



DIPLOMARBEIT

Titel der Diplomarbeit

„Die Auswirkungen der Privatisierungen im
österreichischen Sozialstaat – Beispiel
Pensionskassen“

Verfasser

Marko Bekic

angestrebter akademischer Grad

Magister der Philosophie (Mag. phil.)

Wien, 2012

Studienkennzahl lt. Studienblatt: A 300

Studienrichtung lt. Studienblatt: Politikwissenschaft

Betreuer: Univ.- Doz. Dr. Johann Wimmer

Diese Arbeit widme ich meiner Nichte Sofija

Danksagung

An dieser Stelle möchte ich mich bei Herrn Dozent Johann Wimmer bedanken, der mich bei meiner Diplomarbeit unterstützt, mir mit wertvollen Hinweisen und Tipps zur Seite gestanden und als Gutachter meiner Arbeit fungiert hat.

Weiterhin danke ich Dr. Angelika Stangl, die sich bereit erklärt hat, meine Diplomarbeit gegenzulesen, sich nicht gescheut hat, Kritik zu üben und Verbesserungsvorschläge vorzubringen und mir auch moralisch immer zu Seite stand.

Nicht zuletzt gilt mein besonderer und tiefer Dank meiner Mutter, die mir mein Studium ermöglicht hat, sowie meiner Tante und meinem Onkel, die immer ein offenes Ohr für meine Anliegen hatten.

Inhaltsverzeichnis

1 Einleitung	5
2 Wohlfahrtsstaatsforschung	9
2.1 Beveridge vs. Bismarck Modell	9
2.2 Die Einteilung nach Esping–Andersen	10
2.2.1 Die drei Welten	11
2.2.1.1 Konservativer Typus.....	12
2.2.1.2 Sozialdemokratischer Typus	13
2.2.1.3 Liberaler Typus.....	13
2.2.2 Ergänzungen und Kritik	14
2.3 Vergleichende Sozialpolitikforschung.....	16
2.3.1 Sozioökonomischer Funktionalismus.....	16
2.3.2 Machtressourcen Ansatz.....	17
2.3.3 Parteidifferenztheorie.....	18
2.3.4 Institutionalistische Ansätze	19
2.3.5 Politikerbtheoreme	21
2.3.6 Denationalisierungs- und Globalisierungstheoreme	23
2.4 Sozialstaatsrückbau.....	25
3 Sozialstaat Österreich	28
3.1 Historische Entwicklung	28
3.2 Entwicklung ab 1980	31
3.2.1 Ökonomischer Umschwung	32
3.2.2 Demographischer Wandel	33
3.2.3 Veränderung in der Erwerbsarbeit	34
3.2.4 EU – Beitritt von Österreich	35
3.3 Charakteristika des Wohlfahrtsstaatsmodells	38
3.3.1 Erwerbsarbeit als Voraussetzung für soziale Sicherheit	38
3.3.2 Die Lebensstandardsicherung und das Äquivalenzprinzip	39
3.3.3 Subsidiaritätsprinzip – Nachrangigkeit staatlicher Hilfe	39
3.3.4 Schutz der Lohnabhängigen im Produktionsprozess	40
3.3.5 Versorgungsprinzip	40
3.3.6 Organisation.....	40

