



75 Jahre
Demokratie
lebendig



Deutscher Bundestag
Wissenschaftliche Dienste

Sachstand

Fragen zur Alterssicherung in ausgewählten europäischen Ländern

Fragen zur Alterssicherung in ausgewählten europäischen Ländern

Aktenzeichen: WD 6 - 3000 – 025/24
Abschluss der Arbeit: 10.04.2024 (zugleich letzter Abruf aller Internetquellen)
Fachbereich: WD 6: Arbeit und Soziales

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

Inhaltsverzeichnis

1.	Einleitung	4
2.	Finanzierung der Alterssicherungssysteme	5
2.1.	Ergebnisse der MISSOC-Abfrage	6
2.1.1.	Allgemeine Grundsätze der Finanzierung der Sozialen Sicherung	6
2.1.2.	Grundprinzipien der Finanzierung der Alterssicherung	7
3.	Rentenniveau im Vergleich	8
3.1.	Auf der Standardrente beruhendes Sicherungsniveau	8
3.2.	Nettoersatzquote im europäischen Vergleich	9

1. Einleitung

An die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages wurde die Fragestellung herangebracht, wie die Alterssicherung in ausgewählten europäischen Ländern (Dänemark, Frankreich, Griechenland, Italien, Österreich, Polen und Schweden) finanziert wird und wie hoch das Rentenniveau im Vergleich zu Deutschland ist.¹

Ein Vergleich der sozialen Sicherungssysteme unterschiedlicher Länder gestaltet sich generell schwierig, da die Soziale Sicherung von der jeweiligen kulturellen Tradition, der wirtschaftlichen und der historisch-politischen Entwicklung eines Landes geprägt ist. So weichen die Sicherungssysteme insbesondere hinsichtlich des einbezogenen Personenkreises und des angestrebten Sicherungsziels mehr oder weniger stark voneinander ab.²

In den meisten entwickelten Ländern haben sich seit der Industrialisierung differenzierte Alterssicherungssysteme gebildet, die auf drei Säulen beruhen: So erfolgt die finanzielle Absicherung der älteren Generation über diverse historisch gewachsene öffentlich-rechtliche Pflichtsysteme sowie die betriebliche und private Altersvorsorge. Den drei Säulen der Alterssicherung kommt in den einzelnen Ländern häufig eine unterschiedliche Bedeutung zu. Auch innerhalb einer Säule variiert die Gewichtung einzelner Subsysteme. In Deutschland stellt die gesetzliche Rentenversicherung das mit Abstand wichtigste Einzelelement in der Alterssicherung dar.

Einem direkten Vergleich zwischen ausländischen Alterssicherungssystemen mit der gesetzlichen Rentenversicherung in Deutschland steht beispielsweise entgegen, dass die gesetzliche Rentenversicherung in Deutschland zwar das wichtigste, jedoch nicht das einzige Alterssicherungssystem darstellt. Beamte, Landwirte, Mitglieder berufsständischer Versorgungswerke und die meisten Selbständigen werden von der Rentenversicherungspflicht nicht erfasst. Gleiches gilt für Erwerbseinkommen über der Beitragsbemessungsgrenze in der allgemeinen Rentenversicherung von zurzeit monatlich 7.550 Euro in den alten Bundesländern beziehungsweise 7.450 Euro in den neuen Bundesländern.³ Eine über die gesetzliche Rentenversicherung hinausgehende, auch die anderen gesetzlichen Alterssicherungen einbeziehende Betrachtung erfolgt zumindest in Deutschland mit der im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales durchgeführten regelmäßigen Befragung „Alterssicherung in Deutschland (ASID)“.⁴

1 Diesem Sachstand liegen zum Teil frühere Beiträge der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages zur selben Thematik zugrunde.

2 Zur Problematik des Vergleichs sozialer Sicherungssysteme vgl. Schmidt, Josef: Wohlfahrtsstaaten im Vergleich: Soziale Sicherung in Europa: Organisation, Finanzierung, Leistungen und Probleme; [Forschungsprojekt zum Thema "Stand, Perspektiven und Probleme der Finanzierung von Sozialen Sicherungssystemen in anderen EG-Ländern in Komparativer Perspektive"], 3., aktualisierte und erw. Aufl. 2010, VS-Verl., Wiesbaden S. 99 und Bäcker, Gerhard u.a.: Sozialpolitik und soziale Lage in Deutschland, 6. Auflage 2020, VS Verl. Wiesbaden, S. 1054 ff.

