

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

## Ist das österreichische Rentensystem nachhaltig?

In der deutschen Debatte zur Rentenpolitik wird in letzter Zeit immer wieder auf das Beispiel Österreich verwiesen. Das hohe österreichische Leistungsniveau provoziert Nachfragen, auch nach der Nachhaltigkeit seiner Finanzierung, die teils infrage gestellt wird. In diesem Beitrag werden nach einer kurzen Einführung in das österreichische System unterschiedliche Aspekte der Nachhaltigkeit analysiert. Es wird gezeigt, dass die Vorwürfe, das österreichische Rentensystem sei nicht nachhaltig, ohne wissenschaftliches Fundament sind.

Das österreichische Rentensystem wurde von uns bereits im April 2016 im Wirtschaftsdienst analysiert und mit dem deutschen verglichen.<sup>1</sup> Daher werden hier nur seine wichtigsten Elemente kurz zusammengefasst. Kern des Systems ist die umlagefinanzierte österreichische Rentenversicherung (ÖRV), die neben Altersrenten auch Invaliditäts- und Hinterbliebenenrenten, Leistungen der Gesundheitsvorsorge und Reha-Maßnahmen erbringt. Darüber hinaus wird die steuerfinanzierte Grundsicherung für Rentner (Ausgleichszulagensystem) von der ÖRV administriert.<sup>2</sup>

Trotz vieler Reformen und auch Kürzungen gilt in der ÖRV nach wie vor das Ziel der weitgehenden Lebensstandardsicherung im Alter (Formel 80/45/65: 80 % Bruttoersatzrate bezogen auf das durchschnittliche Einkommen während des Erwerbslebens bei 45 Versicherungsjahren und Renteneintritt mit 65).<sup>3</sup> Die individuellen Leistungen bemessen sich an der Höhe des versicherten Einkommens und damit an den gezahlten Beiträgen und gegebenenfalls weiteren rentenrechtlich relevanten Zeiten (z. B. Kindererziehungszeiten). Die Anpassung der Rentenanwartschaften folgt der Entwicklung der beitragspflichtigen Einkommen, jene der laufenden Renten der Inflationsrate.

In die ÖRV sind sukzessiv die Selbstständigen einbezogen worden. Auch für (Bundes-)Beamte gelten die

gleichen Regelungen bei Beiträgen und Leistungen (bei Verbeamtung ab 2005, davor anteilig).<sup>4</sup> Auf Renten werden Beiträge zur Krankenversicherung erhoben (5,1 %). Zusätzliche Beiträge zur Abdeckung des Pflegefallrisikos gibt es nicht.<sup>5</sup>

Für einen Anspruch auf Altersrente sind mindestens 15 Versicherungsjahre (davon zumindest sieben Erwerbsjahre

4 Vgl. F. Marhold: Harmonisierung der Alterssicherungssysteme in Österreich, in: Deutschland auf dem Weg zur Erwerbstätigenversicherung, Friedrich Ebert Stiftung, WISO Diskurs, Bonn, Oktober 2008.

5 Anders als in Deutschland gibt es in Österreich keine Pflegeversicherung, sondern ein steuerfinanziertes siebenstufiges Pflegegeldsystem; Rentner sind durch diese Finanzierungsform in der Regel begünstigt.

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

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

**Erik Türk, Mag.,** ist Referent für Fragen der Alterssicherung und der Sozialstaatsfinanzierung, Abteilung Sozialpolitik in der Kammer für Arbeiter und Angestellte in Wien.

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

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

1 Vgl. F. Blank, C. Logeay, E. Türk, J. Wöss, R. Zwiener: Österreichs Alterssicherung: Vorbild für Deutschland?, in: Wirtschaftsdienst, 96. Jg. (2016), H. 4, S. 279-286, <https://archiv.wirtschaftsdienst.eu/jahr/2016/4/oesterreichs-alterssicherung-vorbild-fuer-deutschland/> (22.2.2018). Eine ausführliche Darstellung des österreichischen Rentensystems findet sich in F. Blank, C. Logeay, E. Türk, J. Wöss, R. Zwiener: Alterssicherung in Deutschland und Österreich: Vom Nachbarn lernen?, WSI-Report, Nr. 27, Düsseldorf 2016, insbesondere Anhang 2.

2 Vgl. E. Türk, F. Blank: Niedrigrenten, Mindestsicherung und Armutsgefährdung Älterer. Ein Vergleich zwischen Österreich und Deutschland (Teil 2), in: Soziale Sicherheit, 66. Jg. (2017), H. 9, S. 328-334.

3 Zur österreichischen Diskussion Anfang des Jahrtausends – dem Zeitraum der letzten großen Reformen – vgl. B. Hacker: Reform- oder Sozialstaatskonsens? Pfadbrüche in Bismarckschen Rentenversicherungssystemen im Spiegel parlamentarischer Diskurse, in: Zeitschrift für Sozialreform, 57. Jg. (2011), H. 4, S. 437-461.

