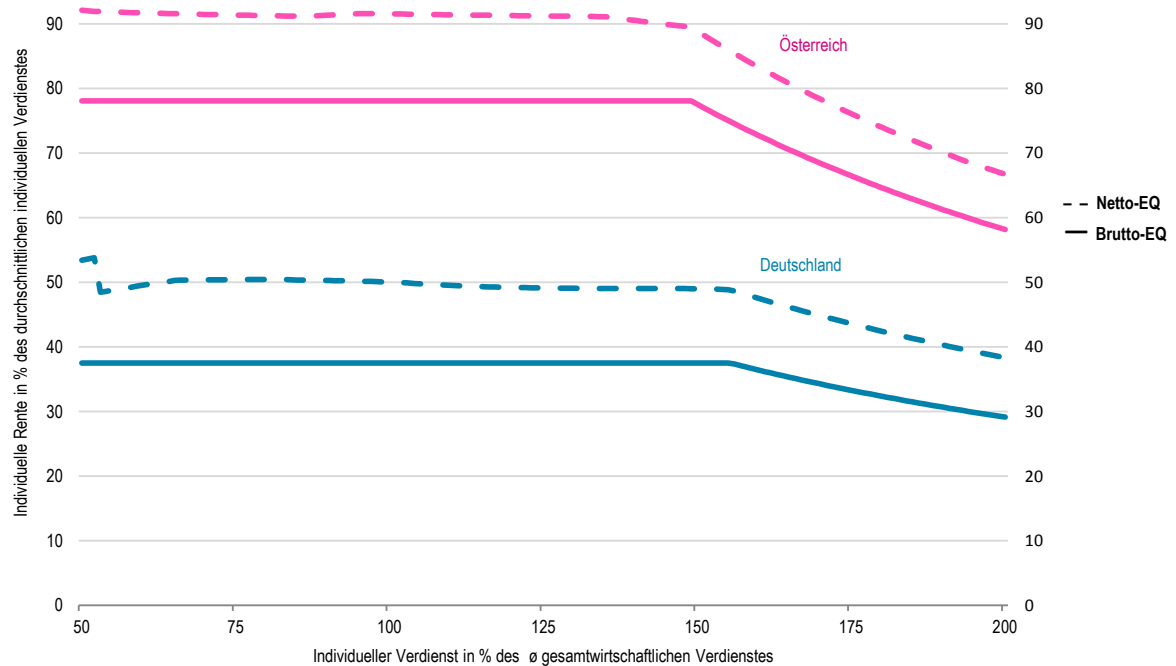
²⁹ Vgl. OECD 2014 (korrigierte Abb. 1.7); der Unterschied ergibt sich aus $2 \cdot 42\% / 47 \text{ Entgeltpunkte} \approx 1,8\%$.

sehen Erwerbsbiographien aber anders aus. In der Anfangsphase der Berufstätigkeit wird in der Regel deutlich weniger verdient und mit zunehmender Erwerbsdauer steigt häufig das Einkommen an und liegt dann über dem Durchschnitt. Ein solcher Einkommensverlauf kann dann aber die Brutto- und Nettoersatzquote – bezogen auf das zuletzt er-

In Tabelle 2 wird zudem deutlich, dass Deutschland und Österreich jeweils stark beitragsäquivalente öffentliche Rentensysteme besitzen, sodass sich bis zur Beitragsbemessungsgrenze³⁰ die Ersatzquoten für die betrachtete idealtypische Person³¹ weder nach Geschlecht noch nach individuellem Verdienst unterscheiden, zumindest in der Ver-

Abbildung 1

Zukünftige Ersatzquoten der öffentlichen Rentensysteme in Deutschland und Österreich gemäß Rentenmodell der OECD (Männer und Frauen)



Anm.: Ersatzquote berechnet als individuelle Rente im ersten Rentenjahr im Verhältnis zum gesamtwirtschaftlichen Durchschnittsverdienst, d. h. Vollzeitbruttolohn in der gewerblichen Wirtschaft. Die Ersatzquoten werden in Prozent ausgedrückt. Die Zahlen für beide Länder unterscheiden sich nicht zwischen Männern und Frauen

Quelle: OECD (2015); Rentenmodell Ausgangsjahr 2014 und idealtypische Erwerbsverläufe.

WSI

zielte Einkommen vor dem Rentenbeginn – um gut 10 Prozentpunkte absenken (Meinhardt 2014). Dabei kann sogar das gleiche Lebenseinkommen wie beim Standardrentner erzielt werden. In Bezug auf das letzte Monatseinkommen ist die Ersatzquote aber erheblich niedriger.

Das Gesamtversorgungsniveau Deutschlands bleibt auch dann deutlich unter dem Österreichs, wenn bei den Simulationen angenommen wird, dass die idealtypischen Personen „riestern“ (OECD 2015, Tab. 6.4 und 6.10.; vgl. auch Infobox 3: „Ergänzende private Altersvorsorge in Deutschland gemäß OECD“ für mehr Details). Selbst unter den unrealistisch hohen OECD-Annahmen einer realen Nettoerendite von 3 % in der Ansparphase und einem durchgehenden Beitrag zur Zusatzvorsorge von 4 % bleibt die Bruttoersatzrate in Deutschland unter Einrechnung der Zusatzvorsorge mit 50 % deutlich unter dem österreichischen Niveau.

dienstspanne von 50 % bis ca. 150 % des Vollzeit-Durchschnittsentgelts. Die betrachtete idealtypische Person unterscheidet sich zudem etwas vom Eckrentner, wie er im deutschen Rentenrecht definiert ist, weil der von der OECD verwendete durchschnittliche Bruttoverdienst mit 45 952 €/Jahr deutlich über dem Einkommen des Eckrentners (durchschnittliche Bruttojahresentgelt in der GRV 2014: 34 857 €/Jahr) liegt.

30 In Deutschland rund das 1,55-fache und in Österreich rund das 1,49-fache des „Vollzeit-Durchschnittsverdienstes“ (aktuelle Werte 2014 lt. OECD 2015).

31 Vollzeit und ganzjährig Beschäftigte in der gewerblichen Wirtschaft. Ihr Durchschnittsentgelt in Deutschland wird für 2014 mit Werten von 45 952 bzw. 42 573 €/Jahr für Österreich beziffert. Dies entsprach für 2012 in etwa auch den Eurostat-Angaben (LFS) zu Bruttoverdiensten und liegt natürlich höher als die VGR-Angaben zu Bruttolohn je abhängig Beschäftigten, die alle Wirtschaftsbereiche und Teilzeitbeschäftigte mit berücksichtigen. Es liegt auch um gut 30% über dem durchschnittlichen rentenversicherungspflichtigen Entgelt, wie sie von der deutschen Rentenversicherung bzw. vom Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger ausgewiesen wird.

Wesentliche Ergebnisse der OECD-Rentenmodelle (nur öffentliche, gesetzliche Rentenversicherung, ohne Beamte in Deutschland)

	Deutschland			Österreich		
Männer (Frauen, wenn unterschiedlich)	Individueller Verdienst ^a			Individueller Verdienst ^a		
	0,5	1	1,5	0,5	1	1,5
Bruttorentenniveau (in % des gesamtw. Durchschnittsverdiensts)	37,5			78,1		
Nettorentenniveau (in % des gesamtw. Durchschnittsverdiensts)	50,0			91,6		
Bruttoersatzquote (in % des individuellen ø Bruttoverdiensts)	37,5	37,5	37,5	78,1	78,1	77,6
Nettoersatzquote (in % des individuellen ø Nettoverdiensts)	53,4	50,0	49,0	92,1	91,6	88,9
	EU-28			OECD-34		
Männer (Frauen, wenn unterschiedlich)	Individueller Verdienst ^a			Individueller Verdienst ^a		
	0,5	1	1,5	0,5	1	1,5
Bruttorentenniveau (in % des gesamtw. Durchschnittsverdiensts)	n.a.			n.a.		
Nettorentenniveau (in % des gesamtw. Durchschnittsverdiensts)	n.a.			n.a.		
Bruttoersatzquote (in % des individuellen ø Bruttoverdiensts)	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 (in % des individuellen ø Nettoverdiensts)	80,7 (80.4)	70,9 (70.7)	66,4 (66.2)	74,5 (74.1)	63,0 (62.6)	58,2 (53.6)

Anm.: Ersatzquoten setzen die individuelle Rente (im ersten Rentenjahr) ins Verhältnis zum individuellen durchschnittlichen Verdienst. Rentenniveaus sind ähnlich wie bei der Deutschen Rentenversicherung definiert, nämlich als individuelle Rente in Bezug auf dem Durchschnittsverdienst der Volkswirtschaft (im Jahr des Renteneintritts). Alle Zahlen beziehen sich auf Regeln (z. B. Besteuerung und Rentenanpassung), die 2014 galten und auf idealtypische Personen, die mit 20 Jahren 2014 ins Erwerbsleben eintraten und dann zur Regelaltersgrenze bzw. in Deutschland nach 45 Berufsjahren in Rente gehen (in Deutschland und Österreich z. B. mit 65 Jahren).

Quelle: OECD (2015)

WSI

Hierbei darf allerdings nicht übersehen werden, dass sich der OECD-Vergleich nur auf die Höhe der Neuzugangsrenten bezieht. Für die Höhe der Bestandsrenten sind neben den Niveaus der Neuzugangsrenten auch die jeweiligen Bestimmungen der Rentenanpassungen relevant. In Österreich ist die Anpassung der Bestandsrenten gesetzlich an die Entwicklung des Verbraucherpreisindex gekoppelt. In Deutschland folgt die Rentenanpassung der Lohnentwicklung, allerdings vermindert durch die dämpfende Wirkung der Korrekturfaktoren. In dem Maße, in dem deutsche Renten über die Inflationsentwicklung hinaus angepasst würden, käme es also bei den Bestandsrentenniveaus auch zu einer Verminderung der Unterschiede gegenüber Österreich.

Warum weist Österreich höhere Ersatzquoten als Deutschland auf?

Erhebliche Unterschiede in den Rentenniveaus bestehen aber nicht nur hinsichtlich der für die Zukunft prognostizierten Werte, sondern auch bei den aktuell gegebenen empirischen Niveaus. So war das durchschnittliche Rentenniveau – Durchschnittsrente in der Rentenversicherung in Relati-

on zur durchschnittlichen Beitragsgrundlage – für Altersrentner im Jahr 2013 in Deutschland bei ca. 27 % nur etwa halb so hoch wie in Österreich mit 55 % (DRV 2015b, Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger 2015, österreichische Pensionskommission 2014; Bestandsrentner Altersrenten insgesamt 2013).³²

Auf der Suche nach Erklärungen für die geringere Leistungsfähigkeit des deutschen Rentensystems stößt man im OECD-Bericht auf zwei Faktoren, die sich logischerweise aus einfachen OLG-Modellen heranziehen lassen: den Rentenversicherungs-Beitragssatz und das Verhältnis zwischen Beitragszahlenden und Leistungsbeziehenden. Die höheren Ersatzquoten und Rentenniveaus in Österreich korrespondieren in der Tat zum Teil mit einem höheren Beitragssatz (22,8 % gegenüber 18,9 % in Deutschland),³³ der prinzipiell höhere Rentenauszahlungen ermöglicht. Auch eine etwas günstigere demografische Situation spielt

³² Die aktuellen empirischen Werte liegen weit unter den Prognosewerten für einen „idealtypischen“ Verlauf, weil der durchschnittliche tatsächliche Rentner weder einen geschlossenen Versicherungsverlauf, noch stabile Einkommen über die gesamte Erwerbsphase aufweist.

³³ Die ausgewiesenen Zahlen beziehen sich auf die Angaben der OECD (2015), die wiederum das Jahr 2014 in den meisten Fällen als Referenz nimmt.

Tabelle 3

OECD: Wesentliche Rahmenbedingungen der OECD-Rentenmodelle

	Deutschland	Österreich
Beitragsatz in der Gesetzlichen Rentenversicherung (%), 2014		
Insgesamt	18,9	22,8
Arbeitnehmer	9,45	10,25
Arbeitgeber	9,45	12,55
Beitragsbemessungsgrenze in der Gesetzlichen Rentenversicherung(€/Jahr), 2014	71 400 (155% ØV, W)	63 420 (149% ØV)
Gesamtausgaben für Alter und Hinterbliebenen in % des BIP (2011)	10,6	13,2
Bundeszuschüsse in % der Einnahmen (2012)*	23,6	22,7
Niveau der Sozialrente in % des „Vollzeit-Durchschnittsverdienstes“ (alleinlebend, 2012)	19,0	28,2
Altersquotient (65+ /20-64 , in %)		
2015	35,33	30,31
2050	65,13	52,75
Erwerbstätigenquote (2014, in %)**		
15-64	73,8	71,1
15-64, in Vollzeitäquivalent	63,1	61,0
Fernere Lebenserwartung (ab 65 Jahre)		
Frauen (2010-15)	20,89	21,22
Frauen (2060-65)	25,92	26,55
Männer (2010-15)	17,68	18,04
Männer (2060-65)	22,09	22,46
Regelrentenalter		
Frauen / Männer (2014)	65,3/65,3	60/65
Frauen / Männer (2060)	67/67	65/65
Effektives Austrittsalter (2014)		
Frauen / Männer	62,7/62,7	60,2/62,2

Anm.: ØV = Vollzeit-Durchschnittsverdienst in der gewerblichen Wirtschaft; Bundeszuschuss (Ausfallhaftung und Partnerleistung) für Österreich ohne Berücksichtigung der Ausgleichszulagen.

Quelle: OECD (2015); *DRV (2015b) und österreichische Pensionskommission (2014); eigene Berechnungen. **Eurostat_LFS; eigene Berechnungen.

WSI

reichischen RV ebenso wie die höhere erforderliche Mindestversicherungsdauer für einen Rentenbezug (15 Jahre in Österreich gegenüber fünf Jahre in Deutschland) dämpfend auf das Verhältnis der Beitragszahlenden zu Transferempfängern. Das durchschnittliche Renteneintrittsalter in Deutschland liegt in Deutschland zudem etwas höher als in Österreich, vor allem bei den Frauen (vgl. Tab. 3).

Ein dritter Faktor, der nicht dem OECD-Bericht entnommen werden kann, sind die öffentlichen Zuschüsse in die jeweiligen Systeme. Diese sind allerdings zwischen beiden Ländern vergleichbar hoch. 2012 machten die Bundeszuschüsse (insg.) 23,6 % der Einnahmen in Deutschland aus (DRV 2015b: 247-248) und in Österreich (Ausfallhaftung und Partnerleistung) 22,7 % der Einnahmen (Österreichische Pensionskommission 2014, eigene Berechnungen; vgl. Tab. 3).

Der Deutschland-Österreich-Vergleich zeigt, dass Österreich über ein Rentensystem verfügt, das eine höhere Leistungsfähigkeit aufweist, auch wenn für Deutschland die Riester-Rente berücksichtigt wird. Aus den Rentenmodellen können im Grunde nur die zwei theoretisch hergeleiteten Einflussfaktoren Beitragsatz und Demografie im breiten Sinne zur Erklärung herangezogen werden. Im folgenden Abschnitt untersucht der Report Einflussfaktoren für die unterschiedlichen Reformpfade und integriert die Erkenntnisse aus den zwei Länderanalysen.

eine Rolle: Der Altersquotient, der die Zahl der über 65-Jährigen in Bezug zur Anzahl der 20- bis 64-Jährigen betrachtet, liegt 2015 für Österreich bei 30,3 % und für Deutschland bei 35,3 % und wird sich in Deutschland gemäß den bisherigen offiziellen Annahmen der OECD wesentlich ungünstiger entwickeln als in Österreich (vgl. Tab. 3).

Dieser letzte Faktor bildet allerdings nur eine Approximation für den eigentlich relevanten Faktor, dem Verhältnis der Beitragszahlenden zu Transferempfängern, der im OECD-Bericht nicht ausgewiesen wird. Einige ergänzende Kennzahlen wirken dem rein demografischen Faktor entgegen: Zahlen von Eurostat (LFS) zeigen, dass im Jahr 2014 die Erwerbstätigenquote (15- bis 64-Jährige) in Österreich sogar mit 71,1 % etwas ungünstiger war als in Deutschland mit 73,8 %. Korrigiert man aber um Arbeitszeiteffekte³⁴, dann reduziert sich diese Differenz zum Teil. Demgegenüber wirkt die Einbeziehung der Selbständigen in der öster-

³⁴ Vgl. Schreiber (2015, Abb. 4 und S. 6) für die Beschreibung der Korrekturberechnung.

Infobox 2: Rentenprojektionen der OECD

Die Berechnungen der OECD basieren auf einer „no policy change“-Annahme, d. h. die aktuellen rentenrechtlichen Regelungen und Steuer- und Abgabenprofile werden für die Zukunft weitgehend unverändert fortgeschrieben. Dabei werden bereits verabschiedete Rechtsänderungen, die erst nach und nach wirksam werden, so behandelt, als wären sie gleich zu Beginn voll in Kraft gewesen. Rentenrechtliche Änderungen, die möglicherweise in der Zukunft noch beschlossen werden, finden natürlich in den Modellrechnungen (noch) keine Berücksichtigung.