3 Abrufbar unter: <https://www.deutsche-rentenversicherung.de/DRV/DE/Experten/Zahlen-und-Fakten/Werte-der-Rentenversicherung/werte-der-rentenversicherung.html>.

4 Abrufbar unter: <http://www.alterssicherung-in-deutschland.de/>.

Einem Vergleich der Rentenhöhe beziehungsweise des Rentenniveaus steht auch entgegen, dass im Gegensatz zu anderen Ländern die gesetzliche Rentenversicherung in Deutschland keine Mindestrenten kennt. Daher senken aufgrund nur kurzer Versicherungszeiten niedrige Renten den Durchschnittswert der gezahlten Renten in Deutschland erheblich. Anstelle der Mindestrente besteht außerhalb der gesetzlichen Rentenversicherung gegebenenfalls Anspruch auf Leistungen zur Grundsicherung im Alter. Insoweit divergieren die angestrebten Sicherungsziele zwischen Existenzsicherung und Lebensstandardsicherung in den einzelnen Ländern erheblich.

Auf Initiative der Europäischen Kommission wurde mit dem gegenseitigen Informationssystem zur sozialen Sicherheit (MISSOC) eine Datenbank eingerichtet, die eine Vergleichbarkeit der Alterssicherungssysteme in den Staaten der Europäischen Union ermöglichen soll.⁵ Einer kurzen, überblicksmäßigen Darstellung steht dabei jedoch die Fülle der komplizierten Regelungen entgegen.

Auch das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) weist auf der Internetseite zum Sozialkompass Europa – der sich auf MISSOC bezieht – darauf hin, dass ein exakter Vergleich der einzelnen Systeme schwierig sei, da es kein für alle EU-Länder einheitliches Raster gibt, auch wenn die Struktur der Datenbank dies bisweilen suggerieren mag. Tatsächlich sind nämlich einzelne Risiken oder Leistungsfelder in den Mitgliedstaaten zum Teil ganz unterschiedlichen Zweigen der sozialen Sicherung zugeordnet.⁶

Die in Ziffer 2 tabellarisch aufgeführten Ergebnisse einer aktuell durchgeführten MISSOC-Datenbankabfrage zur Finanzierung der Alterssicherung mit der Länderauswahl Dänemark, Frankreich, Griechenland, Italien, Polen, Österreich und Schweden ist unter dieser Prämisse zu sehen.

Die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) vergleicht regelmäßig im Abstand von zwei Jahren die Rentensysteme ihrer Mitgliedsländer in der Studie „Renten auf einen Blick“. Die Studie enthält ein breites Spektrum von Indikatoren für den Vergleich der Rentenpolitik in den jeweiligen Ländern. Näheres zu den aktuellen Studien findet sich im Internetauftritt der OECD.⁷ Die Thematik eines internationalen Vergleichs eines standardisierten Rentenniveaus wird vor diesem Hintergrund unter Ziffer 3 betrachtet.

2. Finanzierung der Alterssicherungssysteme

In Deutschland wird die gesetzliche Rentenversicherung in erster Linie über Beitragseinnahmen und Zuschüsse des Bundes finanziert. Die Finanzierung basiert dabei gemäß § 153 Sechstes Buch Sozialgesetzbuch (SGB VI) auf dem sogenannten Umlageprinzip. Dies bedeutet im Kern, dass die Einnahmen eines Jahres für die Ausgaben desselben Jahres verwendet werden. Die jeweils aktiv

5 Abrufbar unter: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=815&langId=de>.

6 Abrufbar unter: <http://www.sozialkompass.eu>.

7 Abrufbar unter: https://www.oecd-ilibrary.org/finance-and-investment/renten-auf-einen-blick_22224513.

erwerbstätige Generation finanziert dabei sowohl über Beiträge als auch über Steuern die gesetzlichen Renten der älteren Generation.

Versicherungsfremde Leistungen der Rentenversicherung, also Zeiten, für die keine Beiträge gezahlt wurden, werden durch Bundeszuschüsse nach § 213 SGB VI finanziert. Diese gliedern sich in vier verschiedene Zuschüsse: Den allgemeinen Bundeszuschuss, den zusätzlichen Bundeszuschuss, den Erhöhungsbetrag zum zusätzlichen Bundeszuschuss und die Beteiligung des Bundes an der knappschaftlichen Rentenversicherung.⁸

2.1. Ergebnisse der MISSOC-Abfrage

Die Ergebnisse der aktuell durchgeführten MISSOC-Abfrage in den ausgewählten Ländern im Vergleich zu Deutschland sind nachfolgend tabellarisch dargestellt.

