

Florian Blank

Rentenpolitik: Was und wie von anderen Ländern lernen?

Rentensysteme werden immer wieder reformiert und an veränderte Rahmenbedingungen angepasst. In der Forschung sowie in politischen Debatten über die Rentenpolitik werden häufig verschiedene Sozialstaaten verglichen. So setzt Österreich auf eine umfassende, starke Sozialversicherung, Schweden auf kapitalgedeckte Teilsysteme. Für ein erfolgreiches Lernen von anderen Ländern ist jedoch auch ein Verständnis der Rahmenbedingungen und der eigenen Normvorstellungen erforderlich.

Der Blick in andere Länder ist in der sozialpolitischen Forschung, in der medialen Debatte über Sozialpolitik und schließlich auch in der politischen Diskussion und Programmentwicklung gang und gäbe: Was kann gelernt werden? Welche Lösungen für soziale Fragen sind übertragbar? Auch in der Rentenpolitik im Speziellen wird immer wieder über den Tellerrand geschaut. So wird auf Österreich als ein Beispiel für ein Alterssicherungssystem, das auf einer starken öffentlichen Sozialversicherung aufbaut, oder auf Schweden mit seinem obligatorischen, kapitalgeckten Zweig der Alterssicherung verwiesen.

Bevor im Folgenden die Alterssicherungssysteme der beiden Länder im Überblick dargestellt werden und mögliche Lehren aus dem Vergleich mit Deutschland gezogen werden, einige Vorüberlegungen zum Lernen von anderen Ländern. Für die Möglichkeit des Lernens und die Übertragbarkeit von Lösungen sollten offensichtlich *erstens* die Beschreibung anderer Länder korrekt und der darauf aufbauende Vergleich zulässig sein. Beschreibung und Vergleich sollten auf einer transparenten Datengrundlage beruhen, methodisch angemessen und mit Blick auf eventuell getroffene Annahmen und Grenzen der Analyse nachvollziehbar sein. Wenn das Ziel des Vergleichs die Übertragbarkeit von Regelungen ist, sollte *zweitens* geprüft werden, welche Kontextfaktoren zu beachten sind. So sollten sich wirtschaftliche und soziale Rahmenbedingungen der Länder ähneln. Gerade mit Blick auf die Reformvorschläge ist auf Seiten der Forschenden oder politischen Akteure auch ein Bewusstsein für die Eigenlogik institutioneller Entwicklungen und ihrer Beharrungskräfte, für die Notwendigkeit von Kompromissen in westlichen

Demokratien und eventuell auch Wissen um die Kräfteverhältnisse zwischen politischen Parteien zum Zeitpunkt von Reformen hilfreich oder sogar notwendig. *Drittens* sollte im Blick behalten werden, dass viele vermeintlich einfache Reformvorschläge voraussetzungs- und eigentlich als Wenn-Dann-Aussagen zu formulieren sind, die auch normative Voraussetzungen enthalten können: Wenn das Ziel X erreicht werden soll, dann kann das Land Y Hinweise geben, wie dieses Ziel erreicht werden kann. Und schließlich können der Vergleich und das Lernen auf ganz unterschiedlichen Ebenen stattfinden – von der Reflexion der eigenen Normalitätsvorstellungen und Wertungen bis hin zu technischen Details.

Die Alterssicherungssysteme von Österreich und Schweden werden in Deutschland häufig zu Vergleichszwecken genannt. Beide Länder haben im Laufe der Zeit wie Deutschland auch ihre Rentensysteme immer wieder angepasst und weiterentwickelt. Wirtschaftlich und politisch sind ähnliche Voraussetzungen gegeben; die drei Länder verfügen über ausgebaute Sozialstaaten, sind demokratisch verfasst und Mitglieder der Europäischen Union. Die drei Länder weisen in Hinblick auf die Alterssicherung aber durchaus Unterschiede auf.