Die Bruttoersatzquote gibt die Höhe der individuellen Bruttorentenbezüge im Jahr des Renteneintritts im Verhältnis zur Höhe des individuellen durchschnittlichen Bruttoverdienstes während der Erwerbstätigkeit wieder. Diese Größen sind brutto, d. h. inkl. Steuern und Sozialbeiträge des Arbeitnehmers.

Die Nettoersatzquote folgt der Bruttoersatzquotenberechnung, wobei der Verdienst abzüglich Sozialabgaben und Steuern betrachtet wird; das gleiche gilt für die Rente. Die nachgelagerte Besteuerung der Rente für Deutschland wurde im OECD Bericht von 2015 berücksichtigt (das war im vorigen Bericht OECD 2014 nicht der Fall), sodass ab dem Jahr 2040 die Renten vollständig steuerpflichtig sind. Im Bericht 2014 schrieb die OECD (2014: 152) allerdings, dass die nicht vollständige Besteuerung (68 % statt 100 %) keine Rolle spielen würde. Vermutlich, weil viele Renten so niedrig ausfallen, dass die Besteuerung – wenn überhaupt für diese Modellrechnungen – sehr gering ausfällt. Das gilt allerdings nicht für Personen mit hohen Renten bzw. mit zusätzlichen Renten und anderen Einkommen. Im OECD Bericht von 2015 ist nun die zunehmende nachgelagerte Besteuerung eingearbeitet und es zeigt sich so auch eine mit dem Einkommen stärker zunehmende Spreizung zwischen Brutto- und Nettoersatzquoten.

Die hier betrachtete idealtypische Person ist eine in Vollzeit und ganzjährig beschäftigte Person der gewerblichen Wirtschaft (B-N nach NACE Rev. 2), alleinstehend ohne Kinder, mit vollständiger Erwerbsbiografie: Eintritt ins Erwerbsleben mit 20 und Austritt bei Erreichen der Regelaltersgrenze, in Österreich und jetzt auch in Deutschland mit 65 ohne Ab- oder Zuschläge, d. h. nach 45 Jahren mit entsprechenden Entgeltpunkten.^a Weiterhin wird eine konstante Wachstumsrate der Löhne über diese 45 Erwerbsjahre hinweg unterstellt, sodass sich die Einkommenspositionen der betrachteten Idealtypen nicht verändern. Und im Allgemeinen gelten die Steuer- und Abgabenregelungen des Jahres 2014 für die Zukunft.

Konkret wird angenommen, dass die Reallöhne mit 1,25 % p.a. wachsen. Die Inflationsrate bewegt sich mit 2,0 % wie die Zielinflationsrate der EZB, sodass die Nominallohne um 3,275 % p.a. zunehmen (OECD 2015: 136-37). Die für Deutschland für die Zukunft unterstellten Lohnsteigerungen sind damit deutlich höher als sie

in den letzten 15 Jahren waren. Die verwendeten demografischen Entwicklungen basieren auf den Projektionen der UN. So liegt z. B. für Deutschland in 2015 der Altersquotient (65+/20-64) bei 35,3 % (Österreich 30,3 %) und steigt bis 2050 auf 61,1 % (Österreich: 52,8 %). Deutschland liegt damit in den oberen Rängen der 34 OECD-Länder.

Die Ersatzquoten werden hauptsächlich für Einkommen zwischen 0,5 und 1,5 des Vollzeit-Durchschnittsverdienstes betrachtet. Da die deutsche Grundsicherung im Alter 2012 mit einem Durchschnitt von 8 724 €/Jahr (374 €/Monat Regelsatz plus durchschnittliche Heiz- und Unterkunftskosten sowie weitere Kosten) 19 % des Vollzeit-Durchschnittsverdienstes ausmachte, spielte sie in den Modellrechnungen keine Rolle. Das gleiche gilt für Österreich (die Sozialrente/Ausgleichszulage für die idealtypische Person beträgt dort gut 28 % des Vollzeit-Durchschnittsverdienstes). Damit beziehen sich die ausgewiesenen Ersatzquoten für diese beiden Länder ausschließlich auf die Versicherungskomponente (GRV) und nicht auf die Umverteilungskomponente (Sozialrente). Die höhere Quote der Empfänger von Mindestsicherungsleistungen in Österreich (11 %) gegenüber dem Anteil der Grundsicherungsempfänger in Deutschland (2012: 2 %) ist damit nicht als Ausweis von weiter verbreiteter Armut zu sehen, sondern als Hinweis auf ein höheres Leistungsniveau der steuerfinanzierten Ausgleichszulagen, die nicht vorhandene Vermögensanrechnung, die den Bezug erleichtert, und einem deutlich weniger stigmatisierenden Zugang durch Administration in der Rentenversicherung.

Bemerkenswert ist dabei auch, dass das deutsche Bruttorentenniveau eines idealtypischen Geringverdieners (50 % des Vollzeit-Durchschnittsverdienstes durchgehend) im Jahr 2059 (bei einem Rentenanstritt mit 65 nach 45 Versicherungsjahren) geringfügig unter dem Grundsicherungsniveau liegen wird (nämlich 18,7 %; für Österreich liegt es dagegen bei 39 % deutlich darüber), sollten die Relationen Grundsicherung/Verdienst von 2012 unverändert bleiben. Und das, obwohl der idealtypische Geringverdiener nach OECD-Definition über ein Jahreseinkommen von knapp 23 000 € verfügt, das sind in etwa 2/3 des durchschnittlichen Jahresbruttoentgeltes in der GRV. Zudem verdienen in der heutigen deutschen Realität Geringverdiener sehr wahrscheinlich weniger als dieser idealtypische Geringverdiener (Brenke 2012, Tab. 3). Damit können die OECD-Simulationen das Problem der Altersarmut für Niedrigverdiener nicht aufdecken.

Die Besteuerungsregelung spielt für die Berechnung der Nettoersatzquoten eine wichtige Rolle. Es ist grundsätzlich ein Vorteil der OECD-Projektionen, dass die Einkommensteuer berücksichtigt wird, im Gegensatz zum „Sicherungsniveau vor Steuern“, das in den statistischen Zahlen der Rentenversicherung und in den Berichten der deutschen Bundesregierung seit der Einführung der nachgelagerten Besteuerung ausgewiesen wird. Von 2002 an sind nun 50 % der Renten steuerpflichtig. Diese Quote wird bis 2040 100 % erreichen.

^a Die Möglichkeit der abschlagsfreien Rente für langjährige Versicherte wird in OECD (2015: 261) verwendet.

Infobox 3: Ergänzende private Altersvorsorge in Deutschland gemäß OECD

Die freiwillige private Altersvorsorge (pAV) wurde von der OECD (2014, Kap. 4) eigentlich bei den Berechnungen der Ersatzquoten nur ausgewiesen, wenn ihr Erfassungsgrad 40 – 65 % der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter (15 – 64) erreichte.^a

In Österreich bleibt sie damit ausgeblendet. In Deutschland werden Riester-Rente und betriebliche Altersversorgung berücksichtigt; diese decken – so die OECD (2014 und 2015) – 71,3 % der 25 – 65-jährigen sozialversicherungspflichtig Beschäftigten ab.^b

Der Erfassungsgrad für die Riester-Rente (35,2 %) und der für die betriebliche Rente (56,4 %) sind dabei direkt dem Alterssicherungsbericht der Bundesregierung (BMAS 2012: 22) entnommen.

Die Annahme über die zukünftige reale Netto Rendite in der Ansparphase, d. h. kosten- und inflationsbereinigt, liegt bei 3,0 % p.a. (OECD 2014: 3,5 % p.a.). Mit einem „defined contribution conversion factor“ (Umrechnungsfaktor) von 85% werden nunmehr in den Berechnungen der OECD auch jene Kosten berücksichtigt, die bei der Verrentung des angesparten Kapitalstocks anfallen.^c Für Deutschland wird eine Berechnung zu ergänzenden Brutto- und Nettoersatzquoten unter der Annahme ausgewiesen, dass die idealtypische Person 4 % ihrer Verdienste jedes Jahr mit den oben beschriebenen Renditen anspart. Die Bruttoersatzquote der pAV liegt unter diesen realitätsfernen Annahmen nach OECD-Berechnungen dann bei 12,5 % (16 % im 2014er OECD-Bericht). Damit würde sich die gesamte Bruttoersatzquote von 37,5 % auf 50 % (58 % im 2014er OECD-Bericht) und die Nettoersatzquote auf 63,7 % bis 65,6 % (Abweichungen je nach Einkommenspositionen) erhöhen. Selbst unter den unrealistisch hohen OECD-Annahmen einer realen Netto Rendite von 3 % und einem durchgehenden Beitrag zur Zusatzvorsorge von 4 % bleibt die Bruttoersatzrate in Deutschland

unter Einrechnung der Zusatzvorsorge mit 50 % deutlich unter dem österreichischen Niveau.

Hieran ist zu kritisieren, dass die nominalen Bruttorenditen – also vor Abzug der Kosten – zumindest für die Riester-Verträge in offiziellen Projektionen häufig mit 4 %, also deutlich niedriger als bei den OECD-Simulationen (nominale Netto Rendite von 5 % bzw. 6 % im 2014er OECD-Bericht), angesetzt werden (z. B. Alterssicherungsbericht der Regierung 2012: 189). In Schröder (2011) werden einige Studien zu den bisherigen Erfahrungen ausgewertet.

Die nominale Netto Rendite dürfte demnach noch niedriger sein. Ein Grund dafür ist, dass die in den Riester-Verträgen ausgewiesenen nominalen Renditen nur für die Einzahlungen abzüglich Verwaltungskosten, Provisionen und Gewinne gelten. Ein weiterer Hinweis ist in der Herabsetzung des Garantiezinses von 4 % (2000) auf 1,25 % (2015) zu finden, der für neue Riester-Verträge gilt. Damit dürfte die von der OECD (2015) angenommene nominale Netto Rendite von 5 % unrealistisch sein (vgl. auch Türk/Mum 2015).

Andere Kritikpunkte wie z. B. die Höhe der effektiven Inanspruchnahme und ihre Verteilung in der Bevölkerung sind bereits im Deutschlandteil behandelt worden.

a Vgl. OECD (2014: 154). Da die als „quasi-obligatorischen“ privaten Vorsorgesysteme mit einem Mindesterfassungsgrad von 85 % der Beschäftigten definiert werden (OECD 2014: 144; auch OECD 2015: 136), kann diese obere 65 %-Marke in Bezug auf die Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter als äquivalent bewertet werden.

b Hingegen wird im Kasten 2.4 auf S. 99 von OECD (2014) der Erfassungsgrad mit 47,1 % der Erwerbsbevölkerung ausgewiesen.

c In den bisherigen OECD-Berichten wurde ein Umrechnungsfaktor von 100 % verwendet, d. h. es wurde angenommen, dass zum Rentenalter das gesamte bis dahin akkumulierte Rentenskapital in Form von Annuitäten ausbezahlt wird. Die Empirie zeigt allerdings, dass die tatsächlichen Auszahlungsbeträge um 10 % bis 30 % unter den versicherungsmathematisch und ohne weitere Kostenabzüge errechneten Annuitäten liegen. Um diesen, bei der Verrentung anfallenden Kosten, Rechnung zu tragen, wird nunmehr ein Umrechnungsfaktor von 85% verwendet (OECD 2015, S. 113 sowie 117).

5 SONDERFAKTOREN UND ARGUMENTE FÜR DIE REFORMWEGE

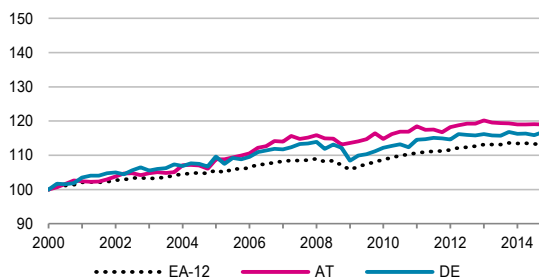
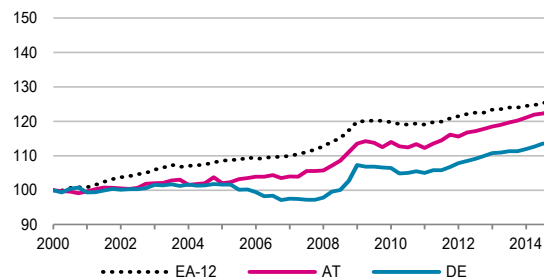
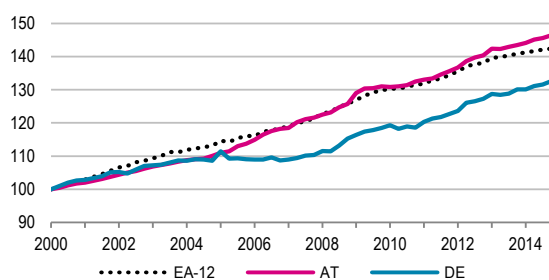
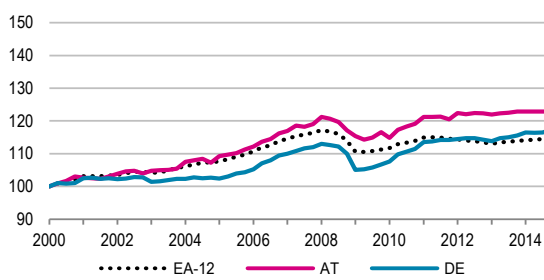
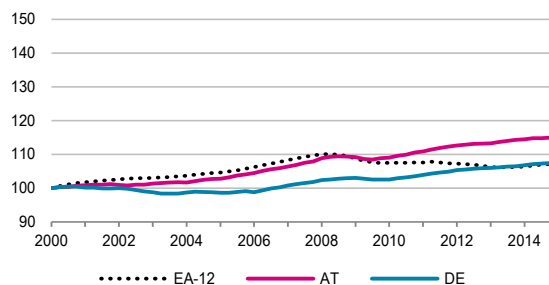
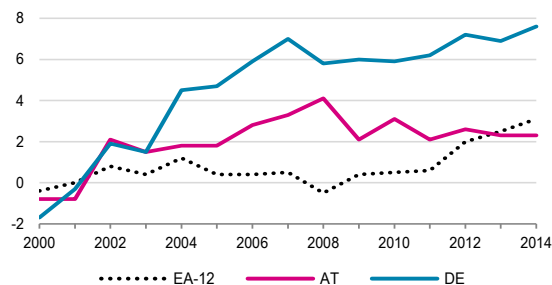
Bessere Wirtschaftsentwicklung in Österreich

Nicht nur die OECD-Zukunftsvergleiche für Neurentner zeigen ein höheres Rentenniveau in Österreich. Zahlen zu den Zugangsrenten bestätigen auch ein aktuell deutlich höheres Rentenniveau in der Alpenrepublik. So betrug im Jahr 2013 die durchschnittliche monatliche Höhe neuzuerkannter Altersrenten für unselbstständig erwerbstätige Männer, inkl. zwischenstaatlicher Teilleistungen rund 1 560 € bzw. ohne zwi-

schenstaatlicher Teilleistungen gut 2 000 € bei 14 Rentenzahlungen im Jahr netto vor Steuern.³⁵ Dagegen erreichten 2013 in Deutschland langjährig (mindestens 35 Jahre) und besonders langjährig (mindestens 45 Jahre) versicherte männliche Rentner – die Einschränkung auf Männer erfolgt, weil hier in der Regel einheitlich von durchgehender Vollzeitbeschäftigung ausgegangen werden kann – nur eine durchschnittliche Altersrente in Höhe von monatlich 1 050 €

35 In der Regel waren diese langjährig Vollzeit erwerbstätig, auch wenn in den Altersrenten insgesamt auch Regelaltersrenten enthalten sind, für deren Bezug auch mind. 15 Jahre ausreichen.

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

Entwicklung der Arbeitsproduktivität pro Stunde
(2000=100)Lohnstückkostenentwicklung in der Gesamtwirtschaft
(2000=100)Entwicklung der Arbeitnehmerentgelte in der Gesamtwirtschaft je Stunde
(2000=100)Entwicklung des Bruttoinlandsprodukts
(2000=100)Entwicklung der Erwerbstätigen
(2000=100)Leistungsbilanzsalden in % des Bruttoinlandsprodukts
(2000=100)

Anm.: Euroraum mit 12 Ländern.

Quelle: Eurostat (VGR); AMECO; eigene Berechnungen (Datenstand 14.06.2015), eigene Darstellung.