Tabelle 1

**Zentrale Vergleichswerte der Rentenhöhen in Deutschland und Österreich (Jahreszwölfte!)<sup>1</sup>**

Beträge in Euro, 2016

	Brutto		„Netto vor Steuern“		Netto <sup>4</sup>	
	Deutschland	Österreich	Deutschland	Österreich	Deutschland	Österreich
Durchschnittliche Altersrente, Bestand insgesamt <sup>2</sup>	955	1440	857	1367	857	1329
Durchschnittliche Altersrente, Neuzugang Männer <sup>3</sup>	1120	2001	1008	1899	1008	1720

<sup>1</sup> In Österreich wird die Jahresrente in vierzehn Monatsbeträgen ausbezahlt (Doppelzahlungen im April und Oktober). <sup>2</sup> Sehr weit gefasste, heterogene Gruppen, Vergleichbarkeit eingeschränkt (z. B. Bedeutung von „Minirenten“ aufgrund unterschiedlicher Mindestversicherungsdauern und unterschiedliche Anteile zwischenstaatlicher Teil-Renten). <sup>3</sup> Enger abgegrenzte Gruppen, mit relativ ähnlichen Erwerbskarrieren (Vollzeit dominiert, durchschnittliche Versicherungsdauer nahezu identisch; Österreich: nur abhängig Beschäftigte, „Unselbstständige“), daher bessere Vergleichbarkeit. Wesentlich weniger gut vergleichbar (und daher in der Tabelle nicht ausgewiesen) sind die merklich niedrigeren Frauenrenten, da die Erwerbskarrieren hier viel heterogener sind. Die durchschnittlichen Bruttobeträge liegen hier bei 757 Euro (Deutschland) bzw. 1253 Euro (Österreich). <sup>4</sup> Annahmen: Alleinstehend, keine weiteren Einkommen. Berechnet auf Basis der ausgewiesenen Bruttowerte. Besteuerter Anteil der Rente in Deutschland im Jahr 2016 72 %, dieser steigt bis 2040 auf 100 %. Zu beachten ist, dass die deutlich höheren Bruttorentebeträge in Österreich aufgrund der Steuerprogression auch mit einer höheren Steuerbelastung einhergehen. In Österreich sind Jahresbruttorenten bis ca. 14 700 Euro, in Deutschland (2016) bis ca. 14 400 Euro (Neurentner) steuerfrei.

Quellen: für Deutschland: Deutsche Rentenversicherung Bund: Rentenversicherung in Zeitreihen, Oktober 2017; für Österreich: Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger: Pensionsversicherung/Berichtsjahr 2016, 2017; Verteilung der beitragspflichtigen Arbeitseinkommen nach Altersgruppen und Wirtschaftsklassen/Berichtsjahr 2016; brutto und netto (Deutschland) bzw. „netto vor Steuern“ und netto (Österreich) jeweils eigene Berechnungen.

re) erforderlich. Für Erwerbsminderungsrenten reichen bis zum 50. Lebensjahr fünf Versicherungsjahre, danach steigt die erforderliche Mindestzahl schrittweise auf ebenfalls 15 Jahre. Das Regelrentenalter beträgt 65 Jahre. Es bestehen Möglichkeiten des früheren Renteneintritts mit Abschlägen. Bei Frauen gilt die Altersgrenze 65 erst ab Geburtsjahr Mitte 1968, für ältere Frauen gilt ein Übergangsrecht.

Der Beitragssatz des umlagefinanzierten Systems beträgt seit 1988 unverändert 22,8 % (12,55 % Arbeitgeber und 10,25 % Beschäftigte). Die Beitragssätze bei den Selbstständigen sind niedriger (Freiberufler 20 %, Gewerbetreibende 18,5 %, Bauern 17 %), sie werden durch einen gesonderten Bundeszuschuss („Partnerleistung“) auf 22,8 % aufgestockt und damit subventioniert. Darüber hinaus leistet der Bund einen Zuschuss zur ÖRV im Rahmen einer Ausfallhaftung. Da der Beitragssatz fixiert ist, ist der Bundeszuschuss bei Einnahmenschwankungen und Ausgabensteigerungen, die nicht durch die Beschäftigungs- und Lohnentwicklung aufgefangen werden, das variable Element, das die Finanzierung garantiert.

Auf Grundlage einer breiten Finanzierungsbasis (Erwerbstätigenversicherung) und eines höheren Beitragssatzes sind vergleichsweise hohe Leistungen möglich. Die Tabelle 1 zeigt zentrale Werte für Rentenleistungen aus der öffentlichen Rentenversicherung im Vergleich.

Betriebliche und private Renten spielen in Österreich eine relativ geringe Rolle. Sie haben – anders als in Deutschland, wo sie die reduzierten Leistungen des gesetzlichen Systems teilersetzen sollen – nur eine ergänzende Funktion. Im Folgenden steht die umlagefinanzierte, öffentliche Rentenversicherung Österreichs im Mittelpunkt.

### (Finanzielle) Nachhaltigkeit

Ein Schlüsselbegriff in Rentendebatten ist „Nachhaltigkeit“.<sup>6</sup> Angesichts des demografischen Wandels wird häufig die Frage aufgeworfen, ob und unter welchen Bedingungen Rentenpolitik nachhaltig ist, also heutige Leistungsversprechen auch in Zukunft eingelöst, d. h. finanziert werden können. Dazu ist grundsätzlich anzumerken, dass Nachhaltigkeit ein politisches Konzept ist. Es gibt keine unumstrittene wissenschaftliche Definition und keine Möglichkeit, nachhaltige Werte wissenschaftlich unstrittig herzuleiten. Das österreichische Beispiel der Rentenpolitik kann zur Illustration dieser politischen Dimension dienen: Relativ breiter gesellschaftlicher Konsens darüber, was (und wie es) finanziert werden soll, trägt zur Nachhaltigkeit eines Rentensystems bei. Der Vergleich mit Deutschland zeigt zudem, dass ein direkter Schluss von öffentlichen Rentenausgaben auf eine gesamtwirtschaftliche Belastung eine äußerst verkürzte Argumentation ist.<sup>7</sup>