2.1.1. Allgemeine Grundsätze der Finanzierung der Sozialen Sicherung

Dänemark	Das Sozialschutzsystem ist überwiegend durch allgemeine Besteuerung finanziert. Keine zweckgebundenen Steuern. Beiträge für ergänzende Systeme und bei Arbeitsunfällen und Arbeitslosigkeit. Kein einheitlicher Beitragssatz.
Frankreich	Das Sozialversicherungssystem wird vorwiegend durch Sozialversicherungsbeiträge und Steuern finanziert. Die soziale Sicherheit wird durch rund 50 Steuer- und Abgabenarten finanziert, darunter der allgemeine Sozialbeitrag und der Beitrag zur Tilgung der Sozialschuld.
Griechenland	Gemischtes System. Die Finanzierung ist im Mittelfristigen Rahmen für die finanzpolitische Strategie festgelegt. Das System wird überwiegend durch Besteuerung finanziert und nur zu einem geringeren Teil durch Sozialbeiträge. Der Finanzierungsanteil durch Sozialbeiträge und Besteuerung ist jedoch nicht gesetzlich festgelegt. Defizite werden von der Regierung gedeckt. Keine zweckgebundenen Steuern. Sozialbeitragssätze werden für jedes Risiko einzeln festgesetzt.
Italien	Es muss unterschieden werden zwischen dem versicherungsgebundenen System und dem Sozialhilfesystem, wobei ersteres durch Leistungsbeiträge auf Umlagebasis finanziert wird und letzteres hauptsächlich durch allgemeine Besteuerung. Dadurch wird das System als Ganzes hauptsächlich durch Sozialversicherungsabgaben finanziert, wobei die Regierung einen kleineren Teil der Finanzierung übernimmt, indem sie Defizite deckt, wenn sie entstehen. Es werden

8 Siehe auch Internetauftritt der Deutschen Rentenversicherung: <https://www.deutsche-rentenversicherung.de/DRV/DE/Ueber-uns-und-Presse/Presse/Meldungen/2023/230908-bundesmittel-bundeszuschuss.html>.

keine zweckgebundenen Steuern zur Finanzierung des Sozialschutzes verwendet. Sozialversicherungsbeiträge werden für jedes Risiko gesondert festgelegt.

- Österreich Überwiegend Beiträge (Versicherte und Arbeitgeber) und allgemeine Steuern, falls Defizite ausgeglichen werden müssen. Der Anteil der Finanzierung, der durch Sozialbeiträge und Besteuerung aufgebracht wird, ist in der Gesetzgebung festgelegt. Keine zweckgebundenen Steuern. Beitragssatz: Für jedes Risiko werden gesonderte Sätze festgelegt.
- Polen Das Sozialschutzsystem wird durch Sozialbeiträge und Besteuerung finanziert. Es werden keine zweckgebundenen Steuern zur Finanzierung des Sozialschutzes genutzt.
- Schweden Der Sozialschutz wird durch eine Mischung aus Steuern und Beiträgen finanziert. Sozialbeitragssätze unterscheiden sich für verschiedene Arten von Risiko und sind in der Steuergesetzgebung festgelegt. Keine zweckgebundenen Steuern.

2.1.2. Grundprinzipien der Finanzierung der Alterssicherung

- Dänemark Bei der Altersrente und der Frührente handelt es sich um ein steuerfinanziertes universelles Umlagesystem für die gesamte Bevölkerung mit von der Dauer des Wohnsitzes in Dänemark abhängiger, leistungsorientierter Pauschalleistung. Die Zusatzrente wird aus einem beitragsdefinierten obligatorischen Sozialversicherungssystem für Arbeitnehmer und Sozialhilfeempfänger gewährt. Das obligatorische Sozialversicherungssystem für Personen, die bestimmte Sozialleistungen beziehen (z.B. Arbeitslosengeld, Invalidenrente etc.) hat vorgegebene Beiträge, die vom Staat finanziert werden.
- Frankreich Obligatorische Sozialversicherungssysteme, die nach dem Umlageprinzip finanziert werden, und aus zwei Säulen bestehen: dem Basisystem, deren Leistungen in Abhängigkeit vom Einkommen, den Beiträgen und der Versicherungsdauer abhängen und dem Zusatzsystem, deren bestimmte Leistungen auf einem Punktesystem beruhen. Es existiert zusätzlich ein beitragsunabhängiges System von Mindestleistungen speziell für ältere Personen: Solidaritätsleistung für ältere Menschen.
- Griechenland Obligatorisches Sozialversicherungssystem, das alle Arbeitnehmer und Selbstständigen abdeckt. Die Hauptrente enthält die staatliche Rente und die beitragsabhängige Rente. Das System wird im Umlageverfahren verwaltet und wird finanziert durch Beiträge für die beitragsabhängige Rente und durch den Staatshaushalt für die staatliche Rente.