WSI

netto (vor Steuern) (DRV 2015b: 63 und 124).³⁶ Der aktuelle Rentenwert ist in Deutschland real seit dem Jahr 2000 gesunken, und zwar um rund 10 % im Westen und ca. 4 % im Osten.³⁷

In Deutschland sind die Rentenreformen von 2001 und 2004 und die schrittweisen Rentensenkungen mit dem ansonsten drohenden Verlust an Wettbewerbsfähigkeit aufgrund „zu hoher“ Beitragssätze begründet worden. Wären die Warnungen berechtigt gewesen, dann müssten sich die negativen Auswirkungen von hohen Beitragssätzen

und hohen Rentenzahlungen in einer gedrosselten wirtschaftlichen Entwicklung Österreichs zeigen. Dem ist aber nicht so, vielmehr ist das Gegenteil der Fall. Seit Beginn der 2000er Jahre waren Österreichs Wirtschafts- und Produktivitätswachstum und die Zunahme der Erwerbstätigkeit höher als in Deutschland. Waren Österreichs Arbeitskosten in der Privatwirtschaft in der Vergangenheit noch geringer als die deutschen, so wurde zuletzt ungefähr ein Gleichstand erreicht. Letztlich verfolgte Österreich seit Beginn der Europäischen Währungsunion im Jahr 1999 einen balancierteren Wachstumskurs im Unterschied zu Deutschland, mit einem stärkeren Wachstum der Binnennachfrage und einem guten, aber geringeren Exportwachstum als Deutschland. Seine Lohnstückkostenentwicklung war – zumindest im Durchschnitt zwi-

³⁶ Die durchschnittlichen Altersrenten der Frauen sind in beiden Ländern deutlich niedriger (vgl. hierzu Anhang 1 und 2).

³⁷ Die Verminderung des Rentenwertes gibt die Absenkung des Rentenniveaus allerdings nur unzureichend wider, weil Effekte wie z.B. die Nicht-mehr-Anrechnung von ALGII Zeiten nicht abgebildet werden.

schen 2000 und 2014 – fast im Einklang mit dem Inflationsziel der EZB von nahe 2 %, während sich Deutschland andauernd unfaire Wettbewerbsvorteile mithilfe seiner stark unterdurchschnittlichen Lohnstückkostensteigerungen verschaffte. Im Saldo erzielte Österreich auch so einen dauerhaften Leistungsbilanzüberschuss (Abb. 2). Die Ergebnisse zeigen eindeutig, dass ein Land wie Österreich, das wie die anderen Nachbarn Deutschlands von den unfairen deutschen Wettbewerbspraktiken betroffen ist, sich dank seiner besseren Wirtschaftspolitik über lange Zeit wirtschaftlich besser entwickeln konnte als Deutschland und dabei auch noch ein deutlich höheres Absicherungs-niveau im Rentensystem erzielt. Aktuell weist Deutschland ein höheres Wirtschaftswachstum auf. Zudem sinkt in Deutschland die Arbeitslosigkeit stetig, während sie Österreich merklich ansteigt; Deutschland hat seit 2013 eine (seit langem wieder) niedrigere Arbeitslosenquote als Österreich. Der Grund hierfür liegt in einer sehr unterschiedlichen Entwicklung des Arbeitskräfteangebots. Bei ähnlicher Ausweitung der Beschäftigung, sinkt bzw. stagniert demografisch bedingt in Deutschland das Arbeitskräfteangebot, wogegen in Österreich ein deutlicher Anstieg zu verzeichnen ist. Die grundsätzliche Beobachtung, dass in Österreich eine wachsende Wirtschaft und ein leistungsfähigeres Rentensystem dauerhaft nebeneinander existieren, wird damit nicht relativiert. Zudem kann die positive Entwicklung des Arbeitskräftepotentials in Österreich bei erfolgreicher Arbeitsmarktintegration dauerhaft zu einer Stärkung der Beitragsbasis des Rentensystems beitragen (s.u.).

Deutsche Sonderfaktoren Wiedervereinigung und Agenda 2010

Es gibt Sonderfaktoren in Österreich und Deutschland, die einen Teil der unterschiedlichen Entwicklungen erklären. Für Deutschland steht die deutsche Wiedervereinigung mit ihren wirtschaftlichen Auswirkungen im Vordergrund. Dazu gehörten im Bereich der Alterssicherung vor allem die starken Beschäftigungseinbrüche Anfang der 1990er und Anfang der 2000er Jahre, die vielen Frühverrentungen bis Ende der 1990er Jahre und das erheblich niedrigere Lohnniveau in Ostdeutschland bis heute. All das sind Faktoren, die eine Belastung der Rentenversicherung darstellen und die Reformen motivierten. Deutschland leidet zudem unter der falschen Finanzierung der Deutschen Einheit. Diese war zu einem großen Teil über die Sozialversicherung und damit durch eine Anhebung der Beitragsätze für Arbeitnehmer und Arbeitgeber erfolgt. Allein in der Rentenversicherung Ost betrug die Finanzierungslücke Anfang der 2000er Jahre jährlich zwischen 11 und 13 Mrd. Euro, was gut einem Beitragspunkt bei der Rentenversicherung entsprach

(Meinhardt/Zwiener 2005). In der Arbeitslosenversicherung Ost betrugen die jährlichen Fehlbeträge zeitweise bis zu 20 Mrd. Euro und erreichten Anfang der 2000er Jahre immer noch ein Niveau zwischen 12 und 13 Mrd. Euro. Beamte und Selbstständige waren freigestellt von dieser Finanzierung, wobei die Vereinigungslasten unzweifelhaft eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe darstellten und daher über Steuern hätten finanziert werden müssen. Eine Steuerfinanzierung dieser sogenannten versicherungsfremden Leistungen hätte zusätzlich zur gerechteren Lastenverteilung auch leicht positive Wachstums- und Beschäftigungseffekte gehabt. Statt Beamte und Selbstständige an den Vereinigungskosten zu beteiligen, wurden statt dessen Anfang der 2000er Jahre die gegenüber den frühen 1990er Jahren um rund drei Prozentpunkte gestiegenen Beitragssätze zur Rentenversicherung wieder reduziert und dabei gleichzeitig auch die Renten real gesenkt.

Vor allem aber wurden die Rentenreformen in Deutschland als Kostensenkungsprogramm für die Unternehmen genutzt. An der Riester-Rente beteiligen sich die Unternehmen nicht und selbst ein maßgeblicher Teil der neuen betrieblichen Altersvorsorge durch Entgeltumwandlung entpuppt sich ebenfalls als ein Kostenentlastungsprogramm für die Unternehmen, weil sich damit viele Unternehmen den entsprechenden Arbeitgeberanteil zur Sozialversicherung komplett sparen können (Joebges et al. 2012). Die Kombination aus Ausgabenkürzungen und Beitragssatzsenkungen hat zudem über die ausgelösten Multiplikatorwirkungen das Wachstum Anfang der 2000er Jahre deutlich gesenkt (Herzog-Stein et al. 2013). Durch die insgesamt bewirkte Schwäche der Binnennachfrage konnte die Kostenentlastung der Unternehmen nicht, wie eigentlich intendiert, zu einer höheren Investitionstätigkeit führen.

Verstärkt wurden diese Wirkungen noch durch weitere Maßnahmen der Agenda 2010, die ebenfalls darauf abzielten, die Lohnkosten der Unternehmen zu reduzieren (Leiharbeit, Minijobs, Zumutbarkeitsregeln bei Lohnersatzleistungen, etc.) (Logeay/Zwiener 2008). Letztlich wurden vor allem die Brutto-lohn- und -gehaltsumme als Haupteinnahmequelle der Sozialversicherung und damit letztlich auch die Binnennachfrage geschwächt (Herzog-Stein et al. 2013). Geringere Lohnsteigerungen führen – verzögert – auch zu geringeren Rentensteigerungen. Allein schon diese deutsche Sonderentwicklung bei den Löhnen erklärt einen Teil der großen Differenz bei der Entwicklung des Rentenzahlungsbetrags zwischen Deutschland und Österreich.

Österreichs Sonderfaktoren Erwerbstätigenversicherung und Angleichung der Beamtenversorgung

In Österreich existiert eine Erwerbstätigenversicherung. So stellt die bereits vor längerem eingeleitete Angleichung der Beamtenversorgung an die Regeln des Rentenrechts einen beachtenswerten Schritt dar, der in Zukunft auch die Finanzierung der Alterssicherung nicht unwesentlich erleichtert. Derzeit (2013) entfallen vom gesamten öffentlichen Rentenaufwand in Höhe von 13,9 % des BIP ein Viertel auf die Beamtenpensionen.³⁸ Laut aktuellsten Ausgabenprojektionen wird sich der Beamtenpensionsaufwand bis 2060 von derzeit 3,5 % auf 0,9 % des BIP reduzieren (BMF 2015).³⁹

Simulationsrechnungen für Deutschland (Werdning 2013) zeigen, dass beim Ausbau der GRV hin zu einer Erwerbstätigenversicherung allein durch die Einbeziehung der Selbstständigen und Beamten in die Sozialversicherungspflicht das Rentenniveau bis zum Jahr 2060 bei etwa 50 % – dem Niveau von 2010 – gehalten werden könnte und dabei der Beitragssatz der GRV nur auf maximal 25 % steigen würde. Ohne diese Reform sinkt das Rentenniveau dagegen auf rund 41 % und der Beitragssatz steigt bis auf fast 27,5 % bis zum Jahr 2060. Im Unterschied zur Umsetzung in Österreich unterstellt Werdning in seinen Berechnungen allerdings, dass die Reform nur für alle neu in ein Beamtenverhältnis eintretende Personen bzw. neue Selbstständige greift. In Werdnings Reformszenario fließen dem Rentensystem ab 2013 zunächst Beiträge durch mehr Mitglieder zu, an die erst zu einem späteren Zeitpunkt Renten ausbezahlt werden müssen. Mit einer solchen Reform ließe sich das Rentenniveau auf einem Niveau von 50 % bei einer nur moderaten Beitragssatzzunahme – Anstieg um etwa drei Prozentpunkte je für Arbeitnehmer und Arbeitgeber innerhalb von 45 Jahren, also um deutlich weniger als 0,1 Prozentpunkte pro Jahr – stabilisieren.

Werdnings Darstellung beschränkt sich auf den Zeitraum bis 2060. Nach diesen 45 Jahren würde der Beitragssatz jedoch weiter steigen bei dauerhaft erhöhtem Rentenniveau. Der Grad des Anstiegs in ferner Zukunft dürfte aber nicht unwe-

sentlich von der demographischen Entwicklung in Deutschland abhängen (siehe unten). Die Erweiterung des Versichertenkreises durch Einbezug bisher nicht in der GRV abgesicherter Beschäftigtengruppen kann damit zumindest für einen langen Übergangszeitraum als Puffer wirken.

Für eine Übergangszeit haben die Gebietskörperschaften bei einer solchen Reform zusätzliche Kosten, weil sie sowohl für die Pensionen der bisherigen Beamten als auch für die Arbeitgeberbeiträge für die neuen Beamten aufkommen müssen. Angesichts der begrenzten finanziellen Spielräume durch die Schuldenbremse kann das zur Erhebung einer befristeten Sondersteuer führen. Langfristig werden die Gebietskörperschaften aber entlastet, weil die Beamten einen Teil ihrer Alterssicherung dann selbst tragen und das Leistungsrecht an das der gesetzlich Versicherten angepasst wird. Wie bei den Angestellten im öffentlichen Dienst fallen zwar noch Zusatzkosten durch die Bereitstellung einer betrieblichen Zusatzversorgung an. Letztlich dürften die Gebietskörperschaften aber langfristig deutlich geringer belastet werden als bei Fortsetzung der gegenwärtigen Beamtenversorgung.

Unterschiedliche demografische Entwicklung in beiden Ländern

Ausgangssituation

Während in Österreich der Altersquotient (Relation der 65-Jährigen und Älteren zu den 15 – 64-Jährigen) 2013 mit 27 % etwas unter dem EU-Schnitt von 27,8 % lag, weist Deutschland mit 31,8 % nach Italien den zweithöchsten Wert innerhalb der EU auf. Die Fertilitätsrate liegt in Österreich mit 1,44 etwas höher als in Deutschland mit 1,38. Die Lebenserwartung bei Geburt ist in beiden Ländern sehr ähnlich, gleiches gilt für ihren Anstieg (EC 2014, S 8 ff.). Seit Ende der 90er Jahre leistet der Wanderungssaldo in Österreich einen durchgehend positiven Beitrag zum Bevölkerungswachstum und lag in der Regel merklich über dem deutschen Niveau. Seit 2010 ist allerdings der Wanderungssaldo in Deutschland deutlich gestiegen und liegt nunmehr nahe dem österreichischen Wert (EUROSTAT 2015).

Projektionen für die Zukunft

In den Demografie-Projektionen von Eurostat (EUROPOP2013), die auch den Ausgabenprojektionen des Ageing Reports 2015 (EC 2015, vgl. Infobox 4: Finanzierungsperspektiven für das deutsche und österreichische öffentliche Alterssicherungssystem – The Ageing Report 2015) zugrunde liegen, unterscheiden sich die Annahmen hinsichtlich der Entwicklung der Fertilitätsrate und der Lebenserwartung bei Geburt sowie der fernerer Lebenserwartung zwischen beiden Ländern nicht oder nur unwesentlich. Erhebliche Unterschiede bestehen

³⁸ Der Anteil der Beamten an den Rentnern insgesamt beträgt knapp 11 % (2010, eigene Berechnungen auf Basis personenbezogener Statistiken des Hauptverbands der österreichischen Sozialversicherungsträger).

³⁹ Dieser deutliche Rückgang resultiert einerseits aus der Angleichung der Rentenniveaus der traditionell großzügigere Beamtenversorgung an jene der gesetzlichen Rentenversicherung, andererseits aus der sich deutlich verändernden Erwerbstätigenstruktur. Der Anteil der Beamten an den unselbstständig Beschäftigten hat sich aufgrund von Ausgliederungen und einer deutlich geänderten Verbeamtungspraxis von 1990 bis 2014 von rund 12 % auf rund 6 % halbiert. Zeitlich verzögert geht hiermit auch eine entsprechende Verschiebung des Rentenaufwandes von den Beamtenversorgungssystemen hin zur Rentenversicherung einher.

allerdings in den Annahmen zu den Nettomigrationsströmen. Während für Österreich angenommen wird, dass die kumulierte Nettomigration bis 2060 einen Wert von 20,6 % der Bevölkerung ausmacht, liegt der für Deutschland angenommene Wert mit 9,9 % gerade einmal halb so hoch.

Hieraus und aus der unterschiedlichen Ausgangssituation ergeben sich für die beiden Länder deutliche Unterschiede in den Eurostat-Langfristprojektionen. Ausgehend von einem höheren Ni-

veau steigt zwar der Altersquotient in Deutschland demnach bis 2060 mit 86 % (2060: 59,2 %) nahezu gleichstark wie in Österreich (87 %, 2060: 50,5 %). Während in Österreich der Zuwachs des Altersquotienten – bei nahezu stabiler Bevölkerung im erwerbsfähigem Alter (-3,2 %) – aus dem deutlichen Zuwachs der Bevölkerung ab 65 Jahre (81,4 %) resultiert, ergibt sich der Anstieg in Deutschland aus der Kombination einer merklich geringeren Steigerung der Zahl der Älteren (34,1 %) und einer deut-

Infobox 4: **Finanzierungsperspektiven für das deutsche und österreichische öffentliche Alterssicherungssystem – The Ageing Report 2015**

Die Europäische Kommission veröffentlicht alle drei Jahre aktualisierte Langfristprojektionen zu den altersbezogenen (öffentlichen) Ausgabenentwicklungen in den EU-Mitgliedsstaaten. Im Mai 2015 wurde der neue Ageing Report (EC 2015) publiziert. Die für Deutschland und Österreich wesentlichen Eckpunkte der zugrunde liegenden Demografie-Projektionen (EUROPOP 2013) wurden bereits kurz dargestellt.^a Eine detaillierte Beschreibung der den Projektionen zugrunde gelegten Methoden und ökonomischen und demografischen Annahmen findet sich in einer eigenen Publikation (EC 2014).

Ein wesentlicher Teil dieser Langfristberechnungen widmet sich der voraussichtlichen Entwicklung der öffentlichen Alterssicherungssysteme. Die Berechnungen beschränken sich hierbei nicht nur auf die gesetzlichen Rentenversicherungen, sondern beziehen auch – wo vorhanden – Sonstsysteme für Beamte mit ein. Der Fokus liegt dabei bei den Renten- bzw. Pensionsleistungen. In den österreichischen Rentenaufwendungen sind darüber hinaus auch Ausgaben für Ausgleichszulagen und Rehabilitationsgeld mitberücksichtigt.^b Zahlungen der Grundsicherung im Alter an Rentner in Deutschland bleiben unberücksichtigt. Sonstige Ausgaben wie Verwaltungskosten, etwaige Aufwendungen für Rehabilitation und Gesundheitsvorsorge etc. werden nicht abgebildet. Den Berechnungen wird der Rechtsstand zu Beginn 2015 inklusive aller bis dahin beschlossenen Reformen entsprechend ihrem zeitlichen Wirksamwerden zugrunde gelegt.