Aus ökonomischer Sicht stellen sich hinsichtlich der Nachhaltigkeit vor allem folgende Fragen:

- <sup>6</sup> Brettschneider weist darauf hin, dass „Nachhaltigkeit“ und „Generationengerechtigkeit“ erst in den 1990er Jahren in Deutschland „in den fiskal-, sozial- und rentenpolitischen Diskurs eingeführt [wurden], wo sie innerhalb weniger Jahre zu zentralen Bewertungskriterien und Legitimationsformeln aufgestiegen sind“. Dabei sei das „ursprünglich mehrdimensional angelegte Nachhaltigkeitskonzept“ auf seine „ökonomisch-fiskalische Komponente“ reduziert worden. Vgl. A. Brettschneider: Paradigmenwechsel als Deutungskampf, Diskursstrategien im Umbau der deutschen Alterssicherung, in: Sozialer Fortschritt, 9/10, 2009, S. 195.
- <sup>7</sup> Vgl. F. Blank et al.: Alterssicherung ..., a. a. O.; N. Barr, P. Diamond: The Economics of Pensions, in: Oxford Review of Economic Policy, 22. Jg. (2006), H. 1, S. 15-39.

- Ist das jeweilige Rentensystem eines Landes so stabil, dass es zukünftige Entwicklungen – auch demografische – ohne systemverändernde Eingriffe (Paradigmenwechsel) „verarbeiten“ kann? Wird es also seine Aufgaben auch angesichts gesellschaftlicher und wirtschaftlicher Herausforderungen bewältigen können?
- Welche gesamtwirtschaftlichen Effekte haben national unterschiedlich hohe Beitragssätze bzw. Prämienzahlungen und Rentenleistungen?
- Ist ein niedriger oder hoher Finanzierungsanteil aus Bundesmitteln ein aussagekräftiger Indikator für mehr oder weniger Nachhaltigkeit einer gesetzlichen Rentenversicherung?
- Wird bei der Frage nach der (finanziellen) Nachhaltigkeit ausreichend auf die Generationengerechtigkeit geachtet? Was wird unter Generationengerechtigkeit verstanden?
- Werden Folgekosten von Rentenreformen, wie etwa steigende Ausgaben für die Grundsicherung und zusätzliche Vorsorgeformen, unter dem Gesichtspunkt finanzieller Nachhaltigkeit mitberücksichtigt?
- Sind Nachhaltigkeitsindizes wie der Mercer-Index oder das Konzept der „impliziten“ Staatsverschuldung theoretisch und methodisch sinnvolle Indikatoren für Nachhaltigkeit?

Diese Aspekte spielen in den folgenden Erörterungen in unterschiedlichem Maße eine Rolle. Dabei wird angesichts der Ausrichtung der Kritik am österreichischen Rentensystem ein enger fiskalischer Blickwinkel eingenommen. Fragen der gesellschaftlichen Nachhaltigkeit (wird z.B. der Lebensstandard im Alter gesichert und ein auskömmliches Leben für alle ermöglicht?) werden hier deshalb weitgehend ausgeblendet.

### Entwicklung der Ausgaben

Wird die Nachhaltigkeit – wie es naheliegt – an der mittel- bis langfristigen Entwicklung der Rentenausgaben gemessen, bieten sich transparent hergeleitete und vergleichbare Langfristprojektionen an. Bereits im Beitrag für den Wirtschaftsdienst 2016 haben wir hierzu auf Berechnungen der Europäischen Kommission im Ageing Report 2015 verwiesen.<sup>8</sup> Der Fokus liegt dort auf den öffentlichen Renten- und Pensionsausgaben. Für Österreich wird er-

wartet, dass diese Ausgaben (inklusive Ausgleichszulagen) ausgehend von 13,9 % des Bruttoinlandsprodukts (BIP) im Jahr 2013<sup>9</sup> auf 14,7 % (um 2040) ansteigen und danach bis 2060 wieder leicht auf 14,4 % absinken werden. Der voraussichtliche Anstieg der relativen Rentenausgaben fällt damit auch in einer langfristigen Betrachtung trotz deutlicher Alterung der Gesellschaft äußerst moderat aus. Eine erhebliche Rolle spielt dabei der mittel- bis langfristige Rückgang der Ausgaben für die Pensionen der Beamten (eine Folge der vielen Ausgliederungen aus dem öffentlichen Dienst und der Angleichung des Pensionsrechts der Beamten an die Regelungen in der Rentenversicherung).<sup>10</sup> Die Ergebnisse der Berechnungen spiegeln wider, dass das österreichische Rentenrecht – ohne Paradigmenwechsel – umfassend reformiert und an die demografischen Herausforderungen angepasst wurde. Im Ageing Report 2015 wird entsprechend die Ausgabenentwicklung als „weitgehend stabil“ bewertet.<sup>11</sup>

Auf Basis der (in Kooperation mit dem österreichischen Finanzministerium erstellten) Langfristprojektionen der EU-Kommission lässt sich die Befürchtung fehlender Nachhaltigkeit des österreichischen Rentensystems damit eindeutig nicht untermauern. Angesichts dieser Ergebnisse erweisen sich dramatisierende Behauptungen wie z. B., dass das österreichische System „ungebremst auf eine Wand“ zufahren würde,<sup>12</sup> als haltlos.

### Nachhaltigkeitsindex von Mercer

In der rentenpolitischen Debatte wird häufig – auch vom deutschen Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung<sup>13</sup> – auf den „Global Pension Index“ von Mercer, einem internationalen Finanzdienstleistungs- und Beratungsunternehmen, verwie-

8 Vgl. European Commission: The 2015 Ageing Report. Economic and budgetary projections for the 28 EU Member States (2013-2060), in: European Economy, 3/2015, Brüssel 2015.