3.4 Sozialausgaben.....	41
3.4.1 Die Finanzierung des Wohlfahrtsstaates	42
3.4.1.1 Finanzierungsengpässe	42
3.5 Entscheidende Akteure bei der Umsetzung der Sozialpolitik.....	43
4 Öffentliche Altersvorsorge.....	45
4.1 Organisation der öffentlichen Pensionsversicherung.....	46
4.2 Charakteristika der Pensionsversicherung.....	46
4.3 Leistungsberechtigte, Leistungsvoraussetzungen und die Leistungsansprüche	48
4.4 Berechnung der Pensionshöhe	51
4.4.1 Die Berechnung gemäß dem Allgemeinen Pensionsgesetz - APG	51
4.4.2 Berechnung nach dem ASVG	52
4.5 Pensionsversicherte und Pensionsstände.....	53
4.6 Pensionshöhe	54
4.6.1 Pensionsanpassung.....	56
4.7 Durchschnittliches Eintrittsalter in die Pension.....	57
4.8 Ungünstige Verteilung zwischen Pensionsbeziehern und Pensionsversicherten.....	59
4.9 Die Finanzierung des Pensionssystems.....	60
4.9.1 Ausfallhaftung und Ersatzzeiten	61
4.10 Tiefgreifende Veränderungen im Pensionssystem	65
4.10.1Pensionsreformen in den 1980ern	65
4.10.2 Die Entwicklungen in den 1990er Jahren.....	66
4.10.3 Die radikalen Veränderungen ab 2000	68
4.10.3.1Pensionsreform 2003.....	69
4.10.3.2 Pensionsharmonisierung 2004: Allgemeines Pensionsgesetz	71
5 Betriebliche Altersvorsorge – die zweite Säule	74
5.1 Die Position der Weltbank	75
5.1.1 Chile als Beispiel für eine radikale Umstellung des Pensionssystems	78
5.2 Betriebspensionen in Österreich	81
5.2.1 Der Weg zur Pensionskassenregelung.....	82
5.3 Pensionskasse	84
5.3.1 Allgemeines.....	85
5.3.1.1 Betriebliche und Überbetriebliche Pensionskassen	86
5.3.1.2 Veranlagungs- und Risikogemeinschaft.....	86
5.3.1.2.1 Charakteristika der VRG.....	88

5.3.1.2.2 Wahl der VRG.....	89
5.3.2 Rechtliche Voraussetzungen für einen Beitritt zu einer PK	90
5.3.2.1 Betriebsvereinbarung	90
5.3.2.2 Pensionskassenvertrag.....	92
5.3.2.3 Der Geschäftsplan.....	92
5.3.3 Anspruchsberechtigte und Fristen.....	93
5.3.3.1 Wartezeit.....	93
5.3.3.2 Unverfallbarkeitsfrist	94
5.3.3.2.1 Unverfallbarkeitsbetrag	94
5.3.3.3 Alterspension	95
5.3.3.4 Hinterbliebenenversorgung.....	95
5.3.3.5 Berufsunfähigkeitspension	96
5.3.4 Beiträge	96
5.3.4.1 Leistungszusagen	97
5.3.4.2 Beitragszusagen	97
5.3.4.3 Mischvariante aus Beitrags- und Leistungszusagen.....	99
5.3.4.4 Arbeitnehmerbeiträge	99
5.3.5 Die Möglichkeiten einer Einstellung, Aussetzung oder Einschränkung von Beitragsleistungen	100
5.3.5.1 Widerruf.....	101
5.3.5.2 Aussetzen und Einschränken der Beiträge.....	101
5.3.6 Indikatoren für die Leistungsberechnung.....	102
5.3.6.1 Rechnungszins.....	103
5.3.6.1.1 Hoher Rechnungszinssatz vs. niedriger Rechnungszinssatz	103
5.3.6.1.2 Rechnungsmäßiger Überschuss	104
5.3.6.1.3 Schwankungsrückstellung	105
5.3.6.2 Sterbetafeln	106
5.3.7 Mindestverzinsung und Mindestertragsrücklage	107
5.3.7.1 Änderung des Gesetzes 2003.....	107
5.3.7.1.1 Veränderungen für Leistungsberechtigte	108
5.3.7.1.2 Auswirkungen der Änderungen für die Anwartschaftsberechtigten.....	108
5.3.7.2 Mindestertragsrücklage	109
5.3.7.2.1 Neue mögliche Szenarien durch die Pensionsfondsrichtlinie.....	109
5.3.8 Verwaltungskosten	110