Den Projektionen zufolge steigen die Ausgaben im deutschen öffentlichen Alterssicherungssystem von einem Ausgangsniveau 2013 von 10 % des BIP bis 2035 auf 12,1 % des BIP an. Der Anstieg flacht sich in weiterer Folge ab. Der ausgewiesene Höchstwert wird 2060 mit 12,7 % des BIP erreicht. Der Anstieg über den gesamten Projektionszeitraum beträgt somit 2,7 Prozentpunkte. Für Deutschland werden auch Berechnungen der Netto-Rentenausgaben im Ageing Report

ausgewiesen.^c Hier steigt der Ausgangswert von 8,4 % des BIP bis 2060 auf 10,2 % des BIP. Der Gesamtanstieg liegt mit 1,8 Prozentpunkten somit merklich unter jenem der Bruttoaufwendungen, was auf die sukzessive Besteuerung der Renten zurückzuführen sein dürfte.

Für Österreich wird ausgehend von einem Wert von 13,9 % des BIP bis zum Höchststand 2037 ein Zuwachs auf 14,7 % des BIP berechnet. In weiterer Folge stabilisiert sich der relative Aufwand und sinkt dann bis 2060 leicht auf knapp 14,4 % des BIP. Über den gesamten Projektionszeitraum betrachtet beträgt der Anstieg damit 0,5 Prozentpunkte, der maximale Zuwachs liegt bei 0,8 Prozentpunkten. Interessant ist hierbei auch eine nach den Teilsystemen differenzierte Betrachtung der Entwicklungen.^d Wie bereits erwähnt, entfielen 2013 in Österreich vom gesamten öffentlichen Renten- und Pensionsaufwand in der Höhe von 13,9 % des BIP 3,5 Prozentpunkte auf die Beamtenpensionen und 10,4 Prozentpunkte auf die gesetzliche Rentenversicherung. Während sich der Aufwand in der Rentenversicherung bis 2060 nach diesen Berechnungen auf 13,4 % des BIP erhöht, vermindert sich der Beamtenpensionsaufwand bis dahin auf 0,9 % des BIP (BMF 2015). Ein erheblicher Teil des Anstieges in der Rentenversicherung sowie der Verminderung im Beamtensystem resultiert aus einer Kostenverlagerung aufgrund deutlicher Veränderungen in der Erwerbstätigenstruktur. Ein ebenso erheblicher Teil der relativen Reduktion des Beamtenpensionsaufwandes ist die Konsequenz der Angleichung an die Rentenversicherung.^e

a Vgl.: Unterschiedliche demografische Entwicklung in beiden Ländern, siehe S. 21.

b Der Aufwand für Ausgleichszulagen wird für den gesamten Projektionszeitraum mit 0,3 % des BIP veranschlagt, jener für Rehabilitationsgeld steigt von nahe Null bis 2060 auf rund 0,2 % des BIP an.

c Die Übermittlung dieser Daten an die Europäische Kommission erfolgt auf freiwilliger Basis, für Österreich liegen diese Informationen nicht vor.

d Im Ageing Report wird keine nach Teilsystemen differenzierte Entwicklung der Ausgaben ausgewiesen, die Werte für Österreich sind einer Publikation des österreichischen Bundesministeriums für Finanzen entnommen.

e Vgl. Fußnote 39.

lichen Reduktion der Zahl der Bevölkerung im erwerbsfähigem Alter (-28 %). Während demnach die Gesamtbevölkerung in Österreich bis 2060 um 14,3 % ansteigen würde, wird für Deutschland mit einer Verminderung um 12,9 % gerechnet. Allerdings dürfte z. B. der tatsächliche Wanderungssaldo 2014 in Deutschland mit rund einer halben Million Personen viel höher gewesen sein als bisher in den Projektionen unterstellt.

Migrationsannahmen sind eine wesentliche Bestimmungsgröße für Demografie-Projektionen. Für die Rentenversicherung ist allerdings weniger der Wanderungssaldo von Bedeutung als die sich dahinter verbergende Altersstruktur und die Erwerbsbeteiligung der Zugewanderten. Ein hoher Zustrom an jungen und gut ausgebildeten Erwerbspersonen erhöht die Zahl der Beitragszahler. Erst sehr viel später stehen dem dann auch höhere Leistungen gegenüber. Mit jedem Jahr an Bevölkerungswachstum in Deutschland wird das „demografische“ Rentenproblem geringer. Voraussetzung dafür ist allerdings, dass alle Anstrengungen unternommen werden, die Migranten möglichst gut in den Arbeitsprozess zu integrieren. Dazu gehören Sprachkurse, Anerkennung der ausländischen Qualifikationen, Nachqualifikationen und Arbeitsgenehmigungen für Ausländer aus Nicht-EU-Staaten. Hier ist ein Umdenken insbesondere bei der Behandlung von Flüchtlingen notwendig.

Erste Säule in Österreich abgesichert, in Deutschland geschwächt

Der wichtigste Unterschied im Alterssicherungssystem zwischen Österreich und Deutschland besteht darin, dass Österreich seine erste Säule, die öffentliche Alterssicherung, vereinheitlicht und abgesichert hat, während sie in Deutschland systematisch geschwächt wurde und nur von einer nicht obligatorischen betrieblichen Altersvorsorge und einer freiwilligen Riester-Rente flankiert wird. In Österreich soll die gesetzliche Rente weiterhin grundsätzlich für fast alle Erwerbstätigen den Lebensstandard sichern. Die betriebliche Alterssicherung spielt nur eine untergeordnete Rolle, weil z. B. eine hälftige Beteiligung der Arbeitgeber als gesetzliche Bedingung vorgesehen ist und sie daher von Arbeitgebern nicht zur Lohnkostensenkung genutzt werden kann. Eine Teilsubstitution durch den geförderten Ausbau der dritten Säule, wie in Deutschland die Riester-Rente – wurde in Österreich nicht umgesetzt. In Deutschland sind dagegen nur Personen, die ihre gesetzliche Rente durch eine betriebliche Rente und andere Formen der Ersparnisbildung für das Alter aufbessern können, in der Regel halbwegs gut abgesichert. Aber auch hier gelten Einschränkungen: Wird die betriebliche Altersvorsorge nur in Form einer Entgeltumwandlung ohne Arbeitgeberbeteiligung gewährt, dann kann sich der einzelne Arbeitnehmer im

Alter sogar schlechter stellen als bei einem Verzicht, weil seine gesetzlichen Rentenansprüche dann entsprechend niedriger ausfallen und die Zusatzrente nicht nur voll besteuert, sondern auch mit vollen Krankenversicherungs- und Pflegeversicherungsbeiträgen belastet wird. Und bei der Riester-Rente fallen die garantierten Renten bei den neuen Verträgen so niedrig aus, dass es sich für viele nicht lohnt, diese Verträge abzuschließen (Joebges et al. 2012). Hier handelt es sich vor allem um ein Geschäft für die Versicherungswirtschaft. Die gegenwärtig und auch absehbar weiterhin niedrigen Kapitalmarktzinsen verschlechtern grundsätzlich die Renditen der privaten Renten, ebenso wie die hohen Verwaltungskosten in der privaten Vorsorge.

Festzuhalten ist damit, dass es im Wesentlichen weder ökonomische Sachzwänge noch demografische Entwicklungen waren, die zu den unterschiedlichen Reformpfaden mit ihren unterschiedlichen Ergebnissen für die Alterssicherung geführt haben, sondern politische Entscheidungen über die Rolle, die ein öffentliches Sicherungssystem spielen kann und soll.

6 FAZIT UND POLITISCHE SCHLUSSEFOLGERUNGEN

Die Unterschiede der Rentensysteme und der Absicherungsniveaus in Deutschland und Österreich sind erheblich. Zwar basieren beide Systeme auf einer starken Beitragsäquivalenz mit den sich daraus ergebenden negativen Effekten für Personen mit niedrigen Einkommen und unterbrochenen Erwerbsbiografien. Dies wird in Österreich aber durch das höhere Leistungs- und Mindestsicherungsniveau deutlich entschärft.

Während in Österreich das gesetzliche Rentensystem mit paritätischer Arbeitgeberbeteiligung in der ersten Säule auch in Zukunft eine Lebensstandard sichernde Funktion ausüben soll, wurde es in Deutschland systematisch zu Gunsten der betrieblichen Altersvorsorge und der privaten Riester-Rente, aber vor allem zu Gunsten der Arbeitgeber geschwächt. Übrig geblieben ist ein System, das in Zukunft viele noch nicht einmal vor Altersarmut schützen wird. Nach Berechnungen des deutschen BMAS dürften in Zukunft Vollzeitbeschäftigte, die weniger als 2 500 € brutto pro Monat verdienen, nach 35 Berufsjahren auf eine Aufstockung durch die Grundsicherung für Ältere angewiesen sein (Berliner Zeitung 2012, s. auch Steffen 2011).⁴⁰ Bei Zugrundelegung realistischer Er-

⁴⁰ Steffen (2011) hat den „Fürsorge-Break-even“ der Leistungen der Rentenversicherung im Jahr 2009 bestimmt: Bei einem typisierten Fürsorgebedarf von 670 Euro musste ein Durchschnittsverdiener im Sinne der Rentenversicherung zum damaligen Zeitpunkt 33,1 Jahre bei einem (künftigen) Rentenniveau von 43 % arbeiten, um eine Nettorente über Grundsicherungsniveau zu erhalten.

werbs- und Einkommensverläufe könnten zudem viele Personen von Altersarmut bedroht sein, die zwar auf 40 Berufsjahre kommen, die aber schlicht zu wenig verdient haben oder arbeitslos oder phasenweise wegen Kinderbetreuung nur Teilzeit beschäftigt waren. Auch wenn aus gesundheitlichen Gründen oder wegen Arbeitslosigkeit nicht bis zum – steigenden – Regelrenteneintrittsalter gearbeitet werden kann, drohen Probleme durch geringe Erwerbsminderungsrenten oder hohe Abschläge. Alle diese Personen werden am Ende ihres Erwerbslebens nicht genügend Entgeltpunkte erworben haben und laufen Gefahr, in Altersarmut zu geraten. In Österreich ist dieser Personenkreis durch ein grundsätzlich höheres Rentenniveau sowie durch die steuerfinanzierten Ausgleichszulagen beim Rentenbeginn besser geschützt.

Österreich kann seit Anfang der Europäischen Währungsunion eine bessere Wirtschaftsentwicklung als Deutschland vorweisen. Es hatte eine bessere Beschäftigungsentwicklung und höhere Einkommensdynamik. Mittlerweile ist sein durchschnittliches Stundenlohnniveau (Arbeitskosten) etwa gleich hoch wie das in Deutschland. Und Österreich ist international äußerst wettbewerbsfähig, wie die Entwicklung der Lohnstückkosten und der positive Leistungsbilanzüberschuss zeigen. Das zeigt, dass ein hoher Lebensstandard während des Erwerbslebens und im Ruhestand mit einer guten Wirtschaftspolitik, die sich nicht einseitig an Unternehmens- und Finanzmarktinteressen orientiert, nachhaltig erreicht und finanziert werden kann.

Der Vergleich von Deutschland und Österreich zeigt zudem, dass es auch in Deutschland keine Notwendigkeit gab, die gesetzliche Rente zu schwächen und die kapitalgedeckte Riester-Rente einzuführen. Die internationale Wettbewerbsfähigkeit war auch Anfang der 2000er Jahre hoch in Deutschland, so dass es unnötig war, die Arbeitgeber aus der paritätischen Finanzierung zu entlasten. Stattdessen wäre es sachgerecht gewesen, die Kosten der Deutschen Einheit zu einem großen Teil nicht über die Sozialkassen und damit durch die Beiträge der Arbeitnehmer und Arbeitgeber zu finanzieren, sondern über Steuern.

Zudem sind die bisherigen Erfahrungen mit der Riester-Rente ernüchternd (Joebges et al. 2012). Hohe Kosten, Intransparenz der Produkte, sinkende Renditen sind nur die wichtigsten Kritikpunkte. Hinzu kommen die Freiwilligkeit und die fehlende Beteiligung der Arbeitgeber an den Kosten. Die Idee, die deutschen Haushalte mit Subventionen zu höherer Ersparnis anzuregen, war kontraproduktiv für das Binnenwachstum und unnötig, weil die deutschen Haushalte im internationalen Vergleich hohe Sparquoten aufweisen und die deutsche Investitionsschwäche damit nicht auf ungenügende Ersparnisse zurückgeführt werden kann. Insofern sind alle Überlegungen, priva-

te Zusatzrenten in Deutschland durch den Staat in Zukunft noch stärker zu fördern, äußerst fragwürdig. Im Zweifel stehen dabei die Interessen der (Versicherungs-) Unternehmen über denen der betroffenen Arbeitnehmer. Vielmehr sollte überlegt werden, das Rentenniveau zu stabilisieren und dazu zuerst den Riester-Faktor – weil systemwidrig bei einer freiwilligen privaten Versicherung – wieder aus der Rentenformel zu entfernen. Die öffentliche Förderung der Riester-Rente sollte nur nachrangige Bedeutung haben, sofern aus Vertrauensschutzgründen weiterhin notwendig. Die Entwicklung in Österreich zeigt, dass eine Verwendung der öffentlichen Mittel zur Stärkung bzw. Absicherung der gesetzlichen Rente der bessere Weg ist.

Eine zusätzliche betriebliche Altersvorsorge zur gesetzlichen Rente ist unter den gegenwärtigen Bedingungen in Deutschland wichtig für die individuelle Absicherung von Arbeitnehmern. In Österreich müssen dazu die Arbeitgeber mindestens die Hälfte beisteuern. In Deutschland fehlt eine solche staatliche Verpflichtung. Meistens sind es die Großbetriebe, die eine betriebliche Altersvorsorge anbieten. Aber auch hier fällt die finanzielle Beteiligung der Arbeitgeber sehr unterschiedlich aus. Der aktuelle Fördermechanismus der Entgeltumwandlung hat Rückwirkungen auf die soziale Sicherung und erhöht – sofern kein Arbeitgeberzuschuss vorliegt – die Gewinne der Arbeitgeber. Eine mindestens paritätische Mitfinanzierung der Arbeitgeber wäre Bedingung für eine tragfähige Entgeltumwandlung als Teil der betrieblichen Altersvorsorge, die dann auch verpflichtend für alle Beschäftigten gemacht werden müsste und die gesetzliche Renten nicht schmälern dürfte. Angesichts von Kapitalmarktrisiken, gegebenenfalls zusätzlichen Kosten durch private Versicherer, Regulierungsnotwendigkeiten und Verteilungsproblemen stellt sich dann aber die Frage, ob es nicht insgesamt besser und kostengünstiger ist, die gesetzliche Rente wieder zu stärken.

Aus deutscher Sicht ist die Ausgestaltung der österreichischen Rentenversicherung als Erwerbstätigenversicherung (mit konsequentem Lückenschluss) und die schrittweise Anpassung der Beamtenversorgung an die Regeln der gesetzlichen Rente in Bezug auf Finanzierung und den Erwerb von Ansprüchen geradezu revolutionär. Österreich zeigt, dass dieser Einbezug wirtschaftlich und rechtlich möglich und auch im Konsens umzusetzen ist, bei großzügigen Übergangsregeln. Auch für Deutschland ist zu diskutieren, wie Schritte in Richtung einer Erwerbstätigenversicherung unter Einbeziehung von Beamten und Selbstständigen aussehen könnten. Ein solcher Einbezug hätte positive Auswirkungen auf Beitragssatzentwicklung und Rentenniveau. Festzuhalten ist, dass in Österreich die Reformen teilweise mit deutlichen Einbußen für höhere Einkommensgruppen und Beam-

te verbunden sind. Zu einer generellen Absenkung des künftigen Rentenniveaus wird es in Österreich unter der Voraussetzung einer besseren Einbindung älterer Arbeitnehmer in den Arbeitsmarkt allerdings nicht kommen.

Der „kleine Nachbar“ Österreich hat Deutschland in vielen wirtschaftlichen Belangen um Längen geschlagen. Er zeigt zudem einen Weg für

Deutschland zu einer deutlich besseren Ausgestaltung der Alterssicherung durch die Weiterentwicklung der GRV hin zu einer Erwerbstätigenversicherung mit einem hohen Leistungsniveau und einer Aufstockung niedriger Renten.

Infobox 5: Politische Konsequenzen und Handlungsempfehlungen

Die direkte Übertragung von sozialpolitischen Maßnahmen von einem Land auf ein anderes ist schwierig. Angesichts der gewachsenen Komplexität der sozialen Sicherungssysteme sollte nicht die Illusion geweckt werden, dass Problemlösungen „eins-zu-eins“ übertragen werden können. Allerdings wird im internationalen Vergleich deutlich, dass verschiedene Länder deutlich leistungsfähigere Alterssicherungssysteme haben als Deutschland und dabei unterschiedliche Wege gegangen sind.

Der Blick über die Grenzen kann aber zumindest Anregungen geben. Das österreichische Beispiel zeigt:

- Ein stärkeres öffentliches Sicherungssystem ist möglich und setzt die Wirtschaft auch nicht unter übermäßigen Druck, schadet also der Konkurrenzfähigkeit nicht.
- Ein höherer Beitragssatz zur Rentenversicherung und daraus folgende höhere Leistungen sind machbar, sofern ein gesellschaftlicher Konsens besteht, dass das sinnvoll und gerecht ist.
- Die Weiterentwicklung eines gegliederten Alterssicherungssystems hin zu einer Erwerbstätigen-

versicherung ist eine Option in „klassischen“ Sozialversicherungsstaaten.