Alterssicherung in Österreich und Schweden

Sowohl zu Österreich als auch zu Schweden liegen in international vergleichenden Studien und Datenbanken umfangreiche Informationen vor (OECD, 2025; MISSOC,

© Der/die Autor:in 2026. Open Access: Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz veröffentlicht (creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de).

Open Access wird durch die ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft gefördert.

Dr. Florian Blank ist Leiter des Referats Sozialpolitik des Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Instituts (WSI) der Hans-Böckler-Stiftung in Düsseldorf.

2025); außerdem wird in Einzelstudien auf sie eingegangen (für Österreich siehe Wöss (2020); Blank et al. (2021b); für Schweden siehe Anderson (2021) und Blank (2022) sowie die „country notes“, die der Online-Fassung von OECD (2025) als „support materials“ beigefügt sind). Die folgende Darstellung nutzt diese Quellen, um die wichtigsten Konstruktionselemente der beiden Länder vorzustellen.

Österreichs Alterssicherung baut auf einer öffentlichen Sozialversicherung auf. In diese sind Beamte:innen und die meisten Selbstständigen zu denselben Bedingungen wie die abhängig Beschäftigten einbezogen, wenngleich die Gruppen bisher organisatorisch getrennt in unterschiedlichen Zweigen der Pensionsversicherung behandelt werden. Die Rentenleistungen spiegeln die Beiträge und damit die Erwerbskarriere wider. Das Leistungsziel wird mit der Formel 80/45/65 beschrieben: eine Bruttoersatzrate von 80 % bezogen auf das Lebensdurchschnittseinkommen nach 45 Jahren Beitragszahlung zum Renteneintritt mit 65 Jahren. Voraussetzung für den Leistungsbezug ist eine Beitragszeit von mindestens 15 Jahren. Leistungen des sozialen Ausgleichs greifen bei Arbeitslosigkeit oder Zeiten der Kindererziehung, eine Hinterbliebenenabsicherung ist vorhanden. Das Risiko der Erwerbsminderung wird über die Pensionsversicherung abgesichert. Es existieren Möglichkeiten des vorzeitigen Renteneintritts. Während die Ansprüche der Versicherten entsprechend der Lohnentwicklung angepasst werden, werden die Pensionen entsprechend der Preisentwicklung fortgeschrieben, häufig noch politisch modifiziert, da die jährlichen Anpassungen vom Parlament beschlossen werden müssen (siehe etwa zur aktuellen Anpassung Pensionsversicherung (2026b)). Eine einkommensgeprüfte steuerfinanzierte Leistung, die an der Pensionsversicherung andockt, sorgt für ein Mindesteinkommen für Rentner:innen (Ausgleichszulage) (siehe Pensionsversicherung (2026a) zu den aktuellen Richtsätzen). Die Finanzierung erfolgt im Umlageverfahren aus Beiträgen und Bundesmitteln, wobei letztere als Ausfallhaftung fungieren, also variabel sind. Die Beiträge in Höhe von 22,8 % werden von Arbeitgebern (12,55 %) und Beschäftigten (10,25 %) getragen und sind seit 1988 stabil.

Schweden verfügt dagegen über ein Alterssicherungssystem, in dem mehrere Teilsysteme ineinandergreifen. Eine öffentliche Rente im Umlageverfahren (Einkommensrente), die zudem über Kapitalpuffer verfügt, wird ergänzt durch verpflichtende kapitalgedeckte Vorsorge (Prämienrente) – umgesetzt durch verschiedene Fonds, darunter als Standardoption ein öffentlicher Fonds – und ein Betriebsrentensystem, das weite Teile der Beschäftigten erfasst. Dabei wäre es korrekter, von überbetrieblicher Altersvorsorge zu schreiben, da dieses System über vier Versorgungswerke abgewickelt wird, die 90 % der Beschäftigten absichern. Die Garantierente sorgt für