5.3.8.1 Ausmaß der Kosten	111
5.3.8.1.1 Kosten auf die Beiträge und auf das Vermögen	111
5.3.9 Überwachung	112
5.3.9.1 Finanzmarktaufsicht.....	112
5.3.9.2 Prüfaktuar	112
5.3.9.3 Abschlussprüfer	113
5.3.9.4 Staatskommissär	113
5.3.10 Veranlagung durch die Pensionskassen.....	113
5.3.10.1 Strategische Asset Allocation und Asset Liability Studies.....	115
5.3.11 Performance	116
5.3.12 Verluste	118
5.3.12.1 Unterschiedliche Auswirkungen für Anwartschafts- und Leistungsberechtigte	118
6 Ein Vergleich zwischen dem kapitalgedeckten Pensionskassensystem und der umlagefinanzierten staatlichen Pensionsvorsorge	120
6.1 Kapitaldeckungsverfahren vs. Umlageverfahren.....	120
6.1.1 Überlegenheit der privaten Altersvorsorge?	122
6.1.2 Mobilität des Kapitals	123
6.2 Demographie.....	124
6.2.1 Abhängigkeit vom Arbeitsmarkt	125
6.2.2 Abhängigkeit vom Wirtschaftswachstum	127
6.3 Sparquote.....	127
6.4 Die Aufwendungen für öffentliche und private Pensionssysteme	128
7 Schlussfolgerungen.....	130
8 Literaturverzeichnis	134
Abstract	142
Lebenslauf	143

1 Einleitung

Die Frage der zukünftigen Finanzierung des Pensionssystems ist keineswegs neu, und dennoch hat sich die Diskussion darüber auf neue Ebenen verlagert. Zeitgleich mit der Jahrtausendwende wurde in Österreich eine neue Form der Politik eingeführt, die in den darauffolgenden Jahren zu großen Veränderungen innerhalb des Wohlfahrtsstaats führen sollte. Die ÖVP/FPÖ Regierung führte den restriktiven, bereits in den 1980er eingeschlagenen, Kurs auf einen neuen Level, denn Veränderungen sollten nicht mehr bloß innerhalb des Systems durchgeführt werden, so wie es bis 2000 der Fall war. Diesbezüglich wurden im Regierungsprogramm von 2000 („Österreich neu regieren“) unbedingt erforderliche Umstrukturierungen festgelegt, die aufgrund der demographischen und finanziellen Probleme des Staates so schnell wie möglich umgesetzt werden müssen. In den folgenden Pensionsreformen (2003/2004) wurden demgemäß äußerst weitreichende, vor allem restriktive, Maßnahmen vorgenommen. Das Ziel bestand darin, den Staat durch den Ausbau des Pensionssystems auf ein Drei – Säulen-Modell zu entlasten, wobei die zweite und dritte Säule durch das Kapitaldeckungsverfahren finanziert werden sollten. Slogans wie etwa „mehr privat, weniger Staat“ wurden sowohl von der Politik als auch von anderen relevanten Akteuren (Banken und Versicherungen) sowie von den Medien zur Unterstreichung des Bildes eines den modernen Herausforderungen nicht mehr gewachsenen Staates in die Öffentlichkeit getragen. Besonders bezeichnend ist, dass die Koalitionsregierung nicht besonders viel Wert darauf legte, die Meinungen der Sozialpartner und der Oppositionsparteien zu erfahren, weshalb sie gleich ganz aus dem politischen Entscheidungsprozess ausgegliedert wurden. (Bis zu diesem Zeitpunkt waren vor allem die Sozialpartner bei der Entscheidungsfindung und der Umsetzung im Bereich der Sozialpolitik maßgeblich beteiligt.)

Diese Vorgangsweise schürte die Verunsicherung innerhalb der Bevölkerung, da viele Personen die Verschlechterung ihres Lebensstandards im Alter befürchteten. Zeitgleich sahen viele neoliberale Vertreter die große Chance den Sozialstaat durch Privatisierung der Altersvorsorge abzubauen und das Sparvolumen zu erhöhen. Die Medien spielten in diesem Prozess ebenfalls eine wichtige Rolle, da sie den „Generationenkonflikt“

zusätzlich anheizten. Die großen Gewinner dieser emotional aufgeladenen Stimmung waren schlussendlich die Finanzinstitute, weil sie auf eine gewaltige Kapitalvermehrung setzen konnten.