9 Der im Vergleich zu Deutschland deutlich höhere Wert spiegelt das höhere Leistungsniveau, den breiteren Versichertenkreis und die Berücksichtigung der Ausgleichszulage wider.

10 Von Kritikern des österreichischen Systems wird der (zu einem beträchtlichen Teil aus Kostenverschiebungen zur österreichische Rentenversicherung resultierende) massive Kostenrückgang im Beamtenbereich zumeist ausgeblendet und damit die Ausgabensteigerung deutlich überzeichnet. Vgl. J. Wöss: Pensionen: Fokus auf Verbesserung der Erwerbchancen – anstelle irreführender Panikmache, A&W Blog, 11.1.2018, <http://www.awblog.at/pensionen-irrefuehrende-panikmache/> (22.2.2018).

11 Vgl. European Commission, a. a. O., S. 74. Umso unverständlicher erscheint, dass die jährlichen Empfehlungen der EU-Kommission auf weitere Ausgabendämpfungen in der ÖRV zwecks „Förderung der Nachhaltigkeit“ abzielen.

12 Vgl. C. Hagist: Eine Rentenkasse für alle schadet mehr als sie nützt, in: Manager Magazin vom 24.11.2017, <http://www.manager-magazin.de/politik/deutschland/eine-rentenkasse-fuer-alle-schadet-mehr-als-sie-nuetzt-a-1179691.html> (22.2.2018).

13 Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Jahresgutachten 2016/17, Wiesbaden 2016, S. 295.

sen.<sup>14</sup> Der Index bescheinigt dem österreichischen Rentensystem eine sehr schlechte Position in punkto Nachhaltigkeit. Selbst bei der Angemessenheit der Leistungen rangiert Österreich deutlich hinter Deutschland. Konstruktion und Zusammensetzung des Index lassen allerdings unschwer erkennen, dass dieser wissenschaftlich nicht fundiert und für eine Analyse der Angemessenheit und Nachhaltigkeit von Rentensystemen völlig unbrauchbar ist.<sup>15</sup> In den Index fließen vor allem Indikatoren zur Bedeutung und Ausgestaltung sowie zu den Rahmenbedingungen kapitalgedeckter (Zusatz-)Vorsorge ein. Ein hoher Anteil von Kapitaldeckung gilt als Ausweis von Nachhaltigkeit und wird entsprechend positiv bewertet.<sup>16</sup> Öffentliche (umlagefinanzierte) Rentensysteme werden im Gegenzug völlig unzureichend berücksichtigt und falsch beurteilt. Damit schneidet ein Rentensystem wie das österreichische, das im hohen Ausmaß auf das Umlageverfahren setzt, zwangsläufig schlecht ab.

Es ist aber ein Trugschluss, dass kapitalgedeckte Rentensysteme im Allgemeinen unempfindlicher gegenüber dem demografischen Wandel oder auch nach anderen Kriterien nachhaltiger wären: „Demographic shocks affect all pension schemes, by affecting market prices and quantities and pension claims.“<sup>17</sup> Der Grund dafür liegt in einer fundamentalen Gemeinsamkeit beider Mechanismen: „PAYG and funding are both mechanisms for organizing claims on future output; since demographic change generally affects that output, it generally causes problems for pension schemes, however they are organized.“<sup>18</sup> In einer offenen Volkswirtschaft kann Kapitaldeckung zwar auch Ansprüche auf die ausländische Produktion begründen, die faktischen Möglichkeiten hierzu sind allerdings vor allem langfristig sehr begrenzt. Auch werden die Vermögensrisiken aufgrund von Wertänderungen, die vor allem bei Finanzanlagen im Ausland auftreten, häufig unterschätzt.<sup>19</sup> Das größte Risiko von Finanzanlagen außerhalb des Euroraumes sind dabei Änderungen des Wechselkurses.

14 Vgl. A. Hülsewig, O. Hülsewig: Das österreichische Rentensystem im Blickpunkt: Rentenparadies oder eine Belastung für zukünftige Generationen?, in: ifo Schnelldienst, 70. Jg. (2017), H. 7, S. 37. Zum Index selbst vgl. Mercer: Melbourne Mercer Global Pension Index, Australian Centre for Financial Studies, Melbourne 2017.

15 Vgl. D. Mum, E. Türk: Pensionsstudien von Mercer und Allianz: Je privater, desto nachhaltiger?, in: J. Wöss (Hrsg.): Alterssicherung – Kapitalgedeckte Zusatzpensionen auf dem Prüfstand, Sozialpolitik in Diskussion, Band 17, Wien 2015, S. 79-86.

16 Dieses Problem findet sich auch im Pension Sustainability Index der Allianz. Vgl. Allianz: 2016 Pension Sustainability Index, International Pension Papers, 1/2016, München 2016, S. 21.

17 Vgl. N. Barr, P. Diamond, a. a. O., S. 21.

18 Vgl. ebenda, S. 33.

19 Vgl. M. Grabau, H. Joebges: Das hohe Risiko von Fremdwährungsanleihen. Warum sich Finanzierungsprobleme der Rentenversicherung nicht so einfach durch Kapitalanlagen im Ausland lösen lassen, IMK Working Paper, Nr. 92, 2012.