ein Mindesteinkommen für Rentner:innen; Voraussetzung für ihren vollen Bezug ist ein Aufenthalt im Land von 40 Jahren. In das öffentliche System sind alle Erwerbstätigen einbezogen. Die Leistungen der Einkommensrente spiegeln die Beiträge und damit die Erwerbskarriere, den Zeitpunkt des Renteneintritts sowie die kohortenspezifische Lebenserwartung wider. Leistungen des sozialen Ausgleichs greifen bei Arbeitslosigkeit oder Zeiten der Kindererziehung, eine Hinterbliebenenabsicherung ist vorhanden. Das Risiko der Erwerbsminderung wird nicht über die Rentenversicherung abgesichert. Das Renteneintrittsalter ist variabel ab 64 Jahren (Garantierente: ab 67 Jahren), wobei das empfohlene Alter derzeit bei 67 Jahren liegt. Diese Altersgrenzen werden voraussichtlich schrittweise angehoben. Die Anpassung der Ansprüche der Versicherten und der Leistungen folgt in der Einkommensrente im Wesentlichen der Lohnentwicklung, kann aber geringer ausfallen, wenn Einnahmen und Ausgaben des Systems in einem Missverhältnis stehen. Die Anpassung der Garantierente folgt der Preisentwicklung.

Die Finanzierung erfolgt aus Beiträgen, nur die der Garantierente aus Steuermitteln. Die Beiträge werden von Arbeitgebern und Beschäftigten getragen, der Beitragssatz in Höhe von 17,21 % des versicherungspflichtigen Einkommens verteilt sich auf 10,21 % für die Arbeitgeber und 7 % für die Beschäftigten, wobei die Beschäftigten die Beiträge voll von der Steuer absetzen können. 2,5 Prozentpunkte dieses Beitrags fließen in die Prämienrente. Für die Arbeitgeber kommen noch Beiträge von in der Regel 4,5 % zur betrieblichen Altersversorgung hinzu, oberhalb der Beitragsbemessungsgrenze der öffentlichen Systeme sogar in Höhe von 30 %. Sie zahlen außerdem den Beitrag für die öffentlichen Renten auch oberhalb der Beitragsbemessungsgrenze an den Staatshaushalt. Klarer Fokus bei der Gestaltung des Rentensystems war die finanzielle Nachhaltigkeit, verstanden als stabiler Beitragssatz, dem die anderen Elemente unterworfen sind.

Der Vergleich mit Deutschland

Die grundsätzliche normative Ausrichtung der beiden Alterssicherungssysteme unterscheidet sich voneinander und von der deutschen Alterssicherung: Natürlich zielen alle Systeme auf die Gewährung verlässlicher Alterssicherungsleistungen und die Ermöglichung des Ruhestands – die österreichische Alterssicherung ist aber an einem Leistungsziel orientiert, die schwedische dagegen auf Beitragsstabilität geeicht (und die deutsche weder auf das eine noch auf das andere).

Dabei sticht Österreich gegenüber den anderen beiden Ländern hervor, da es zum einen allein auf die öffentliche Säule setzt und private und betriebliche Vorsorge kein inte-

graler Bestandteil des Alterssicherungssystems sind; Vorstöße zu einer Teilprivatisierung der Alterssicherung waren nicht erfolgreich (Blank et al., 2016). Zum anderen sind die Leistungen in Österreich in internationalen Vergleichsstudien deutlich großzügiger als in Schweden und Deutschland. Diese Einschätzung bleibt im Vergleich zwischen Deutschland und Österreich auch bei unterschiedlichen methodischen Herangehensweisen stabil, bei der Analyse von idealtypischen Lebensverläufen und technischen Kennzahlen ebenso wie bei der Betrachtung empirischer Werte für vergleichbare Gruppen von Leistungsbeziehenden (Blank et al., 2021a). Schweden und Deutschland bewegen sich in Bezug auf die Leistungen in etwa auf demselben Niveau (OECD, 2025; Blank, 2022).¹ Die Mindestleistungen (Garantierrente, Ausgleichszulage) wirken in Österreich und Schweden bei allen Unterschieden stringenter als die deutsche Grundrente, wobei im Zeitverlauf in beiden Ländern Elemente hinzugefügt wurden, die auch in diesem Bereich der Alterssicherung die Leistungsgerechtigkeit betonen.