Aufgrund dieser Dynamik ist es kaum verwunderlich, dass die über Jahrzehnte aufgebauten sozialstaatlichen Errungenschaften von vielen angezweifelt werden. Durch den Umstieg auf das Kapitaldeckungsverfahren, so der Konsens der Finanzvertreter, können schließlich alle Schwächen des Umlageverfahrens umgangen werden. Die fehlenden sozialen Komponenten, wie etwa der durch die staatliche Pensionsversicherung garantierte soziale Ausgleich, spielen dabei keine Rolle. Schließlich soll durch diese (an den Kapitalmarkt gebundene) Vorsorgeform jeder, unabhängig von allen anderen, seine eigene Pension erwirtschaften können. Zudem ist die Veranlagung der Ersparnisse auf dem Kapitalmarkt mit hohen Erträgen verbunden, was schließlich schon in den 1990er Jahren von Pensionskassen dafür genutzt wurde, um hohe Rechnungszinssätze festzusetzen. Neben all diesen Vorteilen ergibt sich zusätzlich ein gesamtgesellschaftlicher Nutzen, da die mit dem Kapitaldeckungsverfahren einhergehenden höheren Sparquoten einen positiven Effekt auf die Wirtschaft bedeuten. Desto mehr Ersparnisse verfügbar sind, desto mehr Geld steht für Investitionen zur Verfügung, was schlussendlich positive Auswirkungen auf das Wirtschaftswachstum hat.

Ich möchte in meiner Arbeit erläutern, ob diese Argumente bei einer genaueren Analyse auch wirklich standhalten. Außerdem möchte ich untersuchen, welche Auswirkungen sich durch die zunehmende Privatisierung des Sozialstaates auf die wohlfahrtsstaatlichen Errungenschaften ergeben.

Dabei werde ich zunächst auf die Theorieansätze in der Wohlfahrtsstaatsforschung eingehen. Einerseits möchte ich damit die verschiedenen Strömungen, welche bereits zu meinem Grundthema existieren, darlegen, andererseits sollen mir die unterschiedlichen Ansätze als argumentative Stütze dienen.

Darauf folgend möchte ich auf die Entwicklung des Wohlfahrtsstaates genauer eingehen. Der expansive Ausbau bis in die 1980er Jahre hinein und die darauf folgende und bis heute andauernde restriktive Ausrichtung sollen in diesem Kapitel beschrieben

werden. Insbesondere die in den 1980ern und 1990ern neu aufgetretenen Problemlagen bzw. Rahmenbedingungen, welche bei der Umgestaltung des Pensionssystems schlussendlich mitentscheidend waren, werde ich genauer analysieren. Um zu den Veränderungen adäquat Stellung nehmen zu können, ist es unumgänglich auf die wichtigsten Gestaltungsprinzipien und Charakteristika des konservativen Wohlfahrtsstaatsmodells einzugehen.

Im Anschluss daran gebe ich einen Überblick über die staatliche Pensionssäule. Mein Schwerpunkt bei der Beschreibung der staatlichen Altersvorsorge liegt auf der genauen Analyse von den in 2000er Jahren durchgeführten Reformen. Wie bereits erwähnt fielen viele dieser Reformschritte äußerst heftig aus, womit schlussendlich das Einfallstor für private Versicherungsträger geöffnet wurde. Ich möchte verschiedene Statistiken (z.B. Pensionsbelastungsquote, Altenquote, Bundesbeitrag...) hinzuziehen, um auf deren Grundlage die gegenwärtige Situation der ersten Säule zu beschreiben.

Bevor ich konkret auf die Ausgestaltung der zweiten Säule eingehe, möchte ich mich mit dem Drei-Säulen-Modell auseinandersetzen. Insbesondere Chile ist in dieser Hinsicht interessant, weil dort bereits in den 1980er eine Umstellung auf das Mehr-Säulen-Modell vollzogen wurde. Im Jahr 1994 veröffentlichte die Weltbank einen Forschungsbericht, der explizit auf die Probleme der staatlich organisierten Pensionsmodelle verweist und zugleich die private Zusatzvorsorge (nach Chiles Beispiel) als Lösung präsentiert.

Anschließend stelle ich kurz die betriebliche Altersvorsorge vor, um davon ausgehend das Pensionskassensystem genauer zu beschreiben. Die beiden für die Pensionskassenlösung relevanten Gesetze (Betriebspensionsgesetz und Pensionskassengesetz) dienen mir dabei als Grundlage. Natürlich will ich ebenso die Performance-Ergebnisse der Pensionskassen der letzten Jahre genauer betrachten, da sich dadurch möglicherweise Rückschlüsse über die Funktionstüchtigkeit vom Kapitaldeckungsverfahren ergeben.

