

Vergleich der Pensionssysteme in Deutschland und Österreich

Eine starke öffentliche Alterssicherung bringt bessere Ergebnisse

(PK-Pressepapier, 12/2/2016)

Deutschland und Österreich haben sehr ähnliche soziale, wirtschaftliche und politische Strukturen. Bei den Reformen ihrer Pensionssysteme sind die beiden Länder allerdings sehr unterschiedliche Wege gegangen. Zentraler Ausgangspunkt für die Reformen waren in beiden Ländern der demographische Wandel und die steigende Lebenserwartung.

In einer aktuellen Studie der Hans-Böckler-Stiftung¹ werden die Alterssicherungssysteme, die Reformwege und die sich daraus ergebenden Konsequenzen für gegenwärtige und zukünftige Sicherungsniveaus untersucht. Verglichen wird auch die wirtschaftliche Entwicklung in den beiden Ländern.

Sehr unterschiedliche Reformwege

In **Deutschland** wurde das Niveau der gesetzlichen Alterssicherung erheblich reduziert und die daraus entstehende Versorgungslücke den Betriebspensionen und der privaten Riester-Vorsorge überantwortet. Die Aufrechterhaltung des Lebensstandards sollte nunmehr im Zusammenwirken von öffentlicher Alterssicherung mit (staatlich geförderten) Betriebs- und/oder Privatpensionen erreichbar werden.

Deutschland folgte mit dieser Strategie im Wesentlichen dem „mainstream“ der Empfehlungen von Weltbank, OECD, etc. aus den 1990er-Jahren. Angesichts der damals vorherrschenden Erwartung, dass sich an den Finanzmärkten sehr hohe Renditen erzielen lassen, wurde insbesondere die neu geschaffene und vom Staat subventionierte private „Riester-Rente“ propagiert.

In **Österreich** wurden ebenfalls umfassende Reformen durchgeführt. Anders als in Deutschland sind diese allerdings auf Aufrechterhaltung und Stabilisierung eines starken öffentlichen Systems ausgerichtet. Ein weiterer zentraler Unterschied zu Deutschland ist, dass in Österreich die Beamtenversorgungssysteme in den Reformprozess einbezogen wurden.

Ein ähnlicher Reformweg wie in Deutschland wurde unter Kanzler Schüssel im Rahmen der sogenannten „Pensionssicherungsreform“ 2003 angepeilt. Der damals beabsichtigte Paradigmenwechsel mit massiver Reduktion des Sicherungsniveaus im öffentlichen System und dem als Ersatz propagiertem Ausbau von Betriebs- und Privatpensionen war allerdings gegen den massiven Widerstand – nicht zuletzt der Interessensvertretungen der ArbeitnehmerInnen – nicht durchsetzbar.

Mit dem Umstieg auf das neue „Pensionskontorecht“ folgten zwar ebenfalls (weitere) umfassende Reformen, ohne allerdings im öffentlichen System die grundsätzliche Zielsetzung der Lebensstandardsicherung auch für die heute Jüngeren aufzugeben.

¹ Florian Blank, Camille Logeay, Erik Türk, Josef Wöss, Rudolf Zwiener: Alterssicherung in Deutschland und Österreich: Vom Nachbarn lernen? WSI-Report Nr. 27, Januar 2016. Download: http://www.boeckler.de/pdf/p_wsi_report_27_2016.pdf

Sehr unterschiedliche Sicherungsniveaus

Wie weit die Leistungsniveaus in den öffentlichen Systemen der beiden Länder auseinandergehen, ist in der Studie vor allem an zwei Kennzahlen demonstriert:

- langjährig versicherte Männer erhalten in Deutschland im Schnitt € 1.050 Altersrente (12 x pro Jahr), in Österreich hingegen € 1.560 (14 x pro Jahr)

Anmerkung: die Einschränkung auf Männer erfolgt, weil hier die Karriereverläufe ähnlich liegen und damit besser vergleichbar sind. Die ausgewiesenen Werte errechnen sich (wie in Deutschland gebräuchlich) nach Abzug der SV-Beiträge und vor Steuern.