Jenseits dieser Erwägungen stellt sich angesichts der Auswirkungen der Finanzmarktkrise und der anhaltenden Nullzinspolitik aber vor allem die Frage, ob private kapitalgedeckte Rentensysteme nachhaltiger als gesetzliche Systeme in der Lage sind, die Risiken von Langlebigkeit, Hinterbliebenenversorgung und Erwerbsunfähigkeit gut abzudecken und ob sie besser bzw. effizienter gegen wirtschaftliche Verwerfungen (Rezessionen, Wechselkursschwankungen, Inflationen und Deflationen) und demografische Veränderungen absichern.<sup>20</sup> Spätestens mit der Finanzkrise 2008/2009 und ihren Folgewirkungen hat sich der Glaube an die Effizienz der Finanzmärkte und deren Renditeversprechen als Irrglaube herausgestellt. Die Finanzmärkte haben sich als instabil, allokativ ineffizient und hochgradig volatil erwiesen. Sie bieten damit keineswegs, wie im Mercer-Index unterstellt, per se eine bessere finanzielle Nachhaltigkeit als umlagefinanzierte öffentliche Systeme.

### Demografischer Wandel

Im Vergleich zu Deutschland hat Österreich eine bessere demografische Ausgangssituation, vor allem weil es in der Vergangenheit relativ betrachtet deutlich mehr Migranten aufgenommen hat.<sup>21</sup> Der sogenannte Altenquotient – das Verhältnis der Zahl der Menschen ab 65 Jahren zu den 15- bis 64-Jährigen – lag in Deutschland im Jahr 2015 mit 32,0 % höher als in Österreich mit 27,5 %. Die Bevölkerungsvorausschätzung von Eurostat rechnet bis 2060 mit einem Anstieg auf 55 % in Deutschland bzw. 51 % in Österreich.<sup>22</sup>

Solche Zahlen illustrieren große gesellschaftliche Herausforderungen, verleiten aber häufig zu übertrieben pessimistischen Schlussfolgerungen, insbesondere wenn fälschlicherweise die Zahl der Menschen im Erwerbsalter mit der Zahl der Erwerbstätigen und die Zahl der Menschen im Rentenalter mit der Zahl der Rentner gleichgesetzt werden. Für Rentensysteme ist keineswegs allein die künftige Relation zwischen Älteren und Jüngeren relevant, sondern viel mehr jene der Zahl der Rentner zur Zahl der rentenversicherten Erwerbstätigen. Der Einfluss der Altersstruktur auf diese „wirtschaftliche Abhängigkeitsquote“ ist offenkundig, darf aber nicht überbewertet werden.<sup>23</sup> Denn die Zahl der Rentner hängt nicht nur von der Demografie ab, sondern etwa auch von den (arbeits-

20 Zur internationalen Erfahrung vgl. International Labour Organization: World Social Protection Report 2017-19: Universal social protection to achieve the Sustainable Development Goals, Genf 2017, S. 93-98.

21 Vgl. F. Blank et al.: Alterssicherung ..., a. a. O., S. 21.

22 Eurostat: 2018, Code: [proj\_15ndbims].

23 Vgl. EU-Kommission: An Agenda for Adequate, Save and Sustainable Pensions. White paper, Abschnitt 2.3, Brüssel 2012; J. Wöss, E. Türk: Dependency ratios and demographic change. The labour market as a key element, ETUI Policy Brief, 4/2011.

markt- und gesundheitsbedingten) Frühverrentungen. Ebenso hängt die Zahl der rentenversicherten Erwerbstätigen nicht nur von der Zahl der Menschen im erwerbsfähigem Alter ab, sondern ebenso von der Höhe der Erwerbsbeteiligung und dem Ausmaß, in dem Erwerbstätige tatsächlich in die Rentenversicherung einbezogen sind.

Dazu gibt es – zusätzlich zur in Österreich erfolgten Weiterentwicklung der Rentenversicherung zur Erwerbstätigenversicherung<sup>24</sup> – vielfältige Gestaltungsmöglichkeiten. So zeigte sich z. B. nach der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns in Deutschland eine deutliche Rückverlagerung von den Minijobs hin zu sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung.<sup>25</sup> Durch verbesserte Kinderbetreuung können mehr Eltern, vor allem Mütter, überhaupt wieder berufstätig sein oder ihre Arbeitszeit verlängern.<sup>26</sup> Durch die Integration von Migranten in den Arbeitsmarkt werden aus Transfereinkommensbeziehern Beitragszahler.<sup>27</sup> Letztlich geht es um ein gutes Zusammenspiel zwischen Wirtschafts- und Sozialpolitik, das ein Volkseinkommen auf hohem Niveau ermöglicht und eine faire Verteilung des erarbeiteten Wohlstands sicherstellt.

### Generationengerechtigkeit oder „übermäßige Belastung der jüngeren Generation“

Ebenso wie in Deutschland ist der Verweis auf die vermeintlich übermäßige Belastung der jüngeren Generation durch hohe Beitragssätze in Österreich ein Standardargument der Gegner eines starken gesetzlichen Rentensystems.<sup>28</sup> Als Alternative wird der Auf- und Ausbau kapitalbasierter Vorsorgeformen empfohlen.

Damit wird allerdings die Position der heute Jüngeren nicht verbessert, sondern in aller Regel verschlechtert. Verschwiegen wird auch, dass mit niedrigeren Beiträgen zum gesetzlichen System *ceteris paribus* auch niedrigere Leistungen verbunden sind.

Soll die relative Position der künftigen Rentner nicht wesentlich schlechter werden, so erfordert die Alterung, dass ein gewisser Anstieg der absoluten und relativen Ausgaben insbesondere für Renten und Pflege in Kauf genommen wird. Grundsätzlich gilt dabei, dass bei einer wachsenden Wirtschaft jedes Jahr auch die Verteilungsmasse wächst, sodass steigende Rentenausgaben mit realen Einkommensgewinnen der Beschäftigten zusammengehen können.