- Eine starke Sozialversicherung als Kern der Alterssicherung mit starkem Äquivalenzprinzip schließt nicht aus, dass eine bedürftigkeitsgeprüfte steuerfinanzierte Mindestsicherung – bei gewissen Vorversicherungszeiten – durch die Rentenversicherung geleistet und administriert wird.
- Rentenanpassungsmechanismen können verschiedene ökonomische Größen in den Vordergrund rücken. Das deutsche System der modifizierten Anpassung der Renten an die Lohnentwicklung sorgt im Ergebnis häufig für niedrigere Anpassungen als die österreichische Indexierung entlang der Preisentwicklung.
- Auch wenn in Österreich die betriebliche Altersversorgung eine nachrangige Rolle im Sicherungskonzept spielt, bleibt festzuhalten, dass hier Arbeitgeberbeiträge verpflichtend sind.

Der Blick nach Österreich ist deswegen erhellend, weil die genannten Elemente zwar nicht direkt in das deutsche System übertragen werden könnten, aber Wege aufzeigen, die innerhalb eines Sozialversicherungssystems gegangen werden können – ein besseres Alterssicherungssystem ist ohne einen Systemwechsel möglich!

- Bäcker, G./ Naegele, G./Bispinck, R./Hofemann, K./Neubauer, J. (Hrsg.):** Sozialpolitik und soziale Lage in Deutschland. Band 2: Gesundheit, Familie, Alter und Soziale Dienste, Wiesbaden.
- Becker, I. (2012):** Finanzielle Mindestsicherung und Bedürftigkeit im Alter, in: Zeitschrift für Sozialreform (2), S. 123-148.
- Berliner Zeitung vom 3.9.2012:** Mit Zuschussrente gegen Altersarmut, S. 6.
- Blank, F. (2013):** Die betriebliche Altersversorgung. Ihre Verbreitung, Finanzierung, Leistungen und Reformoptionen, in: Soziale Sicherheit (6), S. 205-213.
- Blank, F. (2014):** Die betriebliche Altersversorgung durch Entgeltumwandlung: Regulierung, Verbreitung und verteilungspolitische Aspekte, in: Vierteljahresshefte zur Wirtschaftsforschung (3), S. 129-142.
- Blank, F./Schulz, S. E. (2015):** Soziale Sicherung unter dem Brennglas. Altersarmut und Alterssicherung bei Beschäftigten im deutschen Sozialsektor. Expertise im Auftrag der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn
- Blank, F./Schulze Buschoff, K. (2013):** Arbeit, Leistungsgerechtigkeit und Alterssicherung im deutschen Wohlfahrtsstaat, in: WSI-Mitteilungen (5), S. 313-320
- Brenke, K. (2012):** Niedriglohnssektor: Geringe Stundenlöhne, lange Arbeitszeiten, DIW-Wochenbericht Nr. 21/2012.
- Bundeskanzleramt (BKA 2013):** Arbeitsprogramm der österreichischen Bundesregierung 2013-2018, Erfolgreich. Österreich. Bundeskanzleramt, Bundespressedienst, Dezember 2013.
- Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS 2012):** Ergänzender Bericht der Bundesregierung zum Rentenversicherungsbericht 2012 gemäß § 154 Abs. 2 SGB VI (Alterssicherungsbericht 2012), Berlin.
- Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS 2015a):** Bericht der Bundesregierung. Rentenversicherungsbericht 2015, http://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF-Pressemitteilungen/2015/rentenversicherungsbericht-2015.pdf?__blob=publicationFile&v=3
- Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS 2015b):** Sozialbudget 2014, <http://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF-Publikationen/a230-14-sozialbudget-2014.pdf>
- Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz (BMAK 2015):** Monitoring: Jänner – Dezember 2013 versus Jänner – Dezember 2014, http://www.sozialministerium.at/cms/site/attachments/2/5/6/CH3129/CMS1406032649589/monitoring_2013vs2014.pdf
- Bundesministerium für Finanzen (BMF 2015):** Österreichisches Stabilitätsprogramm. Fortschreibung für die Jahre 2014 bis 2019. BMF, April 2015.
- Bundesministerium für soziale Sicherheit und Generationen (BMSG 2003):** Entwurf eines Bundesgesetzes, mit dem das ASVG, GSVG, BSVG und B-KUVG im Rahmen des Budgetbegleitgesetzes 2003 geändert werden; Begutachtungsentwurf vom 31 März 2003.
- Coppola, M./Reil-Held, A. (2009):** Dynamik der Riester-Rente. Ergebnisse aus SAVE 2003 bis 2008, Mannheim Research Institute for the Economics of Aging, Working Paper, 195.
- Corneo, G./Keese, M./Schröder, C. (2009):** The Riester Scheme and Private Savings: An Empirical Analysis based on the German SOEP, in: Journal of Applied Social Science Studies (2), S. 321-332.
- Corneo, G./Keese, M./Schröder, C. (2010):** The Effect of Saving Subsidies on Household Saving – Evidence from Germany. Ruhr Economic Papers, 0170.
- Corneo, G./Schröder, C./König, J. (2015):** Distributional Effects of Subsidizing Retirement Savings Accounts: Evidence from Germany. School of Business & Economics FU Berlin, Discussion Paper 15.
- Dedring, K.-H./Deml, J./Döring, D./Steffen, J./Zwiener, R. (2010):** Rückkehr zur lebensstandardsichernden und armutsfesten Rente. Expertise im Auftrag der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn.
- Deutsche Rentenversicherung Bund (2015):** Rentenversicherung in Zahlen 2015a, Berlin.
- Deutsche Rentenversicherung Bund (DRV 2015b):** Rentenversicherung in Zeitreihen 2015, Berlin.
- Europäische Kommission (EC 2014):** The 2015 Ageing Report, Underlying Assumptions and Projections Methodologies, European Economy 8/2014.
- Europäische Kommission (EC 2015):** The 2015 Ageing Report, Economic and budgetary projections for the 28 EU Member States (2013-2060), European Economy 3/2015.
- EUROSTAT (2015):** Demographische Veränderung - absoluter und relativer Bevölkerungsstand auf nationaler Ebene, [demo_gind], Letzte Aktualisierung: 13-04-2015.
- Format (2011):** Desaster Privatpensionen. Die staatlich geförderte Zukunftsvorsorge von 600.000 Österreicherinnen ist klinisch tot. Und warum die Verluste nicht mehr aufgeholt werden können. In: FORMAT, Österreichs Wochenmagazin für Wirtschaft und Geld, Nr. 22, 3. Juni 2011.
- Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger (2015):** Statistische Daten aus der Sozialversicherung (diverse statistische Publikationen des HV, abrufbar über: <https://www.sozialversicherung.at/portal27/portal/esvportal/content/contentWindow?contentid=10007.683681&action=2>)
- Herzog-Stein, A./Lindner, F./Zwiener, R. (2013):** Nur das Angebot zählt? Wie eine einseitige deutsche Wirtschaftspolitik Chancen vergeben hat und Europa schadet. IMK Report Nr. 87.
- Hinrichs, K./Jessoula, M. (2012):** Flexible Today, Secure Tomorrow?, in: K. Hinrichs/M. Jessoula (Hrsg.): Labour market flexibility and pension reforms. Flexible today, secure tomorrow?, Houndmills, Basingstoke, Hampshire/New York, S. 233-250
- Jobges, H./Meinhardt, V./Rietzler, K./Zwiener, R. (2012):** Auf dem Weg in die Altersarmut – Bilanz der Einführung der kapitalgedeckten Riester-Rente. IMK Report Nr. 73.
- Kleinlein, A. (2011):** Zehn Jahre „Riester-Rente“ – Bestandsaufnahme und Effizienzanalyse. Expertise im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung, WISO Diskurs.
- Kruse, E./Scherbarth, A. (2015):** Förderung der Riester-Rente durch Zulagen und Sonderausgabenabzug: Mehr als 10,8 Millionen geförderte Personen im Beitragsjahr 2011, in: RVaktuell (3), S. 55-65
- Logeay, C./Zwiener, R. (2008):** Deutliche Realeinkommensverluste für Arbeitnehmer: Die neue Dimension eines Aufschwungs. In: WSI-Mitteilungen (8), S. 414-422.
- Meinhardt, V. (2014):** Modellrechnungen zur Bestimmung der Alterseinkünfte auf der Basis von Erwerbsverläufen. IMK Study 36.
- Meinhardt, V./Zwiener, R. (2005):** Gesamtwirtschaftliche Wirkungen einer Steuerfinanzierung versicherungsfremder Leistungen in der Sozialversicherung, Gutachten im Auftrag des DGB-Bundesvorstands, der Hans-Böckler-Stiftung und der Otto-Brenner-Stiftung, DIW Berlin: Politikberatung kompakt.
- OECD (2014):** Renten auf einen Blick 2013. OECD- und G20-Länder-Indikatoren. Paris.
- OECD (2015):** Pensions at a Glance 2015. OECD and G20 indicators. Paris.
- Österreichische Pensionskommission (2014):** Gutachten der Kommission zur langfristigen Pensionssicherung über die voraussichtliche Geburten und der Träger der gesetzlichen Pensionsversicherung (§ 108e Abs. 9 Z. 2 ASVG) in den Jahren 2014 bis 2019, Teil II.
- Pratscher, K. (2014):** Bedarfsorientierte Mindestsicherung der Bundesländer im Jahr 2013; Statistik Österreich, Statistische Nachrichten 12/2014.
- Schmähel, W. (2004):** Paradigm shift in German pension policy: measures aiming at a new public-private mix and their effects, in: M. Rein/W. Schmähel (Hrsg.): Rethinking the welfare state. The political economy of pension reform, Cheltenham, UK/Northampton, MA, S. 153-204.
- Schmähel, W. (2011):** Der Paradigmenwechsel in der Alterssicherungspolitik: Die Riester-Reform von 2001 – Entscheidungen, Begründungen, Folgen, in: Soziale Sicherheit (12), S. 405-414.

Schmähl, W./Oelschläger, A. (2007): Abgabenfreie Entgeltumwandlung aus sozial- und verteilungspolitischer Perspektive, Berlin/Münster.

Schreiber, S. (2015): Erwerbstätigkeit in Deutschland im europäischen Vergleich. IMK-Report Nr. 103.

Schröder, C. (2011): Riester-Rente: Verbreitung, Mobilisierungseffekte und Renditen. Friedrich-Ebert-Stiftung, WISO Diskurs.

Schröder, G. (2003): Regierungserklärung des Bundeskanzlers Gerhard „Mut zum Frieden und zur Veränderung“ [„Agenda 2010“] vom 14. März 2003.

Seils, E. (2013): Armut im Alter - aktuelle Daten und Entwicklungen, in: WSI Mitteilungen (5), S. 360–368.

STATAT (2015): STATcube – Statistische Datenbank von STATISTIK AUSTRIA, Hauptaggregate der VGR nach ESVG 2010.

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

Steffen, J. (2014): „Drei-Säulen-Modell“ der Alterssicherung ist gescheitert. Trotz geförderter Privatvorsorge keine Lebensstandardsicherung, <http://www.portal-sozialpolitik.de/info-grafiken/rentenversicherungsbericht-2014>

Stein, U. (2009): Die Entwicklung der Sparquote der privaten Haushalte – eine Auswertung anhand von Daten des SOEP, SOEP papers Nr. 249.

TNS Infratest (2012): Verbreitung der Altersvorsorge 2011. München.

Türk, E./Mum, D. (2015): 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 (2).

Url, T. (2012): Die Rolle von Lebensversicherungen in der betrieblichen Altersvorsorge, Wifo Februar 2012.

Vogel, C./Motel-Klingebiel, A. (Hrsg.) (2013): Altern im sozialen Wandel: Die Rückkehr der Altersarmut?, Wiesbaden

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

Wöss, J. (2000): Gesetzliche Pensionsversicherung – Rückblick auf die letzten 30 Jahre, in: Soziale Sicherheit (Ö), 12/2000, S. 1000 ff.

Wöss, J. (2004): Pensionsreform 2003 – Änderungen im Pensionsrecht, in: Das Recht der Arbeit (Ö), 5/2004, S. 412 ff.

Wöss, J. (2014): Regierungsübereinkommen 2013 bis 2018 – Soziales, in: Das Recht der Arbeit (Ö), 3/2014, S. 281 ff.

ANHANG 1 :

AKTUELLE ZAHLBETRÄGE DER GRV

Tabelle 4

Rentenzahlbeträge (Brutto) im Rentenzugang

Durchschnittliche Zahlbeträge der Versichertenrenten nach Rentenarten, Männer und Frauen								
Jahr	davon							
	Versichertenrenten insgesamt	Renten wegen verminderter Erwerbsfähigkeit	Renten wegen Alters insgesamt	Altersrenten...				
				Regelaltersrenten	für langjährig Versicherte	für schwerbehinderte Versicherte	wegen Arbeitslosigkeit/ Altersteilzeitarbeit	für Frauen
in €/Monat								
2000	694	706	691	321	1 021	996	1 008	658
2001	685	676	687	330	997	986	1 052	649
2002	678	658	683	336	999	993	1 078	648
2003	665	652	668	357	990	984	1 060	647
2004	642	636	643	369	960	967	1 018	631
2005	634	627	635	380	967	950	960	622
2006	632	623	634	408	934	938	965	616
2007	660	611	671	479	943	939	962	618
2008	660	599	674	494	942	930	972	619
2009	656	600	670	509	918	930	989	619
2010	657	600	673	494	919	936	1 012	620
2011	663	596	680	505	953	934	1 028	632
2012	693	607	716	453	919	985	1 093	704
2013	710	613	737	463	908	986	1 101	748
2014	772	628	805	501	916	1002	1 022	740

Durchschnittliche Zahlbeträge der Versichertenrenten nach Rentenarten, Männer		
Jahr	davon	
	Versichertenrenten insg.	Renten wegen Alters insg.
	in €/Monat	
2000	883	921
2001	874	920
2002	871	917
2003	851	892
2004	818	855
2005	801	836
2006	797	832
2007	823	869
2008	821	871
2009	813	865
2010	804	860
2011	812	868
2012	840	899
2013	855	913
2014	918	975

Durchschnittliche Zahlbeträge der Versichertenrenten nach Rentenarten, Frauen		
Jahr	davon	
	Versichertenrenten insg.	Renten wegen Alters insg.
	in €/Monat	
2000	505	485
2001	497	477
2002	485	464
2003	481	460
2004	471	449
2005	461	438
2006	466	444
2007	487	469
2008	499	484
2009	509	496
2010	525	514
2011	529	520
2012	542	532
2013	554	546
2014	607	607

Quelle: DRV 2015: 123-125; Werte für 2014 unter Herausrechnung der Fälle der „neuen Mütterrenten“.

Tabelle 5

Rentenzahlbeträge (Brutto) im Rentenbestand

Durchschnittliche Zahlbeträge der Versichertenrenten nach Rentenarten, Männer und Frauen								
Jahr	davon							
	Versichertenrenten insgesamt	Renten wegen verminderter Erwerbsfähigkeit	Renten wegen Alters insgesamt	Altersrenten...				
				Regelaltersrenten	für langjährig Versicherte	für schwerbehinderte Versicherte	wegen Arbeitslosigkeit/ Altersteilzeitarbeit	für Frauen
in €/Monat								
2000	700	718	698	578	1 048	1 031	1 037	663
2005	719	712	720	558	1 058	1 022	1 070	677
2006	716	703	718	551	1 048	1 014	1 067	675
2007	716	696	718	548	1 043	1 007	1 065	673
2008	721	697	723	548	1 047	1 007	1 071	676
2009	738	704	742	558	1 068	1 021	1 098	693
2010	736	695	740	553	1 060	1 010	1 097	691
2011	739	692	743	553	1 060	1 008	1 103	693
2012	754	699	759	558	1 070	1 025	1 127	709
2013	760	699	766	556	1 062	1 026	1 138	718
2014	797	719	805	588	1 079	1 054	1 162	775

Durchschnittliche Zahlbeträge der Versichertenrenten nach Rentenarten, Männer		
Jahr	davon	
	Versichertenrenten insg.	Renten wegen Alters insg.
	in €/Monat	
2000	956	982
2005	967	991
2006	960	984
2007	957	981
2008	959	984
2009	979	1 005
2010	972	999
2011	972	1 000
2012	988	1 017
2013	990	1 020
2014	1 006	1 037

Durchschnittliche Zahlbeträge der Versichertenrenten nach Rentenarten, Frauen		
Jahr	davon	
	Versichertenrenten insg.	Renten wegen Alters insg.
	in €/Monat	
2000	496	485
2005	519	509
2006	519	509
2007	521	511
2008	526	516
2009	543	533
2010	545	535
2011	550	541
2012	564	554
2013	572	562
2014	626	618

Quelle: DRV 2015b: 201-203.