Italien	Allgemeine Pflichtversicherung für Arbeitnehmer der Privatwirtschaft mit Leistungen basierend auf zwei bestimmenden Faktoren: Alter und geleistete Beiträge. Sonstige obligatorische Systeme für Selbstständige und eine bestimmte Anzahl besonderer Gruppen von Arbeitern wie Beamte, Freiberufler, atypische Beschäftigte. Die Mittel werden auf Umlagebasis verwaltet. Es gibt ein gesetzliches, beitragsfreies Mindestleistungssystem, auf dessen Grundlage älteren mittellosen Menschen die wohlstandsbasierte Sozialhilfe gewährt wird.
Österreich	Beitragsorientiertes obligatorisches Sozialversicherungssystem für Arbeitnehmer mit entgeltbezogenen Renten, die von Beiträgen und der Versicherungsdauer abhängen (1. Säule). Es wird aufgrund eines Umlageverfahrens finanziert. Neben der gesetzlichen Pflichtversicherung für alle Erwerbstätigen bestehen auch die betriebliche (als freiwillige Sozialleistung des Arbeitgebers; 2. Säule) und die freiwillige private Altersvorsorge (3. Säule) ("Drei-Säulen-Prinzip"). Kein spezifisches beitragsunabhängiges Mindesteinkommenssystem für ältere Menschen; die Ausgleichszulage (steuerfinanziert) im allgemeinen Rentensystem garantiert den Versicherten eine Mindestrentenhöhe.
Polen	Beitragsfinanziertes gesetzliches Sozialversicherungssystem für alle Arbeitnehmer und Selbstständigen mit einkommensbezogenen Renten, die von Beiträgen und der Versicherungsdauer abhängen. Gemischtes System bestehend aus einer ersten Säule die auf Basis des Umlageverfahrens finanziert wird und einer kapitalgedeckten zweiten Säule. Es gibt ein beitragsunabhängiges Mindestleistungssystem insbesondere für ältere Menschen.
Schweden	Das Altersrentensystem ist ein universelles Pflichtsystem, das aus vier Teilen besteht: eine auf dem Umlageverfahren beruhende und beitragsfinanzierte entgeltbezogene Altersrente, eine Prämienrente, mit Einzahlungen auf individuelle Konten, eine steuerfinanzierte Garantierente (Mindestrente) und eine steuerfinanzierte Ergänzung zur Einkommensrente.

3. Rentenniveau im Vergleich

3.1. Auf der Standardrente beruhendes Sicherungsniveau

Im deutschen Rentenrecht ist für die Höhe der Renten ein bestimmtes Mindestsicherungsniveau festgelegt, welches auf der sogenannten Eck- oder Standardrente beruht. Konkret beschreibt das Rentenniveau das Verhältnis aus einer gesetzlich festgelegten Rente aus der gesetzlichen Rentenversicherung (verfügbare Standardrente) und der Höhe der durchschnittlichen Arbeitsentgelte

aller Versicherten des jeweiligen Kalenderjahres (verfügbares Durchschnittsentgelt) und wird in § 154 Abs. 3a SGB VI als Sicherungsniveau vor Steuern definiert.⁹

Das Sicherungsniveau vor Steuern ist ein wichtiger Indikator in der gesetzlichen Rentenversicherung. Es handelt sich dabei nicht um ein bestimmtes Niveau individueller Renten zum letzten Verdienst, sondern vielmehr um eine abstrakte Kenngröße, mit der die Leistungsfähigkeit der gesetzlichen Rentenversicherung im Zeitablauf dargestellt und gemessen werden kann. Am Rentenniveau lässt sich ableiten, wie sich die Renten im Zeitablauf im Verhältnis zu den Löhnen entwickeln. Im Jahr 2023 bemisst sich das Sicherungsniveau vor Steuern auf 48,2 Prozent.¹⁰ Bis zum Jahr 2025 darf das Rentenniveau gemäß § 154 Abs. 3 Satz 1 SGB VI nicht unter 48 Prozent sinken.¹¹