Gesamtwirtschaftlich gesehen lässt sich die Finanzierung dieser höheren Ausgaben durch einen Übergang zu einem kapitalgedeckten Rentensystem, in dem als erster Schritt ein Finanzkapitalstock angespart werden muss, nicht besser bewältigen als im Umlagesystem.<sup>29</sup> „If proper account is taken of the costs of transition from a PAYG to a fully funded scheme there is generally an equivalence between the rates of return in the two schemes. [...] The fundamental point is that there is a zero-sum game between the first generation and subsequent generations.“<sup>30</sup> Darüber hinaus sind die gesamtwirtschaftlichen Folgen einer Umstellung zu einer (Teil-)Kapitaldeckung zu berücksichtigen. Entgegen verbreiteter Einschätzungen reduzierten in Deutschland die zusätzlichen Sparanstrengungen der privaten Haushalte in der Übergangsphase, in der die Finanzierung der gegenwärtigen Rentnergeneration im Umlageverfahren und das gleichzeitige Ansparen für einen eigenen Kapitalstock anfallen, das Wirtschaftswachstum bzw. den Output.<sup>31</sup> Die Frage nach der Lastentragung und einer fairen Verteilung der Kosten stellt sich damit beim Übergang in ein (teil-)kapitalgedecktes System noch wesentlich stärker als im Umlageverfahren.

Bei einem derartigen Umstieg hat die jüngere Generation bereits heute (und nicht erst in der Zukunft) höhere Ausgaben zu stemmen. Zudem ist diese Generation von sinkenden Leistungen am stärksten betroffen, sie „erbt“ ein schlechteres gesetzliches Rentensystem.

24 Für diesen Reformschritt sprechen sowohl Gründe der Nachhaltigkeit (Vergrößerung des Versichertenkollektivs) als auch Gründe des sozialpolitischen Schutzes: „Moving towards a unified pension framework for private sector employees, civil servants and the self-employed, which exists in most other OECD countries, may help to increase pension coverage for those groups and remove inequalities in social protection.“ Vgl. OECD: Pensions at a Glance 2017, How does Germany Compare?, 5.12.2017, <http://www.oecd.org/germany/PAG2017-DEU.pdf> (22.2.2017).

25 Vgl. P. vom Berge, E. Weber: Beschäftigungsanpassung nach Mindestlohneinführung: Minijobs wurden teilweise umgewandelt, aber auch zulasten anderer Stellen, IAB-Kurzbericht, Nr. 11, 2017.

26 Vgl. Prognos: Gesamtevaluation der ehe- und familienbezogenen Maßnahmen und Leistungen in Deutschland, Endbericht im Auftrag des Bundesministeriums der Finanzen und des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Berlin, 2.6.2014, <https://www.bmfsfj.de/blob/93954/25490622c47497e47acbcfa797748cfb/gesamtevaluation-der-ehe-und-familienbezogenen-massnahmen-und-leistungen-data.pdf> (8.2.2018); vgl. C. K. Spieß, F. Büchel: Effekte der regionalen Kindergarteninfrastruktur auf das Arbeitsangebot von Müttern, in: W. Schmähl (Hrsg.): Wechselwirkungen zwischen Arbeitsmarkt und sozialer Sicherung II, Berlin 2002, S. 95-126; vgl. R. Borck: Kinderbetreuung, Fertilität und Frauenerwerbstätigkeit, in: Vierteljahresshefte zur Wirtschaftsforschung, 79. Jg. (2002), H. 3, S. 169-180.

27 Vgl. J. Höhne: Migrantinnen und Migranten auf dem deutschen Arbeitsmarkt, in: WISTA Sonderheft Arbeitsmarkt und Migration, 2016, S. 24-40; B. Wiedenhofer-Galik: Arbeitsmarktsituation von Migrantinnen und Migranten 2014/15 in Österreich, in: WISTA Sonderheft Arbeitsmarkt und Migration, 2016, S. 41-54.

28 Vgl. A. Hülsewig, O. Hülsewig, a. a. O., S. 36.

29 Vgl. F. Blank, H. Joebges, R. Zwiener: Waren die Rentenreformen 2001/2004 alternativlos?, in: Sozialer Fortschritt, 66. Jg. (2017), H. 5, S. 311-327.

30 Vgl. N. Barr, P. Diamond, a. a. O., S. 34 f.

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

## Rolle staatlicher Zuschüsse

Staatliche Zuschüsse sind, wie in der deutschen Rentenversicherung, ein Teil des Finanzierungsmix der ÖRV. Sie dienen insbesondere zum Ausgleich für die Übernahme gesamtgesellschaftlicher Aufgaben bzw. versicherungsfremder Leistungen, aber auch zur Entlastung der Beitragszahler und zur Vermeidung von Altersarmut. Bereits die Schöpfer des Allgemeinen Sozialversicherungsgesetzes (ASVG, 1956) waren der Meinung, dass eine Mitfinanzierung aus Steuermitteln sinnvoll ist, bzw. dass nur über diesen Weg eine adäquate Altersversorgung erreichbar ist, ohne die Beitragszahler bzw. die Arbeitskosten über Gebühr zu belasten. Im Wesentlichen ist die Zuzahlung von Bundesmitteln zur ÖRV als Ausfallhaftung konzipiert. Im Gefolge der Wirtschaftskrise 2009 wirkte diese als automatischer Stabilisator. In den letzten Jahren ist das Volumen der Ausfallhaftung im Gegenzug drei Mal in Folge nominal zurückgegangen.<sup>32</sup> In den vergangenen fünf Jahrzehnten schwankte die Höhe der Bundesmittel (inklusive Ausgleichszulagen) zwischen 2,2 % und 3,4 % des BIP.<sup>33</sup> 2017 liegt der Wert mit 2,6 % voraussichtlich auf ähnlicher Höhe wie Anfang der 1970er Jahre.<sup>34</sup> Zu beachten ist in diesem Zusammenhang auch, dass eine starke Rentenversicherung eine entsprechend niedrige Budgetbelastung durch die Subventionierung ergänzender kapitalgedeckter Vorsorge erforderlich macht.