WSI

ANHANG 2 : ALTERSSICHERUNG IN ÖSTERREICH

Das System im Überblick

Alterssicherung basiert in Österreich in hohem Maß auf dem öffentlichen System im Umlageverfahren. Nur 11 % aller Rentenzahlungen stammen aus Betriebs- oder Privatrenten, 7 % werden über private Vorsorgeformen ausbezahlt, 4 % des Auszahlungsvolumens stammen aus der betrieblichen Altersvorsorge (Url 2012).

Wenngleich, verteilt über viele Rentenreformen, etliche Leistungseinschränkungen durchgeführt wurden, besteht im öffentlichen System nach wie vor das Ziel der (weitgehenden) Lebensstandardsicherung. Klar zum Ausdruck kommt das im Zielwert 80/45/65, d. h. 80 % Bruttoersatzrate⁴¹ bei 45 Versicherungsjahren und Rentenantritt mit 65. Bei den von der OECD (2015) veranschlagten Erwerbsverläufen bietet die öffentliche Alterssicherung in Österreich für Durchschnittsverdiener eine Bruttoersatzrate von 78,1 % (Nettoersatzrate 91,6 %). Betriebs- und private Zusatzrenten haben eine Ergänzungs-, nicht aber eine Ersatzfunktion zu Leistungen der öffentlichen Alterssicherung.

Der gesamte öffentliche Rentenaufwand beträgt aktuell (2013) 13,9 % des BIP. Auf die gesetzliche Rentenversicherung entfallen hiervon 10,4 % Punkte, auf die Beamtenversorgung 3,5 % Punkte (BMF 2015).

Öffentliche Alterssicherung

Die öffentliche Alterssicherung ist in Österreich als Pflichtversicherung aller Erwerbstätigen⁴² eingerichtet. Seit 1958 sind neben den Unselbstständigen auch die Gewerbetreibenden und seit 1971 auch die Bauern in die gesetzliche Pflichtversicherung eingebunden (mit jeweils eigenen Versicherungsträgern). Ein weiterer Schritt hin zur Erwerbstätigenversicherung erfolgte 1997 mit der Einbindung auch jener Beschäftigten, die auf Basis eines „freien Dienstvertrages“ oder – außerhalb einer gewerblichen Tätigkeit – auf Basis eines Werkvertrages arbeiten. Arbeitnehmerähnlich beschäftigte „freie Dienstnehmer“ wurden dabei der Pensionsversicherungsanstalt der Unselbstständigen, Werkvertragsnehmer der Anstalt der Gewerbetreibenden zugeordnet. Ein über die Erwerbstätigenversicherung hinausgehender Versichertenkreis ergibt sich aus der Anrechnung sogenannter „Teilversicherungszeiten“ (siehe S. 60).

Strukturell betrachtet gibt es zwei verschiedene öffentliche Systeme:

- gesetzliche Rentenversicherung
- Beamtenversorgung

Bevor im Folgenden genauer auf die gesetzliche Rentenversicherung eingegangen wird, vorweg eine kurze Schilderung der Beamtenversorgung.

Das ursprüngliche Beamtenpensionsrecht unterscheidet bzw. unterschied sich in mehreren Punkten von den Bestimmungen der gesetzlichen Rentenversicherung:

- die Pensionszahlung erfolgt direkt durch den Dienstgeber
- die Pension gebührt als Prozentsatz des Letztbezugs (und nicht als Prozentsatz des Durchschnittseinkommens aus einer längeren Periode)
- es gibt keine Höchstbeitragsgrundlage (und damit auch keine Pensionsobergrenze)
- der zu leistende Arbeitnehmerbeitrag liegt mit 12,55 %⁴³ höher als in der Rentenversicherung
- das Regelpensionsalter ist nicht nur bei den Männern, sondern auch bei den Frauen 65.

Beginnend in den 1990er-Jahren und zentral mit der Rentenreform 2004 (Einführung des Rentenkontorechts) wurde das Pensionsrecht der Bundesbeamten in längerfristiger Perspektive dem Recht der gesetzlichen Rentenversicherung gleichgestellt. Die völlige leistungsrechtliche Gleichstellung gilt für Personen, die ab 2005 den Beamtenstatus erworben haben oder ab 1976 geboren sind.⁴⁴ In Kapitel 3 oben wird auf diese Reformen eingegangen.

Beschäftigte von Gebietskörperschaften, die keinen Beamtenstatus haben („Vertragsbedienstete“), sind in der gesetzlichen Rentenversicherung versichert.

Personen, die weder der Beamtenversorgung noch der Pflichtversicherung in der gesetzlichen Rentenversicherung unterliegen, haben dort die Möglichkeit zur freiwilligen Selbstversicherung. 2013 wurde diese Möglichkeit von 17 000 Personen in Anspruch genommen.

Die gesetzliche Rentenversicherung ist in drei organisatorisch selbstständige Zweige gegliedert:

- Rentenversicherung der Arbeitnehmer (ASVG)
- Rentenversicherung der Selbstständigen (GSVG)
- Rentenversicherung der Bauern (BSVG).

In der Rentenversicherung der Selbstständigen sind alle selbstständig Tätigen inklusive der meis-

41 Bezugsgröße ist die durchschnittliche Höhe des versicherten Einkommens während des Erwerbslebens.

42 Ausnahmen gibt es nur in ganz wenigen Fällen (sie bleiben hier ausgeklammert).

43 Der Beitragssatz von 12,55 % gilt für Beamte bis zum Geburtsjahr 1954. Für später Geborene erfolgt eine schrittweise Anpassung an den Arbeitnehmerbeitrag in der gesetzlichen Rentenversicherung (10,25 %) parallel zu den Einschränkungen im Leistungsrecht.

44 Für Bundesbeamte, die vor dem 01.01.2005 in ein öffentlich-rechtliches Dienstverhältnis eingetreten und zwischen 1955 und 1975 geboren sind, kommt das Rentenkontorecht anteilig zur Anwendung.

ten freien Berufe pflichtversichert.⁴⁵

Personen, die in arbeitnehmerähnlicher Stellung auf Basis eines freien Dienstvertrags arbeiten, sind nach gleichen Regeln wie die Unselbstständigen in die Rentenversicherung der Arbeitnehmer eingebunden.

Schwerarbeitsrente (ab 60)

Für Personen, die zumindest 45 Versicherungsjahre erreicht haben und in den letzten 20 Jahren vor dem Rentenanstritt zumindest zehn Jahre anerkannte Schwerarbeit geleistet haben, besteht ab Vollendung des 60. Lebensjahres Anspruch auf „Schwerarbeitsrente“.

Mit der Bindung an eine sehr hohe Zahl von Versicherungsjahren in Kombination mit dem Kriterium der Schwerarbeit in den letzten 20 Jahren zielt die Regelung im Wesentlichen auf Personen, die bereits nach Abschluss der Pflichtschule in das Erwerbsleben eingestiegen sind und (noch) im fort-

geschrittenen Erwerbsalter Schwerarbeit verrichten. Pro Jahr des Rentenanstritts vor dem Regelalter wird bei der „Schwerarbeitsrente“ ein Abschlag von 1,8 % statt 5,1 % verrechnet.

2014 gab es in der gesetzlichen Rentenversicherung 1 892 Neuzugänge auf Basis dieser Regelung.⁴⁸ Das waren ca. 3 % aller neu zuerkannten Altersrenten.

In den kommenden Jahren wird mit einer deutlich stärkeren Inanspruchnahme gerechnet, da eine bisher mögliche Ausweichvariante in eine abschlagsfreie vorzeitige Altersrente (sogenannte „Hackler-Rente“)⁴⁹ ebenso im Auslaufen ist wie die „vorzeitige Altersrente bei langer Versicherungsdauer“.⁵⁰

Tatsächliches Rentenalter

In Anbetracht der wesentlich niedrigeren gesetzlichen Rentenaltersgrenzen in Österreich ist der Un-

Zahl der Pflichtversicherten im Jahresdurchschnitt 2014

Rentenversicherung der Arbeitnehmer	3,185 Mio.
Rentenversicherung der Selbstständigen	0,411 Mio.
Rentenversicherung der Bauern	0,144 Mio.

Quelle: Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger (2015).

Leistungsrechtlich gelten in allen drei Zweigen weitgehend gleiche Regelungen. Beträchtliche Unterschiede gibt es allerdings bei der Finanzierung (siehe 2.6).

Der Versicherungsschutz umfasst folgende Rentenarten: Regelaltersrente, vorzeitige Altersrente, Invaliditäts-/Berufsunfähigkeitsrenten und Hinterbliebenenrenten.

Die Zugangsvoraussetzungen und die Leistungsbeurteilung von Invaliditäts-/Berufsunfähigkeitsrenten und von Hinterbliebenenrenten sind nicht Gegenstand dieser vergleichenden Studie und werden im Folgenden nicht näher erörtert.

Altersrente – Varianten/Gesetzliches Rentenalter

Regelaltersrente (ab 65/60)

Eine Regelaltersrente kann derzeit in Österreich von Männern ab Vollendung des 65. und von Frauen ab Vollendung des 60. Lebensjahres bezogen werden. Für Geburtsjahrgänge ab Dezember 1963 wird das Frauenrentenalter schrittweise an das der Männer angeglichen. Für ab Juni 1968 Geborene gilt für beide Geschlechter die Altersgrenze 65 (d. h. ab 2033).

Voraussetzung für den Bezug einer (Regel)Altersrente ist die Erreichung von mindestens 15 Versicherungsjahren.

Korridorrente (ab 62)

Personen mit mindestens 40 Versicherungsjahren⁴⁶ können ab Vollendung des 62. Lebensjahres die „Korridorrente“ in Anspruch nehmen. Pro Abstandszeit zum Regelrentenalter werden 5,1 %⁴⁷ Abschlag verrechnet. Für Frauen hat die Korridorrente wegen dem niedrigeren Regelrentenalter aktuell keine Relevanz.

⁴⁵ Nicht in die gesetzliche Rentenversicherung eingebunden sind die Rechtsanwälte.

⁴⁶ Kurzfristig noch geltende Übergangsregelungen, die etwas niedrigere Versicherungszeiten verlangen, bleiben hier ausgeklammert.

⁴⁷ Für Personen bis einschließlich Geburtsjahrgang 1954 gilt mit 4,2 % pro Jahr eine begünstigte Abschlagsregelung.

Tabelle 6

WSI

Tabelle 7

Durchschnittliches Alter beim Erwerbsaustritt (OECD/Periode 2009-2014)

	Österreich	Deutschland
Männer	62,2	62,7
Frauen	60,2	62,7

Quelle: OECD (2015).

WSI

⁴⁸ Zusätzlich wurden 820 neue Schwerarbeitsrenten auf Basis einer hier ausgeklammerten Übergangsregelung gezählt.

⁴⁹ Die als „Hackler-Rente“ bekannt gewordene Regelung ermöglichte Geburtsjahrgängen bis 1953 (Männer) bzw. bis 1958 (Frauen) bei Vorliegen von 45 (Männer) bzw. 40 (Frauen) Beitragsjahren einen abschlagsfreien Rentenanstritt ab 60 (Männer) bzw. ab 55 (Frauen). 2014 erfolgten noch 28,6 % aller Neuzuerkennungen von Altersrenten auf Basis dieser Regelung. Für Männer ab dem Geburtsjahrgang 1954 wurde die Altersgrenze auf 62 erhöht und entspricht damit jener der Korridorrente. Die „Hackler-Rente“ ermöglicht damit Männern keinen früheren Rentenanstritt mehr. Die Begünstigung dieser Rentenart besteht nur mehr darin, dass mit 4,2 % ein geringerer Abschlag als bei der Korridorrente zur Anwendung kommt. Für Frauen ab den Geburtsjahrgängen 1959 wird die Altersgrenze schrittweise von 57 Jahre auf 62 Jahre erhöht.

⁵⁰ Die „vorzeitige Altersrente bei langer Versicherungsdauer“ läuft im Jahr 2017 aus. Sie ermöglicht derzeit den Frauen noch einen Rentenanstritt acht Monate vor dem Regelrentenalter.

terschied beim faktischen Erwerbsaustrittsalter zwischen Deutschland und Österreich relativ gering (siehe Tab. 7):

In der zuletzt von der OECD ausgewiesenen Beobachtungsperiode 2009-2014 lag der Zeitpunkt des durchschnittlichen Erwerbsaustritts bei den Männern in Deutschland mit 0,5 Jahren nur etwas höher als in Österreich. Deutlich größer war der Abstand mit 2,5 Jahren bei den Frauen.

Rentenberechnung/Rentenhöhen

2005 wurde in Österreich mit dem neuen Rentenkonto-Recht auf eine neue Art der Rentenberechnung umgestellt. Es kam damit zu einigen zentralen Änderungen:

- Seither wird in jedem einzelnen Versicherungsjahr die Höhe der jeweils erworbenen Rentenanwartschaft ermittelt (Kontoteilgutschrift) und auf dem Rentenkonto gutgeschrieben. Früher erfolgte die Rentenberechnung erst zum Zeitpunkt des Rentenantritts unter Bezugnahme auf den Durchschnittsverdienst im „Bemessungszeitraum“.⁵¹
- Die bereits erworbene Rentenanwartschaft (bisherige Gesamtgutschrift) wird jährlich mit der Entwicklung der durchschnittlichen Beitragsgrundlage angepasst. Im alten Recht wurden frühere Entgelte für die Ermittlung des Durchschnittsverdiensts im Bemessungszeitraum analog zur Anpassung der Bestandsrenten „aufgewertet“, was im Regelfall deutlich hinter der Entwicklung der Beitragsgrundlagen zurückblieb.
- Die aktuelle Gesamtgutschrift errechnet sich jeweils aus der aufgewerteten Gesamtgutschrift des Vorjahres zuzüglich der Teilgutschrift des aktuellen Jahres.
- Die bereits erworbenen Rentenanwartschaften werden nunmehr auf individuellen Rentenkonten ausgewiesen.

Ursprünglich galt das neue Recht nur für ab 2005 neu erworbene

Anwartschaften.⁵² 2014 wurden in einem weiteren Reformschritt die vorher erworbenen Anwartschaften in Form einer sogenannten „Erstgutschrift“ (auf Basis komplizierter Berechnungsformeln) als Startwert auf die Rentenkonten übertragen. Damit können nun alle bereits erworbenen Rentenanwartschaften auf diesen Konten ausgewiesen werden.

Rentenberechnung

Anders als in Deutschland gibt es in Österreich weder eine Umrechnung des versicherten Einkommens in Entgeltpunkte noch einen aktuellen Rentenwert. Stattdessen wird der Rentenanspruch nach folgender Formel unmittelbar aus dem versicherten Einkommen ermittelt und dem Rentenkonto gutgeschrieben:

Summe der Beitragsgrundlagen im Kalenderjahr $\times 1,78\%$ = Rentenanspruch (Teilgutschrift für das aktuelle Kalenderjahr).

Die zentrale Berechnungsgröße ist damit (neben der Höhe des versicherten Einkommens) die Höhe der Rentenprozente. Auch sogenannte „Teilversicherungszeiten“ sind Beitragsgrundlagen zugeordnet, die in die Jahresbeitragsgrundlage einfließen (siehe Tab. 8).

Tabelle 8

Beitragsgrundlagen für Teilversicherungen

Zeiten der Arbeitslosigkeit (Arbeitslosengeld / Notstandshilfe ^a)	70 % / 64,4 % des versicherten Erwerbseinkommens (Jahresdurchschnitt) vor Eintritt der Arbeitslosigkeit
Zeiten des Krankengeldbezugs (nach Ablauf der Entgeltfortzahlung durch den Arbeitgeber/maximal 52 Wochen)	100 % des versicherten Erwerbseinkommens vor Eintritt der Krankheit
Zeiten des Präsenz-/Zivildiensts	1 694,30 €/Monat (2015)
Zeiten der Kindererziehung (vier Jahre pro Kind, überlagernde Zeiten werden nur einmal gerechnet; die Anrechnung erfolgt kumulativ zu potentiellen Versicherungszeiten aus Erwerbsarbeit)	1 694,30 €/Monat (2015)

Quelle: eigene Darstellung.

WSI

- a Die sogenannte Notstandshilfe ist eine Geldleistung der Arbeitslosenversicherung, die bei Fortdauer der Arbeitslosigkeit als Anschlussleistung an das Arbeitslosengeld gezahlt wird (die Zuerkennung erfolgt jeweils befristet, die Bezugsdauer ist in Summe aber zeitlich nicht begrenzt)

Schul- und Studienzeiten sind in Österreich seit den Reformen der 1980er-/1990er-Jahre grundsätzlich nicht rentenwirksam. Eine Anrechnung erfolgt nur im Falle des freiwilligen Nachkaufs. Der Beitragssatz wird von der jeweiligen Höchstbeitrags-

⁵¹ Vor der Rentenreform 2003 wurden die besten 15 (bis 18) Jahre als Bemessungszeitraum herangezogen. Als Teil der äußerst umstrittenen Rentenreform 2003 wurde dann eine schrittweise Ausweitung des Bemessungszeitraums auf bis zu 40 Jahre beschlossen. In Kombination mit der vorgesehenen Beibehaltung der „alten“ Aufwertungsfaktoren hätte diese Maßnahme zu drastischen Rentenkürzungen für die Jüngeren geführt. Mit dem 2004 beschlossenen neuen Pensionskonto-Recht erfolgte eine Ausweitung auf „Lebensdurchrechnung“ bei gleichzeitiger Verbesserung der Aufwertungsregeln.