Schweden und Österreich zeichnen sich gegenüber Deutschland durch eine größere Verbindlichkeit aus: Österreich durch eine öffentliche Pflichtversicherung, Schweden durch die Kombination aus öffentlichen Systemen und einer betrieblichen Altersversorgung, die auf einer sehr hohen Tarifbindung aufsetzt. In beiden Ländern ist die Erwerbstätigenversicherung weitgehend realisiert.

Beide Länder weisen überdies einen deutlich höheren Arbeitgeberbeitrag zur Alterssicherung auf als Deutschland. Bezüglich der Finanzierung muss im Blick behalten werden, dass das Risiko der Erwerbsminderung in Schweden nicht über das Alterssicherungssystem abgedeckt wird. Die genannten Beiträge fließen also voll in die Renten.

Was kann gelernt werden, was soll gelernt werden?

Aus der Feststellung von Unterschieden und Gemeinsamkeiten folgt unmittelbar weder, was gelernt werden kann, noch, was gelernt werden soll. Aus der Analyse anderer Länder können Schlüsse auf ganz unterschiedlichen Ebenen gezogen werden. So können Österreich und Schweden dazu dienen, Besonderheiten der hiesigen Alterssicherung und des politischen Diskurses auszumachen und damit auch vermeintliche Selbstverständlichkeiten zu prüfen. Österreich und Schweden haben etwa deutlicher als Deutschland Zielvorstellungen auf Leistungs- bzw. Finanzierungsseite umgesetzt. In die Beurteilung, welche Ausprägung der Zieldimension wünschenswert ist, fließen dann normative Wertungen ein: Was soll ein Alters-

sicherungssystem leisten (können) und welche speziellen Probleme welcher Personengruppen sollen durch Institutionen der Alterssicherung gelöst werden?

Die Länder zeigen überdies, dass ein Vorschlag, Alterssicherung „wie in Land X“ anzugehen, die Gefahr birgt, historische Prozesse und das Umfeld der jeweiligen Entscheidungen auszublenden: Weder die Selbstständigen noch die Beamt:innen sind in Österreich von heute auf morgen in das einheitliche System integriert worden. Der Einbezug der Beamt:innen war von politischen Auseinandersetzungen begleitet. Und das gegenwärtige schwedische System ist Ergebnis eines breiten, überparteilichen Konsenses darüber, dass das vorherige System abgelöst werden sollte und das neue im Konsens weiterzuentwickeln sei. Die Vorbildfunktion eines Landes für Deutschland – die abhängig von normativen Setzungen durchaus herausgearbeitet werden kann – ist daher eher als Entwicklungsrichtung und nicht als Blaupause zu verstehen. Anders gesagt, können andere Länder Möglichkeiten oder Wege zeigen, die für das deutsche System in Frage kommen, ohne dass das Alterssicherungssystem dafür kopiert werden muss.