Über die Nachhaltigkeit eines Systems sagt ein hoher oder niedriger Zuschuss des Staates wie auch die Ausgestaltung als Ausfallhaftung an sich nichts aus. Die Finanzierungsarchitektur eines Rentensystems ist Ausdruck der politisch gestalteten und regulierten Verteilung der Kosten zwischen Steuerzahlern und Beitragszahlern. Diese Verteilung und die daraus folgenden Belastungen einzelner Personengruppen oder öffentlicher Haushalte können aus Gerechtigkeitsgründen oder aus ordnungspolitischer Sicht bewertet werden, sie haben aber keinen direkten Bezug zur Nachhaltigkeit. Die Teilfinanzierung durch Steuermittel als Beleg für mangelnde Nachhaltigkeit zu werten, geht nicht nur an der Frage nach der Nachhaltigkeit vorbei, sondern blendet auch das breite Leistungsspektrum der ÖRV gänzlich aus.

### „Implizite Staatsschuld“

Das Konzept der „impliziten Staatsschuld“ beruht auf der Annahme, dass der Staat durch Leistungsversprechen

32 Vgl. Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger: Vorläufige Gebarungsergebnisse, 2017.

33 Vgl. Kommission zur langfristigen Pensionssicherung: Gutachten 2017, Teil II, Register 12.

34 Eigene Abschätzung auf Basis der vorläufigen Gebarungsergebnisse, vgl. Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger, a. a. O.

an derzeit lebende und auch künftige Generationen Verbindlichkeiten (Schulden) aufbaut. Damit sind z. B. künftige Rentenansprüche von Personen gemeint, die derzeit arbeiten und das Rentenalter noch nicht erreicht haben, aber auch Ansprüche der noch nicht geborenen. Zumeist werden auf Basis der altersspezifischen Einnahmen- und Ausgabenprofile und der voraussichtlichen Änderung der Altersstruktur die „voraussichtlichen“ zukünftigen Ausgaben und Einnahmen des Staates berechnet. Sind die künftigen Staatseinnahmen geringer als die Ausgaben, entsteht ein Budgetdefizit. Diese „künftigen Budgetdefizite“ werden abgezinst, addiert und dem gegenwärtigen BIP gegenübergestellt.<sup>35</sup>

Abgesehen davon, dass so ermittelte „implizite Staatsschulden“ maßgeblich vom gewählten Basisjahr abhängen, verzichtet eine weitgehende Fortschreibung von altersspezifischen Profilen auf plausible Projektionen entscheidender Einflussfaktoren (anders als z. B. die Ausgabenprojektionen der EU). Auf dieser Grundlage lässt sich keine valide Abschätzung künftiger Budgetdefizite durchführen. Ungeachtet der laufenden politischen Gestaltungsmöglichkeiten, auf reale Entwicklungen angemessen zu reagieren, hängen altersspezifische Finanzierungssalden maßgeblich von zahlreichen, sich verändernden Faktoren (altersspezifische Pflegebedürftigkeit und Gesundheitszustand, Beschäftigungs- und Arbeitslosenquoten etc.) ab, die auch bei unveränderter Rechtslage nicht als stabil angenommen werden können. Diese Vorgangsweise kann daher auch nicht als adäquate Umsetzung einer „No Policy Change“-Annahme interpretiert werden.

Ein zentrales Problem ergibt sich aus der Vorgehensweise, über sehr lange bzw. gar unendliche Zeiträume akkumulierte fiktive „zukünftige Budgetdefizite“ dem aktuellen BIP gegenüberzustellen. Die Ergebnisse sind sehr sensitiv gegenüber Änderungen der Annahmen und hängen maßgeblich von der Höhe des für die Abzinsung „künftiger Defizite“ gewählten Zinssatzes ab und zwar in einer ökonomisch widersinnigen Art und Weise. Wenn der Zinssatz, der für die Staatsschulden bedient werden muss, unter der Wachstumsrate liegt, wird eine höhere „implizite Schuld“ ausgewiesen als bei Szenarien, in denen der Zinssatz über der Wachstumsrate liegt. Jede fundierte ökonomische Analyse möglicher Entwicklungen von Staatsschuldenquoten weist zwangsläufig einen gegenteiligen Effekt aus. Letztlich sollte es nicht um die Errechnung einer irgendwie definierten „impliziten Staatsschuld“ gehen, sondern um die Erstellung realistischer

35 Vgl. z. B. J. Berger, N. Graf, L. Strohner, U. Schuh: Ein Schulden-Check für Österreich, Policy Note, Nr. 5, Eco Austria, Wien 2013.