⁵² Für Personen, die Anwartschaften sowohl im alten als auch im neuen Recht erworben hatten, wurde die Gesamtrente in einem komplizierten Verfahren mittels sogenannter „Parallelrechnung“ ermittelt.

grundlage berechnet. Leistungsrechtlich werden nachgekaufte Zeiten gleich behandelt wie andere Versicherungszeiten. Wird z. B. ein Jahr nachgekauft, so werden 1,78 % der Jahreshöchstbeitragsgrundlage als Rentenanspruch gutgeschrieben.

Ermittlung der Gesamtgutschrift

Die Gesamtgutschrift eines Kalenderjahres ergibt sich aus der aufgewerteten Gesamtgutschrift des Vorjahres zuzüglich der auf dem Rentenkonto im betreffenden Kalenderjahr gutgeschriebenen Teilgutschrift. Wie bereits oben erwähnt entspricht die Aufwertung der Anwartschaften der Entwicklung der durchschnittlichen Beitragsgrundlagen.

Aus der 1,78-%-Gutschrift pro Jahr ergeben sich folgende Prozentwerte:⁵³

25 Versicherungsjahre	44,5 %
30 Versicherungsjahre	53,4 %
35 Versicherungsjahre	62,3 %
40 Versicherungsjahre	71,2 %
45 Versicherungsjahre	80,1 %
50 Versicherungsjahre	89,0 %

Die Gesamtgutschrift bildet den Jahresrentenanspruch zum Regelrentenalter ab. Bei früherem Rentenanstritt werden Abschläge verrechnet (siehe 2.1 Altersrente – Varianten/Gesetzliches Rentenalter). Bei späterer Inanspruchnahme gibt es pro Jahr einen Zuschlag von 4,2 %.⁵⁴

Die Aufstellung zeigt, dass bei 45 Versicherungsjahren der eingangs angesprochene Zielwert 80/45/65 erreicht wird (d. h. 80 % des Durchschnittsverdienstes⁵⁵ bei 45 Versicherungsjahren und einem Renteneintrittsalter von 65).

Die Monatsrente errechnet sich durch die Teilung der Gesamtgutschrift durch 14. Ebenso wie bei den Löhnen und Gehältern gibt es auch bei den Renten 14 Monatszahlungen pro Jahr (in den Monaten Juni und November werden jeweils zwei Monatsrenten bezahlt).

Beitrag zur Krankenversicherung/Einkommensteuer

Krankenversicherungs-Beitrag: Von jeder öffentlichen Rente wird ein KV-Beitrag in Höhe von 5,1 % in Abzug gebracht. Der KV-Beitrag ist steuerlich voll absetzbar und mindert damit die Steuerbemessungsgrundlage.

Einkommensteuer: Renten sind in Österreich grundsätzlich nach den gleichen Regeln zu versteuern wie Erwerbseinkommen. Die Steuerpflicht setzt ab einer Jahresrentenhöhe (nach Abzug des KV-Beitrags) von 11 000 € ein.⁵⁶ Der übersteigende Rentenbetrag wird nach aktuell geltendem Recht⁵⁷ mit dem sehr hohen Eingangssteuersatz von derzeit 36,5 % belastet. Rentenleistungen über 25 000 € pro Jahr werden mit 42,5 % besteuert. Der höchste Steuersatz beträgt 50 %.

Vorgelagert zur vollen Steuerpflicht der Renten sind die Arbeitnehmer-Beiträge während der Erwerbsphase voll absetzbar. Sie vermindern damit (ebenso wie die anderen Sozialversicherungs-Beiträge) die Bemessungsgrundlage für die Lohnsteuer.

Der Beitragsabzug für die Krankenversicherung und die Einkommensteuer führen in Summe zu folgender Relation zwischen Brutto- und Nettorente (Rechtslage 2015):

Tabelle 9

Relation Brutto-/Nettorenten

Jahres-Bruttorenten	Jahres-Nettorenten
7 000 €	6 643 €
14 000 €	13 286 €
21 000 €	17 993 €
28 000 €	22 216 €
35 000 €	26 384 €
42 000 €	30 509 €

Quelle: eigene Darstellung.

WSI

Tabelle 10

Höhe der Altersrenten der gesetzlichen Rentenversicherung (Bestandsrenten 2014), ohne zwischenstaatliche Teileistungen

	Männer				Frauen			
	25 %	50 %	75 %	Arithmet.	25 %	50 %	75 %	arithmetisches
	bekommen pro Monat weniger als (in €)				Mittel (in €)	bekommen pro Monat weniger als (in €)		
Arbeiter	1 247	1 557	1 889	1 565	513	784	974	782
Angestellte	1 897	2 320	2 649	2 224	807	1 208	1 735	1 297

Quelle: Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger (2015).

WSI

⁵³ Bezogen auf den Durchschnitt aller aufgewerteten Beitragsgrundlagen.

⁵⁴ Im Regierungsprogramm ist eine Erhöhung auf 5,1 % vorgesehen.

⁵⁵ Die Abweichung gegenüber den Modellrechnungen der OECD, die in diesem Fall eine Bruttoersatzrate von rund 78 % ausweisen, ergibt sich vor allem aus dem Umstand, dass im Jahr des Renteneintritts keine Aufwertung der Vorjahresgutschrift erfolgt.

⁵⁶ Die Sonderzahlungen (13./14.Monatsrente) sind hier nicht mitgerechnet. Für diese Zahlungen gibt es begünstigte Steuersätze.

⁵⁷ Eine im Frühjahr 2015 im Parlament beschlossene Steuerreform sieht eine Absenkung des Eingangssteuersatzes von 36,5 auf 25 % vor (die Regelung wird am 01.01.2016 in Kraft treten).

Höhe der (Brutto)Altersrenten

Bestandsrenten: In Tab. 10 sind die Bruttohöhen der Altersrenten (inkl. etwaiger Ausgleichszulagen) getrennt nach Quartilen und im arithmetischen Mittel ausgewiesen.

Ziemlich hohe Renten erhalten die männlichen Angestellten. Nur 25 % der Leistungsempfänger erhalten brutto monatlich weniger als 1 897 €. Im oberen Quartil liegen die Renten bei Bruttowerten ab 2 649 €. Dem stehen sehr niedrige Renten vor allem bei Arbeiterinnen gegenüber. In dieser Gruppe liegen 25 % der Renten unter 513 € (Ausgleichszulagen kommen in diesen Fällen offenbar nicht zum Tragen, in aller Regel wohl wegen zu hohem Partnereinkommen). Selbst das oberste Quartil erreicht

derweitiges Einkommen (Erwerbseinkommen, Einkünfte aus Vermietung oder Kapitalvermögen, etc.) wird angerechnet und vermindert den Anspruch auf „Ausgleichszulage“. Für Ehepartner im gemeinsamen Haushalt gilt ein eigener Ehepartner-Richtsatz unter Berücksichtigung des gemeinsamen Einkommens. Eventuelle Vermögenswerte der Anspruchswerber (und ihrer Ehepartner) bleiben hingegen bei der Bedürftigkeitsprüfung außer Betracht.

Höhe des „Ausgleichszulagen-Richtsatzes“ (2015):

Alleinstehende	872,31 €
Ehepaare	1 307,89 €

Ebenso wie Renten werden Ausgleichszulagen 14 Mal pro Jahr bezahlt.

Tabelle 11

Höhe der Altersrenten der gesetzlichen Rentenversicherung (Neuzugangsrenten 2014), ohne zwischenstaatliche Teilleistungen

	Männer				Frauen			
	25 %	50 %	75 %	Arithmet.	25 %	50 %	75 %	arithmetisches
	bekommen pro Monat weniger als (in €)			Mittel (in €)	bekommen pro Monat weniger als (in €)			Mittel (in €)
Arbeiter	1 401	1 762	2 093	1 745	573	858	1 131	880
Angestellte	2 064	2 667	3 072	2 480	887	1 324	1 860	1 414

Quelle: Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger (2015).

WSI

hier nur Rentenhöhen ab 974 €.

Die enormen Unterschiede bei den Leistungshöhen spiegeln die stark ausgeprägte Beitrags-/Leistungsrelation im österreichischen Rentenrecht und vorgelagert die sehr unterschiedliche Erwerbseinkommensbindung verschiedener Gruppen wider.

Bemerkenswert ist, dass die Neuzugangsrenten trotz etlicher leistungseinschränkender Reformen im Durchschnitt um einiges höher liegen als die Bestandsrenten.⁵⁸ Das ist in erster Linie eine Folge der Rentenanpassung, die in der Regel eine Inflationsabgeltung darstellt. Dadurch bleibt die Erhöhung der Bestandsrenten im Ausmaß der durchschnittlichen Reallohnsteigerung hinter der Entwicklung der versicherungspflichtigen Einkommen zurück. Verstärkt wurde diese Entwicklung durch Dämpfungen der durchschnittlichen Anpassung im Zuge der Budgetkonsolidierungsbestrebungen (Vgl. 2.5 Rentenanpassung).

Mindestsicherung („Ausgleichszulage“)

Personen mit sehr niedrigem Rentenanspruch haben bei Erfüllung der Bedürftigkeitskriterien Anspruch auf eine Aufstockung ihrer Rente bis zum sogenannten „Ausgleichszulagen-Richtsatz“. An-

Die von den Rentenversicherungsträgern administrierte und ausbezahlte „Ausgleichszulage“ ist keine Versicherungsleistung und wird demgemäß auch nicht aus dem Budget der gesetzlichen Rentenversicherung sondern aus allgemeinen Steuermitteln bezahlt. Allerdings ist sie als Anschlussleistung an (sehr niedrige) Leistungen aus der gesetzlichen Rentenversicherung konzipiert und kann deshalb nur in Anspruch genommen werden, wenn eine Rentenzahlung aus dem Versicherungssystem zusteht.

2014 wurde an 224 000 Personen eine „Ausgleichszulage“ bezahlt. Der Anteil der Ausgleichszulagen – gemessen am Rentenbestand – betrug rund 10 % (12,9 % bei Arbeitern/3,4 % bei Angestellten/8,0 % bei Selbstständigen/22,6 % bei Bauern).

Die Ausgleichszulagenrichtsätze werden jährlich im Ausmaß der Inflationsrate angepasst. Neben der gesetzlich vorgesehenen jährlichen Inflationsanpassung erfolgen in unregelmäßigen Abständen außerplanmäßige Erhöhungen der gesetzlichen Richtsätze. Mittel- und längerfristig betrachtet orientiert sich die Höhe der Richtsätze an der Entwicklung der durchschnittlichen Einkommen.

Die durchschnittliche Höhe der ausbezahlten Ausgleichszulagen beträgt 302 € pro Monat (2014).

Ältere Menschen, die mangels ausreichender Versicherungszeiten (siehe 2.1 Altersrente – Varianten/Gesetzliches Rentenalter) weder Anspruch

⁵⁸ Für die unselbstständig Beschäftigten insgesamt beträgt der Abstand zwischen durchschnittlicher Neuzugangsrente und durchschnittlicher Bestandsrente (arithmetisches Mittel) 12 % bei den Männern und 13 % bei den Frauen.

auf eine Eigenrente haben, noch eine Hinterbliebenenrente beziehen, haben erforderlichenfalls Anspruch auf Unterstützungszahlungen aus der sogenannten „bedarfsorientierten Mindestsicherung“.⁵⁹ Leistungszuständig ist in diesem Fall das jeweilige Wohnsitzbundesland. Grundsätzlich gelten bei der „bedarfsorientierten Mindestsicherung“ die gleichen Richtsätze wie bei der „Ausgleichszulage“. Einer der wesentlichen Unterschiede ist allerdings, dass dort bei der Bedürftigkeitsprüfung nicht nur Einkommen, sondern auch Vermögenswerte in Rechnung gestellt werden.

Rentanpassung

Die Renten aus der gesetzlichen Rentenversicherung werden jährlich im Ausmaß der Inflationsrate angepasst. Gleiches gilt für die Beamtenpensionen.

Als Beitrag zur Reduktion der Neuverschuldung des Bundes wurde die Regelung bereits mehrere Male in Einzeljahren modifiziert. So wurden z. B. wiederholt etwas höhere Renten auf Grund sondergesetzlicher Regelungen nicht mit der Inflationsrate, sondern nur mit einem (niedrigeren) Fixbetrag angepasst. Zumeist konnte über derartige Regelungen breiter politischer Konsens, unter Einbeziehung auch der Interessensvertretungen der Rentner, erzielt werden.

Beachte: Wie bereits oben erwähnt (vgl. 2.3 Rentenberechnung/Rentenhöhen) erfolgt in Österreich die Anpassung der Rentenanwartschaften nach anderen Grundsätzen (Lohnentwicklung) als die Anpassung der laufenden Rentenleistungen (Inflationsrate).

Finanzierung

Die Finanzierung der Renten der gesetzlichen Rentenversicherung basiert im Wesentlichen auf Beitragseinnahmen und auf Zuzahlungen aus Steuermitteln („Bundesbeitrag“).

Beitragsatz

Der Beitragsatz beträgt in der gesetzlichen Rentenversicherung der Arbeitnehmer seit 1988 unverändert 22,8 % (12,55 % Arbeitgeberbeitrag/10,25 % Arbeitnehmerbeitrag).

Beitragspflichtig ist Erwerbseinkommen bis zur „Höchstbeitragsgrundlage“ (Beitragsbemessungsgrenze) von 4 650 € pro Monat (2015). Da Sozialversicherungsbeiträge auch von den zwei üblichen Sonderzahlungen pro Jahr (13./14. Gehalt) zu entrichten sind, beträgt der maximale Jahresbetrag des versicherten Einkommens 65 100 € (in Deutschland allg. Rentenversicherung 2015: 72 600 €/Jahr im

Westen und 62 400 €/Jahr im Osten).

Es existiert eine Geringfügigkeitsgrenze: Erwerbseinkommen bis maximal 405,98 € pro Monat (2015) unterliegen nicht der Pflichtversicherung und sind grundsätzlich beitragsfrei.⁶⁰

Die Selbstständigen und die Bauern haben (Eigen) Beiträge in folgender Höhe zu entrichten:

Selbstständige	18,5 % ⁶¹
Bauern	17,0 %

Die Differenz zum 22,8%-Beitrag bei Unselbstständigen wird als sogenannte „Partnerleistung des Bundes“ aus Bundesmitteln bezahlt.

Bundesbeitrag

Der Bundesbeitrag ist in Österreich per Gesetz als „Ausfallhaftung“ konzipiert, d. h. abzudecken ist damit die jeweilige Differenz zwischen Beitragseinnahmen und Ausgaben. Variabel ist damit in Österreich in erster Linie die Höhe der Zuzahlungen aus dem Bundesbudget und nicht der Beitragssatz.

Politisch ist die Funktion des Bundesbeitrags umstritten. In der medialen Berichterstattung wird er häufig als „Defizitabdeckung“ qualifiziert und daran anschließend als Finanzierungsbestandteil grundsätzlich in Frage gestellt. Die Befürworter der Aufrechterhaltung einer starken öffentlichen Alterssicherung weisen demgegenüber darauf hin, dass bereits bei der ursprünglichen Konzeption der gesetzlichen Rentenversicherung im Jahr 1956 von einer Drittelfinanzierung aus Arbeitgeber-, Arbeitnehmer- und Bundesbeitrag ausgegangen wurde. Der Bundesbeitrag bildet damit von Anfang an einen zentralen Teil der Finanzierungsarchitektur der gesetzlichen Rentenversicherung. Damit wird auch dem Umstand Rechnung getragen, dass die Rentenversicherung nicht ausschließlich dem Äquivalenzprinzip folgende Versicherungsleistungen auszahlt, sondern auch auf einen breiteren sozialen Ausgleich abzielt. Außerdem erbringt sie eine Reihe von Leistungen, deren Finanzierung durch proportionale, nach oben begrenzte Sozialversicherungsbeiträge nicht systemadäquat wäre und die daher eine breitere Finanzierungsbeteiligung erfordern.

Die österreichische Bundesregierung bekennt sich im Grundsatz zu dieser Sicht, ist aber bestrebt, die Zuzahlung von Bundesmitteln in Grenzen zu halten. Im aktuellen Regierungsprogramm

⁶⁰ Wird bei mehreren parallelen Arbeitsverhältnissen die Geringfügigkeitsgrenze in der Summe überschritten, gilt für das Gesamteinkommen Versicherungspflicht. Die Arbeitnehmer haben in diesen Fällen auch von geringfügigen Einkommen Rentenbeiträge zu entrichten. Auf Arbeitgeberseite ist für geringfügige Beschäftigten ein Äquivalent zu den Sozialversicherungsbeiträgen zu entrichten, wenn die Summe der vom Betrieb gezahlten geringfügigen Entgelte das 1,5-fache der Geringfügigkeitsgrenze übersteigt.