Schließlich können Einzelaspekte der Systeme geprüft werden: Ist eine Preisindexierung der Renten sinnvoll? Oder kann etwa eine öffentlich regulierte, verpflichtende kapitalgedeckte Säule wie die Prämienrente in Schweden die umlagefinanzierte Rente in Deutschland ergänzen? Die Beispiele sind sicher diskutabel. Allerdings ist *erstens* eine gewisse Umsicht bei der Formulierung entsprechender Vorschläge angebracht. Denn das Betonen von einzelnen Aspekten kann leicht zur Rosinenpickerei mutieren und wichtige Kontextinformationen ausblenden. Die Inflationsanpassung von Leistungen kann wünschenswerte Verteilungswirkungen oder fiskalische Wirkungen erzielen (Kommission Verlässlicher Generationenvertrag, 2020). Aber so ein Vorschlag kann nicht von der Bestimmung der Höhe des Leistungsniveaus bei Rentenbeginn getrennt werden: In Österreich setzt die Inflationsanpassung an einem hohen Startbetrag an, der die relative Abwertung der laufenden Renten gegenüber den Löhnen als vertretbar erscheinen lässt. Und zur schwedischen Prämienrente sei angemerkt, dass die damit verbundenen Kapitalmarktrisiken (die die Versicherten und Rentner:innen treffen) möglicherweise deswegen zumutbar sind, weil im Gesamtpaket die unmittelbaren Kosten (Beiträge) bei den Arbeitgebern oder durch Steuererleichterungen im Staatshaushalt aufschlagen. *Zweitens* setzen diese und andere Vorschläge eine Wenn-Dann-Argumentation voraus, die offen gelegt werden sollte: Die schwedische Regulierung kapitalgedeckter Vorsorge ist lehrreich, wenn die Vorentscheidung für ein (teil-)kapitalgedecktes System getroffen ist. Es ist also

¹ Bei entsprechenden neueren Modellrechnungen der OECD ist zu berücksichtigen, dass für Schweden von längeren Erwerbskarrieren ausgegangen wird, die rentensteigernd wirken.

sinnvoll, erst über grundlegende Normen und Strukturen zu sprechen, bevor die Details diskutiert werden.

Und was kann Deutschland lernen?

Bei aller Vorsicht lassen sich aus dem Vergleich einige Erkenntnisse für die deutsche Debatte ziehen. Diese sind geeignet, Entwicklungsrichtungen zu bestimmen, die das deutsche System nehmen könnte.

Das österreichische Beispiel zeigt, was eine öffentliche Sozialversicherung leisten kann, und dass in einem Umlageverfahren deutlich bessere Leistungen möglich sind. Das schwedische System zeigt, dass andere Vorsorgewege einschließlich der betrieblichen Altersvorsorge umgesetzt werden können ohne die in Deutschland bekannten Versorgungslücken. Wenn Alterssicherung also weiterhin als öffentliche Aufgabe verstanden wird, dann verdeutlichen die Länder auf unterschiedliche Weise, dass verbindlichere Systeme möglich sind. Dabei zeichnet sich Österreich dadurch aus, dass die Alterssicherung ein Leistungsziel hat; der Fokus auf die stabile Finanzierung in Schweden ist sozialpolitisch unbefriedigend und die Leistungen des schwedischen Systems weichen in Modellrechnungen nicht deutlich vom deutschen System ab.

Der Einbezug weiterer Gruppen von Erwerbstätigen ist möglich. Wenn dieser Einbezug gewollt ist – etwa aus Gründen der Gleichbehandlung oder des Sozialschutzes – dann gibt Österreich nicht nur den Hinweis darauf, dass das machbar ist, sondern auch darauf, dass dieser Prozess sicher nicht konfliktfrei und das Ziel nicht von heute auf morgen erreichbar ist. Hier kommt der eingangs genannte Punkt ins Spiel: Die Analyse der Institutionen sollte durch eine Analyse der Reformpfade ergänzt werden.

Andere Finanzierungsmixe und auch eine höhere Arbeitgeberbeteiligung an der Alterssicherung als in Deutschland sind offensichtlich umsetzbar und tragfähig. Die Beispiele Schweden und Österreich könnten dazu beitragen, die politischen Positionen und wissenschaftlichen Vorschläge in der deutschen Debatte um „Lohnnebenkosten“ einzuordnen und eventuell zu entschärfen. Österreich und Schweden schaffen zudem Erwartungssicherheit für Arbeitgeber und Beschäftigte in Bezug auf die Beiträge. In Österreich ist der Bundeszuschuss das flexible Element in der Rentenpolitik und in Grenzen ist es auch die dis-

cretionäre Anpassung der Leistungen. In Schweden sind die Leistungen flexibel. Beide Länder haben damit die Beitragssätze ein Stück weit entpolitisiert – jeweils aber in Verbindung mit einer gegenüber Deutschland höheren Kostentragung durch die Arbeitgeber bzw. einer anderen Rolle des Staatszuschusses.