Nachdem ich in den vorangegangenen Kapiteln ausreichend Informationen über die beiden verschiedenen Finanzierungssysteme gesammelt habe, möchte ich sie (in Hinblick auf die gesellschaftlichen Anforderungen) miteinander vergleichen.

Ausschlaggebend bei dieser Gegenüberstellung sollen einerseits die Argumente, die für einen Abbau des Sozialstaats und für einen Ausbau der privaten Zusatzvorsorge sprechen, und andererseits die möglichen Auswirkungen auf die wohlfahrtsstaatlichen Charakteristika im österreichischen Sozialstaat sein.

Die methodische Herangehensweise wird sich hauptsächlich durch die Analyse von Sekundärliteratur ergeben. Für den Großteil meiner Arbeit ist ein großes Angebot an Literatur vorhanden. Deshalb besteht mein Anliegen darin eine sinnvolle Struktur zu entwickeln. Neben den Sammelbänden und Monographien werde ich auf andere relevante Materialien, wie Broschüren und Fachzeitschriften, zurückgreifen. Für die Abhandlung über die Pensionskassen sind insbesondere die Gesetze (PKG und BPG) eine wichtige Stütze.

Studien vom Wirtschaftsforschungsinstitut und der Kommission zur langfristigen Pensionssicherung verwende ich um die Finanzierungsproblematik in der staatlichen Pensionssäule zu erläutern. Die Tabellen und Statistiken sind hauptsächlich der Homepage von Statistik Austria und dem Handbuch der Sozialversicherung entnommen. Zusätzlich spielen die Performance-Statistiken von der Österreichischen Kontrollbank eine wichtige Rolle für meinen Analyseteil.

Ich möchte darauf hinweisen, dass ich zu Gunsten der einfacheren Lesbarkeit sowohl für die männliche wie die weibliche Form die männliche Form verwenden werde.

2 Wohlfahrtsstaatsforschung

Zu meinem Thema gibt es zahlreiche Theorien und Typologien. Diese bilden für jede politikwissenschaftliche Auseinandersetzung das Grundgerüst, weshalb ich in diesem Kapitel auf die bereits bestehende Forschung zum Thema Wohlfahrtsstaat eingehen möchte. Mein Ziel besteht darin, meine Argumentation mit den bereits bestehenden theoretischen Strängen zu untermauern, aber auch zu erweitern.

2.1 Beveridge vs. Bismarck Modell

In der Wohlfahrtsstaatsforschung wird häufig auf das Beveridge bzw. Bismarck Modell verwiesen. Es handelt sich um verschiedene Ansätze, welche oft hilfreich sind bei der Auseinandersetzung mit der Entstehungsgeschichte von Sozialstaaten. Daher ist es wenig verwunderlich, dass dieses Einteilungsschema sehr häufig in der Sozialpolitikforschung angewendet wird.

Otto von Bismarck kann als Initiator der Sozialversicherung angesehen werden. Schon 1883 führte er die Kranken-, Unfall und Alterssicherung in Deutschland ein. Ein Hauptmerkmal dieses Modells bildet die Verknüpfung zwischen der sozialen Absicherung und der Erwerbsarbeit. Die Höhe der Beiträge, die sowohl vom Arbeitnehmer als auch vom Arbeitgeber entrichtet werden müssen, hängt von der Höhe des Einkommens ab. Die Beanspruchung von Sozialversicherungsleistungen erfolgt durch Sach- bzw. Geldleistungen. Typisch für das Bismarck System ist außerdem, dass nicht der Staat für die Erbringung sozialer Leistungen verantwortlich ist. Diese Aufgabe übernehmen „... gemeinnützige[n] oder private[n] Leistungserbringer[n], die sich ihrerseits in vertraglichem Verhältnis mit den öffentlich-rechtlichen Körperschaften der Sozialversicherung befinden.“¹ Die verschiedenen Sozialversicherungsmöglichkeiten sind je nach Art (Alter, Gesundheit,...) und Berufsgruppe (Arbeiter, Angestellte,...) gegliedert. Das Hauptziel besteht darin eine Lebensstandardsicherung für jeden Einzelnen zu ermöglichen, was allerdings mit einer geringen Umverteilung einhergeht.