⁶¹ Für manche „freie Berufe“ beträgt der Beitragsatz 20 %.

⁵⁹ Im Jahr 2013 bezogen rund 16 300 Personen im Alter ab 60/65 Jahre eine solche Leistung (Pratscher 2014).

ist dazu folgendes Ziel formuliert: „Angestrebt wird, dass die Bundesmittel zu den öffentlichen Pensionssystemen einen stabilen, entsprechend der wirtschaftlichen Entwicklung vertretbaren Verlauf nehmen“ (BKA 2013: 63)

Entwicklung der Rentenausgaben und des Bundesbeitrags

Wie Tab. 12 zeigt, konnte der BIP-Anteil der Ausgaben der gesetzlichen Rentenversicherung ab Mitte der 1980er-Jahre für lange Zeit auf stabilem Niveau gehalten werden. Zu einem signifikanten Anstieg kam es erst mit der Finanz- und Wirtschaftskrise 2008/2009 und dem daraus resultierenden BIP-Einbruch im Jahr 2009. Zwischen 2008 und 2009 ist der BIP-Anteil der Ausgaben der RV von 10,3 auf 11,1 % gestiegen. Die schwache BIP-Entwicklung der letzten Jahre sorgte in Folge für einen weiteren Anstieg auf 11,7 % im Jahr 2014.⁶²

veau liegen“ (Url 2012: 45).

Großflächig ausgeweitet werden konnte in den letzten Jahren der Erfassungsgrad im öffentlichen Dienst. Als (Teil-) Abgeltung für die massiv reduzierten Leistungen aus den Beamtenversorgungssystemen wurden dort betriebliche Zusatzrentensysteme etabliert. In Anbetracht der sehr niedrigen Beitragssätze (z. B. 0,75 % Arbeitgeberbeitrag für Bundesbeamte) lassen diese Systeme allerdings nur bescheidene Zusatzrenten erwarten.

Anspruchsgrundlagen

Die meisten Betriebsrentenzusagen basieren auf Betriebsvereinbarungen. Für Pensionskassen-Zusagen und für Zusagen einer betrieblichen Kollektivversicherung ist der vorgelagerte Abschluss einer Betriebsvereinbarung bei Vorhandensein eines Betriebsrats zwingend vorgeschrieben. Ist in einem Betrieb kein Betriebsrat errichtet, so sind ersatzweise

Tabelle 12

Entwicklung der Ausgaben der gesetzlichen Rentenversicherung (RV) 1985 – 2014

	BIP in Mrd. €	Ausgaben RV inkl. AZ*) in Mrd. €	Ausgaben RV inkl. AZ*) in % des BIP	Bundesmittel zur RV inkl. AZ*) in % des BIP	Beitragssätze (AG + AN)
1985	99,5	10,8	10,8 %	3,0 %	22,7 %
1990	136,2	14,3	10,5 %	2,7 %	22,8 %
1995	176,2	18,4	10,4 %	2,6 %	22,8 %
2000	213,2	22,3	10,5 %	2,3 %	22,8 %
2005	253,0	26,2	10,4 %	2,6 %	22,8 %
2010	294,2	33,0	11,2 %	3,0 %	22,8 %
2014	329,0	38,5	11,7 %	3,0 %	22,8 %

*) Ausgleichszahlungen

Quelle: Österreichische Pensionskommission (2014), korrigierte BIP-Werte lt. STATAT (2015), 2014 unter Berücksichtigung der vorläufigen Gebarungsergebnisse der PV (Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger 2015)

WSI

Betriebsrenten

Wie bereits eingangs erwähnt, spielen Betriebsrenten in Österreich eine untergeordnete Rolle. Nach Abschätzung des Österreichischen Wirtschaftsforschungsinstituts (Url 2012) hatten 2010 34 % der abhängigen Beschäftigten eine Anwartschaft aus einer betrieblichen Rentenzusage. Ein beträchtlicher Teil entfällt auf sehr niedrige Zusagen: „Insgesamt verschieben sich [...] die Anwartschaften von den vergleichsweise hohen [früheren] direkten Leistungszusagen zu den beiden anderen Durchführungsweisen [Pensionskassen-Zusage, Gruppenlebensversicherung] mit deutlich geringeren aber auf breiter Basis zugesagten Pensionsleistungen. In Zukunft ist damit zu rechnen, dass die durchschnittlichen Leistungen deutlich unter dem aktuellen Ni-

standardisierte Einzelvereinbarungen vorgeschrieben. Branchenweite tarifvertragliche Rentenregelungen gibt es nur im Bereich der Banken und Sparkassen, in der Papierindustrie und in der Luftfahrt.

Durchführungswege

Pensionskassen: Die am weitesten verbreitete Form betrieblicher Rentenzusagen sind sogenannte „Pensionskassen-Zusagen“. Ein Großteil dieser Zusagen stammt aus früheren Direktzusagen, die in den 1990er-Jahren aus den Unternehmen „ausgelagert“ wurden.

Die österreichischen Pensionskassen sind keine Versicherungsinstitute, sondern ausschließlich Pensionsfonds in der Rechtsform einer Aktiengesellschaft. Eigentümer der Institute sind in aller Regel Banken und Versicherungen. Die Anwartschafts- und Leistungsberechtigten haben aber die Möglichkeit, Vertreter in die Aufsichtsräte zu entsenden. Gesetzliche Grundlage für die Errichtung und den Betrieb derartiger Kassen ist das 1990 geschaffene Pensionskassengesetz.

⁶² Die Gesamtausgaben der Rentenversicherung umfassen zusätzlich zum Rentenaufwand auch weitere Ausgaben, wie z.B. die Kosten für Rehabilitationsmaßnahmen oder die Aufwendungen der Rentenversicherung für die Krankenversicherung der Rentner.

Die Pensionskassen bieten sowohl Leistungs-, als auch Beitragszusagen. Leistungszusagen finden sich in der Praxis nur vereinzelt. Im Regelfall werden Pensionskassen-Zusagen in der Form von „Beitragszusagen“ gegeben. Selbst bei Übertragungen aus alten Direktzusagen erfolgte häufig ein Umstieg auf „Beitragszusagen“.

Die Höhe der ausbezahlten Rente wird bei „Beitragszusagen“ im Wesentlichen durch folgende Faktoren bestimmt:

- Realisierte Effektivverzinsung der einbezahlten Beiträge (bzw. Übertragungsbeträge) zum Zeitpunkt des Rentenanstritts
- durchschnittliche Restlebenserwartung
- veranschlagter Rechenzins

Die jährliche Anpassung folgt im Wesentlichen der Wertentwicklung des veranlagten Rentenkapitals. Liegt das Veranlagungsergebnis niedriger als der veranschlagte Rechenzins, kann es damit zu nominellen Kürzungen der laufenden Rentenleistungen kommen. Über den Auf- und Abbau einer sogenannten „Schwankungsrückstellung“ sollen Kapitalmarktschwankungen abgefedert werden.⁶³

Bei den meisten „Beitragszusagen“ gibt es keinerlei Garantie für eine bestimmte (Mindest-) Höhe der Leistung.⁶⁴ Sowohl Veranlagungs- als auch versicherungstechnische Risiken liegen in diesen Fällen allein bei den Leistungsbeziehern.

Betriebliche Kollektivversicherung: Seit 2005 haben Versicherungen die Möglichkeit unter weitgehend gleichen Rahmenbedingungen wie die Pensionskassen eine sogenannte „Betriebliche Kollektivversicherung“ (spezifische Form der Gruppenlebensversicherung) anzubieten. Der Verbreitungsgrad dieser Variante ist bisher relativ gering geblieben.

Direktzusagen: Bis zur Schaffung des Pensionskassenrechts im Jahr 1990 war die Betriebsrente in Österreich in aller Regel gleichbedeutend mit Direktzusage durch den Arbeitgeber. Inzwischen ist die Bedeutung der Direktzusagen stark zurückgegangen.

Arbeits-, Sozialversicherungs- und Steuerrecht

⁶³ Wie die Erfahrungen ab dem Jahr 2000 gezeigt haben, reichte dieses Instrument bisher bei weitem nicht, um nominelle Rentenkürzungen zu vermeiden.

⁶⁴ Eine ursprünglich im Pensionskassengesetz vorgesehene Mindestverzinsungsgarantie (bezogen auf den Durchschnitt der letzten fünf Veranlagungsjahre) wurde auf Betreiben der Pensionskassen im Jahr 2003 vom damaligen Gesetzgeber massiv entwertet. Nahezu zeitgleich haben die Kassen begonnen, den versicherten Arbeitnehmern beträchtliche Garantiekosten in Rechnung zu stellen zum Aufbau einer von der EU-Pensionsfonds-Richtlinie ab 2005 vorgeschriebenen Garantierücklage („Mindestertragsrücklage“). 2005 wurde in einem weiteren Reformschritt die Möglichkeit zu einem „Opting-Out“ eröffnet. In Anbetracht des aus der 2003er-Reform verbliebenen Minimalwerts der Garantie und den beträchtlichen Garantiekosten wurde diese Option von den meisten Arbeitnehmern in Anspruch genommen.

Das ebenfalls 1990 geschaffene Betriebspensionsgesetz normiert einige in der Praxis sehr bedeutsame Rahmenregelungen für „Pensionskassen-Zusagen“⁶⁵:

- in Betrieben mit Betriebsrat ist der Abschluss einer Betriebsvereinbarung erforderlich
- zumindest 50 % des Gesamtbeitrags müssen vom Arbeitgeber entrichtet werden
- bei beitragsorientierten Zusagen müssen die Arbeitgeberbeiträge „betragsmäßig oder in fester Relation zu laufenden Entgelten“ festgelegt werden (zusätzliche „variable Beiträge“ sind unter bestimmten Voraussetzungen zulässig)
- die Arbeitnehmer haben das Recht, die Zuzahlung potenzieller Arbeitnehmerbeiträge jederzeit ohne Angabe von Gründen zu widerrufen.

Bis zu einem Ausmaß von maximal 10 % der Lohn- und Gehaltssumme werden Arbeitgeberbeiträge zu „Pensionskassen-Zusagen“ lohnsteuer- und beitragsrechtlich nicht als „Vorteil aus dem Dienstverhältnis“ gewertet und sind damit zum Zeitpunkt der Zahlung weder lohnsteuerpflichtig, noch sind davon Sozialbeiträge zu entrichten.

Arbeitnehmerbeiträge müssen demgegenüber aus dem steuerpflichtigen Einkommen entrichtet werden (es besteht eine beschränkte Absetzbarkeit im Rahmen von Sonderausgaben oder bis zu einer Beitragshöhe von maximal 1 000 € pro Jahr die Möglichkeit der Inanspruchnahme einer Förderprämie). Den vor allem von den Pensionskassen erhobenen Forderungen nach voller steuerlicher Absetzbarkeit der Arbeitnehmerbeiträge hat der Gesetzgeber bisher nicht Rechnung getragen.

Gehaltsumwandlungen zur (Mit-) Finanzierung von Betriebsrenten haben in Österreich bisher nur sehr geringe Verbreitung gefunden. Im Steuer- und Sozialversicherungsrecht ist geregelt, dass eine lohnsteuer- und beitragsbefreiende Wirkung nur bei tarifrechtlicher Ermächtigung eintritt. Nur ganz wenige Kollektivverträge sehen die Möglichkeit dazu vor (für Entgeltteile über den kollektivvertraglichen Mindestsätzen). Selbst in den betroffenen Berufsgruppen wird dieses Instrument aber nur sehr wenig genutzt.

Private Zusatzrenten

Private Zusatzrenten gibt es in Österreich in erster Linie in Form von Lebensversicherungen. Die individuelle Lebensversicherung ist – nicht zuletzt wegen der bereits sehr langen Tradition – das wichtigste Instrument der kapitalgedeckten Altersvorsorge.

Einen hohen Verbreitungsgrad erreichte auch die 2002 geschaffene „prämienbegünstigte Zukunftsvorsorge“. Wenngleich nur eine (Mindest-)

⁶⁵ Die im Folgenden aufgelisteten Regelungen gelten gleichermaßen für die 2005 geschaffene „Betriebliche Kollektivversicherung“.

Bindungsdauer von zehn Jahren vorgeschrieben ist, wird das Produkt zumeist der privaten Altersvorsorge zugerechnet. Ein Anreiz, das angesparte Geld in Form einer Altersrente abzurufen, ergibt sich aus der Regelung, dass bei Abrufung als Einmalbetrag ein Teil der Prämie zurückzuzahlen ist.

Anders als beim Verkauf zumeist in Aussicht gestellt, wurde in vielen Fällen bestenfalls eine minimale positive Effektivverzinsung erreicht, was die Popularität des Produkts erheblich schmälerte. Der Gesetzgeber reagierte im Jahr 2012, im Zuge von Sparmaßnahmen, mit einer Halbierung der ursprünglichen Höhe der staatlichen Prämie. Derzeit beträgt die Prämie 4,25 % (bezogen auf eine maximale Einzahlung von 2 561 € pro Jahr).

Die Anbieter der „prämienbegünstigten Zukunftsvorsorge“ sind per Gesetz zu einer Garantie in Höhe des Nominalwerts der eingezahlten Beiträge und der staatlichen Prämie verpflichtet.

AUTOREN

Florian Blank, Dr., ist Wissenschaftler im Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Institut (WSI) in der Hans-Böckler-Stiftung. Sein Arbeitsschwerpunkt ist die Sozialpolitik, insbesondere Renten- und Krankenversicherung, tarifliche und betriebliche Sozialpolitik.

Camille Logeay, Prof. Dr., ist Professorin für VWL an der Hochschule für Technik und Wirtschaft Berlin sowie Wissenschaftlerin am IMK in der HBS. Ihre Arbeitsschwerpunkte sind die empirischen makroökonomischen Analysen des Arbeitsmarktes.

Erik Türk, Mag., ist Ökonom und Pensionsexperte in der Abteilung Sozialpolitik der Kammer für Arbeiter und Angestellte Wien. Seine Arbeitsschwerpunkte sind öffentliche Alterssicherungssysteme und Fragen der Sozialstaatsfinanzierung.

Josef Wöss, Dr., ist Leiter der Abteilung Sozialpolitik der Kammer für Arbeiter und Angestellte Wien.

Rudolf Zwiener, Dr., ist Wirtschaftswissenschaftler im Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK) in der Hans-Böckler-Stiftung. Seine Arbeitsschwerpunkte sind makroökonomische Modellierung und wirtschaftspolitische Beratung, in den letzten Jahren verstärkt im Bereich der Alterssicherung.

TABELLENVERZEICHNIS

Tab. 1:	Entwicklung des Beitragssatz und Rentenanpassungen in der GRV	4
Tab. 2:	Wesentliche Ergebnisse der OECD-Rentenmodelle (nur öffentliche, gesetzliche Rentenversicherung, ohne Beamte in Deutschland)	15
Tab. 3:	OECD: Wesentliche Rahmenbedingungen der OECD-Rentenmodelle (nur öffentliche gesetzliche Rentenversicherung, ohne Beamte in Deutschland)	16
Tab. 4:	Rentenzahlbeträge (Brutto) im Rentenzugang	28
Tab. 5:	Rentenzahlbeträge (Brutto) im Rentenbestand	29
Tab. 6:	Zahl der Pflichtversicherten im Jahresdurchschnitt 2014	31
Tab. 7:	Durchschnittliches Alter beim Erwerbsaustritt (OECD/Periode 2009-2014)	31
Tab. 8:	Beitragsgrundlagen für Teilversicherungszeiten	32
Tab. 9:	Relation Brutto-/Nettorenten	33

ABBILDUNGSVERZEICHNIS

Abb. 1:	Zukünftiges Rentenniveau in Deutschland und Österreich gemäß Rentenmodell der OECD (Männer und Frauen)	14
Abb. 2:	Indikatoren der wirtschaftlichen Entwicklung und Wettbewerbsfähigkeit in Deutschland, Österreich und im Euroraum	19
Tab. 10:	Höhe der Altersrenten der gesetzlichen Rentenversicherung (Bestandsrenten 2014), ohne zwischenstaatliche Teilleistungen	33
Tab. 11:	Höhe der Altersrenten der gesetzlichen Rentenversicherung (Neuzugangsrenten 2014) ohne zwischenstaatliche Teilleistungen	34
Tab. 12:	Entwicklung der Ausgaben der gesetzlichen Rentenversicherung (RV) 1985 – 2014	36

IMPRESSUM

Ausgabe

WSI Report Nr. 27, 1/2016

**Alterssicherung in Deutschland und Österreich:
Vom Nachbarn lernen?**

ISSN 2366-7079

Produktion

Setzkasten GmbH, Düsseldorf
Düsseldorf, Januar 2016

Kontakt

Dr. Florian Blank

Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches
Institut der Hans-Böckler-Stiftung
Referatsleiter Sozialpolitik
Hans-Böckler-Str. 39
40476 Düsseldorf
Tel.: +49 211 7778-581
florian-blank@boeckler.de
www.wsi.de