Die sogenannte Standardrente (auch Eckrente genannt) entspricht dabei einer fiktiven Rente, die sich nach 45 Beitragsjahren als Durchschnittsverdiener nach Abzug der Sozialversicherungsbeiträge errechnen würde. Im Jahr 2023 beträgt die fiktive Standardrente 1.503,- Euro.¹²

Verfügbares Durchschnittsentgelt ist das jährliche Durchschnittsentgelt ohne Berücksichtigung der darauf entfallenden Steuern, gemindert um den durchschnittlich zu entrichtenden Sozialversicherungsbeitrag. Im Jahr 2023 beträgt das verfügbare Durchschnittsentgelt 37.466,- Euro.¹³

3.2. Nettoersatzquote im europäischen Vergleich

Mit der Standardrente und dem Sicherungsniveau vor Steuern vergleichbare Größen existieren in anderen europäischen Alterssicherungssystemen nicht, so dass ein direkter Vergleich eines standardisierten Rentenniveaus nicht möglich ist.

Der OECD-Bericht „Pension at a glance“ enthält unter anderem Angaben über die Netto-Ersatzquote, die einen Vergleich zwischen dem Verhältnis des durchschnittlichen Arbeitsverdienstes und der Rentenhöhe auf internationaler Ebene ermöglichen soll.¹⁴

9 Polster in: beck-online-Großkommentar, Stand: 15. Februar 2023, SGB VI, § 154, Rn. 22.

10 Rentenversicherung in Zeitreihen, S. 256, abrufbar unter: https://www.google.com/search?q=Renten+in+Zeitreihen&rlz=1C1GCEA_enDE866DE867&oq=Renten+in+Zeitreihen&gs_lcrp=EgZjaHJvbWUyBggAEE-UYOdIBCDQ4NTJqMG00qAIAAsAIA&sourceid=chrome&ie=UTF-8.

11 Siehe auch Internetauftritt des BMAS, abrufbar unter: <https://www.bmas.de/DE/Soziales/Rente-und-Altersvorsorge/Rentenlexikon/R/rentenniveau.html>.

12 Rentenversicherung in Zeitreihen, S. 257, abrufbar unter: https://www.google.com/search?q=Renten+in+Zeitreihen&rlz=1C1GCEA_enDE866DE867&oq=Renten+in+Zeitreihen&gs_lcrp=EgZjaHJvbWUyBggAEE-UYOdIBCDQ4NTJqMG00qAIAAsAIA&sourceid=chrome&ie=UTF-8.

13 Rentenversicherung in Zeitreihen, S. 256, abrufbar unter: https://www.google.com/search?q=Renten+in+Zeitreihen&rlz=1C1GCEA_enDE866DE867&oq=Renten+in+Zeitreihen&gs_lcrp=EgZjaHJvbWUyBggAEE-UYOdIBCDQ4NTJqMG00qAIAAsAIA&sourceid=chrome&ie=UTF-8.

14 OECD (2023). Pension at a Glance 2023: Abrufbar unter: https://www.oecd-ilibrary.org/finance-and-investment/pensions-at-a-glance-2023_678055dd-en.

Die Nettoersatzquote ist seitens der OECD definiert als individueller Nettorentenanspruch dividiert durch das Nettoarbeitsentgelt vor dem Renteneintritt, unter Berücksichtigung der von Erwerbstätigen und Rentnern zu entrichtenden Einkommensteuern und Sozialversicherungsbeiträgen.¹⁵

Der Durchschnittswert aller 34 OECD-Staaten beträgt für männliche Durchschnittsverdiener 61,4 %. Für die ausgewählten europäischen Mitgliedstaaten der Europäischen Union liegen folgende Angaben zur Nettoersatzquote vor:¹⁶

Nettoersatzquote für Durchschnittsverdiener in %	
Dänemark	77,3
Deutschland	55,3
Frankreich	71,9
Griechenland	90,0
Italien	82,6
Österreich	87,4
Polen	40,3
Schweden	65,3

Auch aus den stark voneinander abweichenden Werten des OECD-Berichts lässt sich schließen, dass der Vergleich der Sicherungsniveaus wegen der großen Unterschiede der Alterssicherungssysteme nur wenig aussagekräftig ist.

15 Abrufbar unter: https://read.oecd-ilibrary.org/social-issues-migration-health/renten-auf-einen-blick-2017/nettoersatzquoten_pension_glance-2017-15-de#page1.

16 Abrufbar unter: https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/678055dd-en.pdf?expires=1712566843&id=id&ac_cname=guest&checksum=EC6B8BB575CE3361EDE3DD6F1C0B831A.