Ökonom Lord William Beveridge entwarf im gleichnamigen Report von 1942 in Großbritannien ein liberales Modell, welches auf den Prinzipien der Universalität, umfassenden Risikoabsicherung und Bescheidenheit der Leistungen beruhte. Es ist

¹ Skuban, Ralph: Pflegesicherung in Europa, Sozialpolitik im Binnenmarkt, Wiesbaden 2004, S. 100

weitreichender als das Bismarck-Modell, weil es die Gesamtbevölkerung in einer Einheitsversicherung zusammenfasst. Als Hauptunterschied und wichtigstes Merkmal gilt jedoch die Finanzierungsart, da die Einnahmen durch Steuern bewerkstelligt werden sollen. Die Sachleistungen werden vom Staat gratis gewährt, die materiellen Leistungen werden zumeist als einheitliche Pauschalzahlungen ausbezahlt.² Beim Beveridge System kann eine stärkere Umverteilung ausgemacht werden, da es sich eher an dem Bedarfsprinzip (Mindestsicherung) und nicht vordergründig am Äquivalenzprinzip orientiert.

Bei der Ausbreitung der Modelle ist es interessant festzustellen, dass das Bismarck Modell vor allem in Kontinental- und Südeuropa Fuß fassen konnte (Deutschland, Belgien, Frankreich, Italien...) und sich das Beveridge System hauptsächlich in nordeuropäischen Ländern (insbesondere in Anglo-Amerikanischen Ländern) wie Großbritannien, Irland, Australien, Neuseeland und Kanada durchsetzen konnte.³

Seit den 50er Jahren kann eine eklatante Annäherung der beiden Systeme festgestellt werden. Insbesondere bei den Pensionssystemen konnte eine Vermischung konstatiert werden. „So wurden in den Beveridge-Ländern neben den steuerfinanzierten Volksrentensystemen beitragsfinanzierte Zusatzrentensysteme aufgebaut, wobei die Beiträge entweder ganz vom Arbeitgeber oder von Arbeitgebern und Arbeitnehmern gemeinsam entrichtet werden.“⁴ Passend zu dieser Entwicklung etablieren sich weltweit zusehends immer häufiger Mehr-Säulen-Modelle in der Alterssicherung, weshalb eine strikte Unterscheidung zwischen den beiden Leitsystemen noch schwieriger wird. Österreich wird eigentlich stets dem auf Beitragszahlungen beruhenden Bismarck Modell zugeteilt, allerdings fand und findet auch hier eine zunehmende Verknüpfung der beiden Ansätze statt.

2.2 Die Einteilung nach Esping – Andersen

Die Einteilung von Wohlfahrtsstaaten gemäß Esping-Andersens Konzept nimmt in der Wohlfahrtsstaatsforschung eine essenzielle Position ein. Das Modell der „drei Welten“

² Vgl. Skuban, Ralph, 2004, S. 101

³ Vgl. Prittwitz, Volker v.: Vergleichende Politikanalyse, Stuttgart 2007, S. 318

⁴ Ebd., S. 319

des Wohlfahrtskapitalismus zählt zum Standardwerk schlechthin, wobei auch ein guter Anknüpfungspunkt für Kritik geboten wird.

2.2.1 Die drei Welten

Esping- Andersens Ansatz entstand aus der Notwendigkeit heraus, eine genaue Definition darüber, was ein Wohlfahrtsstaat ist und was er leisten soll, zu liefern. Viele Theorien erschienen ihm einfach als unzulänglich, da sie sich zumeist an bestimmten einzelnen Punkten festhielten, die eine Sicht auf das Gesamtkonzept verunmöglichten. Sein Modell basiert auf drei Grundlagen: der De-Kommodifizierung, der sozialen Stratifizierung und der Annahme, dass der Wohlfahrtsstaat als Verbindungsstück zwischen Markt, Staat und Familie agieren soll.