- Berufsanfänger können laut OECD-Berechnung bei durchgehender Erwerbskarriere (Annahmen: Berufseintritt mit 20 / Verdienstentwicklung entsprechend der Entwicklung der Durchschnittseinkommen / Pensionsantritt mit 65) aus dem öffentlichen System in Deutschland mit 37,5%, in Österreich hingegen mit 78,1% Brutto-Ersatzrate rechnen. Die sich daraus ergebenden Netto-Ersatzraten betragen 50% in Deutschland und knapp über 90% in Österreich.

Anmerkung: die von der OECD gewählte Betrachtung von „Idealverläufen“ eignet sich gut für internationale Systemvergleiche, reale Versicherungsverläufe sehen in aller Regel allerdings deutlich anders aus (anderer Einkommensverlauf, Erwerbslücken, anderes Antrittsalter, etc). Die zukünftig im Schnitt erreichbaren Ersatzraten liegen daher deutlich unter den von der OECD ausgewiesenen Werten. Umso gravierender wiegen die sehr niedrigen Ersatzraten, die sich für Deutschland selbst auf Basis von „Idealverläufen“ ergeben.

Auch Geringverdiener sind im österreichischen System merklich besser abgesichert. Neben dem höheren Pensionsniveau sichern die von der Pensionsversicherung ausbezahlten, steuerfinanzierten „Ausgleichszulagen“ PensionistInnen ein merklich höheres Mindesteinkommen als in Deutschland.

Eine leichte Annäherung der öffentlichen Sicherungsniveaus im höheren Alter ist allenfalls (unter günstigen Bedingungen) durch die unterschiedlichen Anpassungsmechanismen bei Bestandspensionen zu erwarten: Während in Österreich ein jährlicher Inflationsausgleich vorgesehen ist, stellt die deutsche Anpassungsformel grundsätzlich auf die Entwicklung der Löhne ab, allerdings gedämpft u.a. durch den so genannten Nachhaltigkeitsfaktor. In den vergangenen zehn Jahren führten die unterschiedlichen Anpassungsmechanismen tatsächlich zu einer deutlichen Vergrößerung des Abstands, denn in Deutschland blieb die Anpassung um gut 8% hinter der Inflationsrate zurück.

(Überzogene) Erwartungen an die Kapitalmärkte haben sich nicht erfüllt

Einen wichtigen Grund für das schwächere Abschneiden des deutschen Alterssicherungssystems sehen die Wissenschaftler darin, dass sich die Erwartungen, die zur Jahrtausendwende mit einem teilweisen Umstieg auf Kapitaldeckung verbunden waren, nicht erfüllt haben.

Die deutlichen Reduzierungen in der Gesetzlichen Rentenversicherung in Deutschland werden durch die kapitalgedeckte „zweite“ (betriebliche Altersvorsorge) und „dritte“ (Riester-Rente) Säule in aller Regel nicht ausgeglichen. „Übrig geblieben ist ein System, das in Zukunft viele noch nicht einmal vor Altersarmut schützen wird“, schreiben die Wissenschaftler. Das habe zwei Ursachen: Erstens erreiche weder die betriebliche noch die Riester-Rente alle Beschäftigten. Umfragen zeigen, dass nur rund 35 Prozent „riestern“. Aussicht auf eine betriebliche Rente haben gut 56 Prozent.

Knapp 30 Prozent der ArbeitnehmerInnen haben weder eine Betriebs- noch eine Privatpension. Das gilt besonders häufig für Beschäftigte mit niedrigen Einkommen. Sie hätten zwar eine zusätzliche Absicherung besonders nötig, haben diese aber nicht – oft aus finanziellen Gründen.

Zweitens bringen insbesondere viele Riester-Verträge nach Einschätzung der Wissenschaftler nicht die Renditen, die nötig wären, um Lücken in der gesetzlichen Rente auszugleichen. Das zeige sich an den hohen Gebühren und am stetig sinkenden Garantiezins, der von 4 Prozent im Jahr 2000 auf mittlerweile nur noch 1,25 Prozent herabgesetzt wurde.

Beitragsätze bei Einrechnung der „Riester-Vorsorge“ fast gleich hoch

Die deutlich höheren Leistungen der österreichischen Pensionsversicherung sind mit einem deutlich höheren Beitragssatz verbunden. Er beträgt seit 1988 unverändert 22,8 Prozent, in Deutschland sind es 18,7 Prozent (2016).