Szenarien für die Zukunft unter Einbeziehung aller relevanten Einflussfaktoren.<sup>36</sup>

### Belastung des „Faktors Arbeit“

Der Beitragssatz zur ÖRV beträgt 22,8 % und liegt damit deutlich höher als in Deutschland. Verschiedentlich wird die Frage aufgeworfen, ob dafür in Österreich an anderer Stelle „gespart“ wird und dabei z.B. auf den niedrigeren Krankenversicherungsbeitragssatz und auf das Nichtvorhandensein einer Pflegeversicherung verwiesen. Damit würden hohe Renten durch Defizite in anderen Bereichen „erkaufte“. Zudem wird kritisch angemerkt, dass eine starke Belastung des „Faktors Arbeit“ Arbeitslosigkeit hervorruft und damit die Finanzierungsbasis der Sozialversicherung unterminiert.<sup>37</sup> Die Gründe für die Beitragssatzunterschiede in der Krankenversicherung sind vielfältig, sie liegen in erheblichem Ausmaß in der Ausgestaltung des deutschen Systems (niedrigere Beitragsbemessungsgrenze, Opting-Out, Vielzahl an Versicherungsträgern, Werbekosten etc.). Dazu kommt, dass in Österreich die Spitalkosten etwa zur Hälfte aus Steuermitteln gedeckt werden. Die Ausgaben für das Pflegegeld sind in Österreich zur Gänze steuerfinanziert. Demgegenüber wird dort eine Reihe anderer Ausgaben (Familienlastenausgleich, Wohnbauförderung und Gemeindefinanzierung) durch lohnbezogene Abgaben mitfinanziert.<sup>38</sup>

Daten der „Taxing Wages“-Datenbank der OECD zeigen, dass der höhere Beitragssatz zur ÖRV in ein Abgabensystem eingebettet ist, bei dem die Arbeitgeber deutlich höhere Beiträge tragen als die Arbeitnehmer und auch als die Arbeitgeber in Deutschland. Mit anderen Worten: Der

höhere Rentenbeitrag wird nicht an anderer Stelle (über-)kompensiert, sondern ist Teil eines Systems, das insgesamt höhere Arbeitgeber-Abgaben vorsieht. Ein Vergleich der gesamtwirtschaftlichen Entwicklungen von Deutschland und Österreich zeigt, dass das höhere Leistungsniveau der ÖRV und die höheren Beitragssätze der österreichischen Wirtschaft nicht geschadet haben.<sup>39</sup>

### Fazit

Ebenso wie in etlichen anderen Ländern ist auch in Österreich die Entwicklung der Rentenkosten seit vielen Jahren eines der zentralen Themen. Die vor allem zu Beginn der 2000er Jahre sehr heftigen Kontroversen<sup>40</sup> mündeten letztlich in eine Rentenstrategie, die auch für die heute Jüngeren vor allem auf starke gesetzliche Renten setzt. Die Analyse zeigt, dass das österreichische Rentensystem einer sinnvoll angelegten Prüfung der Nachhaltigkeit durchaus standhält. Die Tatsache, dass ohne stichhaltige Begründung immer wieder anderslautende Befunde kolportiert werden, signalisiert, dass die Infragestellung der Nachhaltigkeit Teil einer Diskursstrategie sein kann, die darauf abzielt, das Vertrauen der Versicherten zu erschüttern und damit im Sinne einer selbsterfüllenden Prophezeiung die gesellschaftliche Nachhaltigkeit zu untergraben.<sup>41</sup>

Aus deutscher Sicht zeigt der Blick auf das österreichische Rentensystem, dass das sozialpolitisch Mögliche – anders als oft behauptet – nicht ökonomisch determiniert ist. So gesehen kann der Fall Österreich auch helfen, für die deutsche Rentenpolitik Alternativen aufzuzeigen. Dies betrifft zentrale Themen wie die Verbesserung des Leistungsniveaus, die Verbesserung der Grundsicherung und den Übergang zur Erwerbstätigenversicherung, aber auch die Grundhaltung zum Sozial(-versicherungs-)staat als einem politisch gestaltbaren, leistungsfähigen und bewahrenswerten Teil der deutschen Gesellschaft.

36 Vgl. D. Mum, E. Türk: Implizite oder „echte“ Staatsschuld? Eine kritische Würdigung des Generational Accounting, WISO 3/14, Institut für Sozial- und Wirtschaftswissenschaften, Linz 2014, S. 67-82; vgl. J. K. Galbraith, L. R. Wray, W. Mosler: The Case Against Intergenerational Accounting, Public Policy Brief, Nr. 98, The Levy Economics Institute of Bard College 2009.

37 Zur Auseinandersetzung mit dieser Frage siehe F. Blank et al.: Alterssicherung ..., a. a. O.

38 Ein vergleichender Überblick über alle lohnbezogenen Sozialbeiträge und Steuern findet sich in: Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen/WIFO: Entwicklung und Struktur der Arbeitskosten und der Lohnstückkosten 2000 bis 2015, Wien 2017.

39 Vgl. F. Blank et al.: Alterssicherung ..., a. a. O.

40 Vgl. B. Hacker, a. a. O.

41 Vgl. A. Brettschneider, a. a. O., S. 193.

### Title: *Is the Austrian System of Pension Provision Sustainable?*

**Abstract:** *Are the very high replacement rates of the Austrian pension insurance sustainable in the long run? This paper looks at different aspects of sustainability. The authors discuss the long-term expenditure path of the Austrian pension system as projected by the European Commission, analyse the Mercer index of sustainability and the concept of "implicit public debt". Furthermore, they look at the impact of demographic change and wage costs for the Austrian pension system and at the role of public subsidies. Finally, some questions of intergenerational justice are analysed. The authors show that the Austrian pension system is sustainable.*

**JEL Classification:** H55, J26, J32