Zur Umsetzung von „Mindestrenten“ sind verschiedene Wege möglich – der deutsche Weg der Grundrente wirkt im Vergleich kompliziert. Die anderen beiden Länder versuchen ebenfalls einen Weg zwischen sozialpolitischem Auftrag einer Mindestsicherung und Leistungsgerechtigkeit zu gehen. Beide Länder können als Anregung dienen, wie Mindestsicherungs- und Leistungsprinzip zusammengedacht werden, wobei aber der Gesamtkontext – speziell die Höhe der Leistungen bei normalen, durchschnittlichen Erwerbsbiografien – berücksichtigt werden sollte.

Schließlich zeigt der Vergleich: Rentensysteme werden immer wieder reformiert. Rentenpolitik ist und bleibt Politik – es geht um nicht abschließend und schon gar nicht um allein wissenschaftlich zu klärende Verteilungsfragen, um normative Fragen eines guten Lebens, um die Planbarkeit von Lebensläufen und Normalitätsvorstellungen. Daran wird sich immer wieder Streit entzünden.

Literatur

- Anderson, K. (2021). Alterssicherungspolitik und organisierte Interessen in Schweden. *WSI Study*, Nr. 28, 10/2021.
- Blank, F. (2022). Rente: Eignet sich Schweden als Vorbild für Deutschland? *WSI Policy Brief*, Nr. 69, 4/2022.
- Blank, F., Logeay, C., Türk, E., Wöss, J. & Zwiener, R. (2016). Alterssicherung in Deutschland und Österreich: Vom Nachbarn lernen? *WSI-Report*, Nr. 27, 1/2016.
- Blank, F., Logeay, C., Türk, E., Wöss, J. & Zwiener, R. (2021a). Deutlich höhere Renten in Österreich als in Deutschland – methodische Aspekte des Vergleichs. *Zeitschrift für Sozialreform*, 67(3), 211–259.
- Blank, F., Logeay, C., Türk, E., Wöss, J. & Zwiener, R. (2021b). Renten in Deutschland und Österreich, Fragen und Antworten. *WSI Policy Brief*, Nr. 64, 12/2021.
- Kommission Verlässlicher Generationenvertrag. (2020). *Bericht der Kommission Verlässlicher Generationenvertrag, Band I – Empfehlungen*.
- MISSOC – Mutual Information System on Social Protection. (2025). *Comparative Tables*. Updated 01.07.2025.
- OECD – Organisation for Economic Co-operation and Development. (2025). *Pensions at a Glance 2025. OECD and G20 Indicators*.
- Pensionsversicherung. (2026a). *Ausgleichszulage & Pensionsbonus im Überblick*.
- Pensionsversicherung. (2026b). *Pensionserhöhung 2026*.
- Wöss, J. (2020). Das österreichische Pensionssystem. In F. Blank, A. Buntentbach & M. Hofmann (Hrsg.), *Neustart in der Rentenpolitik. Analysen und Perspektiven* (S. 235–257). Nomos.

Title: *Pension policy: How and what can we learn from other countries?*

Abstract: *Pension systems are constantly being reformed and adapted to changing conditions. In research and political debates on pension policy, different welfare states are often compared. Austria, for example, relies on comprehensive, strong social security, while Sweden relies more on capital-funded pension insurance. However, in order to learn successfully from other countries, it is also necessary to understand the framework conditions and one's own norms.*