Rechnet man allerdings in Deutschland den im Rentenkonzept vorgesehenen 4-prozentigen (Eigen)Beitrag zur Riester-Vorsorge hinzu, sind die Beitragsätze in beiden Ländern fast gleich hoch – was bleibt, ist der in Deutschland deutlich geringere Anteil der Arbeitgeber an den Beiträgen.

Deutschland erwartet wesentlich stärkeren Anstieg der öffentlichen Pensionskosten

Zur langfristigen Entwicklung der öffentlichen Pensionsausgaben wird in der Studie auf die aktuellen Berechnungen im EU Ageing Report 2015 Bezug genommen.

In den dortigen Vorausberechnungen (die in Kooperation mit den jeweiligen Finanzministerien der Mitgliedstaaten erstellt wurden) ist im Beobachtungszeitraum bis 2060 für Österreich ein Anstieg des erforderlichen BIP-Anteils um 0,5 Prozentpunkte, in Deutschland hingegen ein Anstieg um 2,7 Prozentpunkte ausgewiesen. Teils sind diese Unterschiede durch andere demographische Entwicklungen bedingt. Ein nicht unwesentlicher Teil des wesentlich niedrigeren Kostenanstiegs in Österreich erklärt sich aus der Einbindung der Beamtenversorgung in den Reformprozess.

Sehr unterschiedlich sind die jeweiligen Ausgangswerte mit 10% des BIP's in Deutschland und 13,9% des BIP's in Österreich (2013). Zu beachten ist dabei allerdings, dass in den Berechnungen im Ageing Report nur der öffentliche Pensionsaufwand berücksichtigt wird. Die in Deutschland um einiges höher liegenden Ausgaben für Betriebspensionen sind damit ebenso wenig berücksichtigt wie die Ausgaben für private Altersvorsorge.

Die österreichische Wirtschaft ist seit 2000 deutlich stärker gewachsen als die deutsche

An etlichen ökonomischen Kennzahlen wird in der Studie aufgezeigt, dass offensichtlich weder der höhere Gesamtaufwand für öffentliche Pensionen noch die höheren Pensionsbeiträge bzw. Lohnnebenkosten die Wettbewerbsfähigkeit der österreichischen Wirtschaft im Ländervergleich negativ beeinträchtigt hat.

Auch bei insgesamt stärker gestiegenen Arbeitskosten seit der Jahrtausendwende hat sich die österreichische Wirtschaft in diesem Zeitraum deutlich kräftiger entwickelt als die deutsche. So ist zwischen 2000 und 2014 das BIP in Österreich um 23 Prozent gestiegen, in Deutschland hingegen nur um 17 Prozent. Die Zahl der Erwerbstätigen nahm in Österreich um 15 Prozent zu, in Deutschland um 7 Prozent. Auch die Arbeitsproduktivität pro Stunde wuchs in Österreich mit 19 Prozent stärker als beim Nachbarn (17 Prozent). Auch die nominalen Arbeitnehmerentgelte entwickelten sich in Österreich besser.

„Letztlich verfolgte Österreich seit Beginn der europäischen Währungsunion im Jahr 1999 einen balancierteren Wachstumskurs, mit einem stärkeren Wachstum der Binnennachfrage und einem

guten, aber geringeren Exportwachstum als Deutschland“, schreiben die Forscher. Sie ziehen aus dem Vergleich ökonomischer Kennzahlen folgende Schlussfolgerung: „Ein stärkeres öffentliches Sicherungssystem ist möglich und setzt die Wirtschaft auch nicht unter übermäßigen Druck.“

Resümee

In den Schlussfolgerungen der Studie wird für Deutschland eine intensive Beschäftigung mit dem österreichischen Weg der Alterssicherung empfohlen. Die Erfahrungen zeigen, dass eine starke öffentliche Alterssicherung bessere Ergebnisse bringt.

Florian Blank, Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut (WSI)

Rudolf Zwiener, Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK)

Josef Wöss, Leiter Abt. Sozialpolitik, AK Wien