Das vorrangige Ziel eines Wohlfahrtsstaates sollte die Gewährleistung von sozialen Rechten sein. Zur Erreichung dieses Vorhabens ist die sogenannte De-Kommodifizierung notwendig. Individuen sollen sich so weit als möglich vom Markt unabhängig machen können, ohne um den Verlust bestimmter Leistungen bangen zu müssen. „A minimal definition must entail that citizens can freely, and without potential loss of job, income, or general welfare, opt out of work when they themselves consider is necessary.“⁵ Die Integration von Individuen in ein Sozialfürsorge- oder ein Sozialversicherungssystem ist allerdings nicht gleichzusetzen mit einem hohen Grad an De – Kommodifizierung, wenn keine klare Unabhängigkeit vom Markt durchgesetzt werden kann. Ideal wäre natürlich, wenn die Essenz der Erwerbsarbeit bei der Sicherung des Lebensstandards sinken würde. Die Versorgung der Individuen soll an keine Bedingungen oder Leistungen geknüpft sein.

Bei der Stratifizierung ist es laut Esping-Andersen wichtig, der Frage nachzugehen, welches System der Stratifizierung am ehesten eine Unterstützung durch die Sozialpolitik erfahren würde. Im Mittelpunkt dieses Vorhabens steht das Verhältnis zwischen Staatsbürgerrechten und sozialen Klassen. Wichtig ist, dass der Wohlfahrtsstaat ebenfalls als eine Ebene, wo Stratifizierung stattfindet, verstanden wird.⁶

⁵ Esping- Andersen, Gosta: The three Worlds of Welfare Capitalism, Cambridge 1990, S. 23

⁶ Vgl. Esping- Andersen, Gosta 1990, S. 23

Esping-Andersen verweist in seinem Modell nicht nur auf politische Gestaltungsmöglichkeiten, sondern ebenso auf länderspezifische Besonderheiten auf anderen Ebenen (etwa kulturelle Vorstellungen). Auffällig ist, dass er in seiner Ausarbeitung einen Fokus auf Gerechtigkeit und Gleichheit legt. Ich möchte nun auf die verschiedenen Typen etwas genauer eingehen.

2.2.1.1 Konservativer Typus

Dieser Typus ähnelt dem Bismarck-Modell stark. Das Hauptaugenmerk liegt in der Schwächung der Arbeiterbewegung, welche durch eine gezielt herbeigeführte Spaltung entlang der Klassen vollzogen wird. Diesbezüglich sollen bei den verschiedenen Klassen unterschiedliche Leistungs- und Sozialniveaus angewendet werden, sodass ein Zusammenhalt zwischen den Erwerbstätigen unterbunden werden kann. Der Staat soll in diesem System insbesondere durch die Sympathie der Staatsbediensteten, die mit Privilegien verwöhnt werden, an Akzeptanz gewinnen.⁷ Diese Doppelstrategie, welche einerseits auf der Spaltung der Arbeiterschaft basiert, und andererseits auf dem privilegierten Beamtenapparat fußt, wendete Bismarck an, um die Arbeiterschaft zu unterdrücken bzw. zu kontrollieren.

In Österreich ergibt sich so eine Trennung unter anderem im ASVG Pensionsrecht, wo bei invaliditätsbedingten vorzeitigen Alterspensionen zwischen Arbeitern und Angestellten unterschieden wird. Trotz einiger universeller Leistungen (z.B. Pflege- oder Kindergeld) wird Österreich zum konservativen Typus hinzugezählt.

Esping-Andersen betont, dass es in korporatistischen Wohlfahrtsmodellen stets darum geht, den Markt als möglichen Zusatzanbieter von sozialen Leistungen/Rechten durch einen starken Staat zu verhindern. Zudem besteht eine enge Verbindung zur Kirche, weshalb die traditionelle Familie als dominante Gesellschaftsform gilt. Frauen werden dadurch oft benachteiligt. Erst in allerletzter Instanz werden sie vom Subsidiaritätsprinzip geschützt.⁸ Neben Österreich gehören auch Italien, Frankreich und Deutschland zu diesem Wohlfahrtsstaatsmodell.

⁷ Vgl. Esping-Andersen, Gosta, 1990, S. 24

⁸ Vgl. Ebd., S. 27

2.2.1.2 Sozialdemokratischer Typus

Bei diesem Typus ist die universalistische Ausrichtung hervorzuheben, die sich stark an den sozialen Bürgerrechten orientiert. Die angestrebte Statusgleichheit soll insbesondere durch einen starken solidarischen Zusammenhalt zwischen den unterschiedlichen Klassen erfolgen. Im Gegensatz zum konservativen Modell ist der Bezug von Leistungen nicht mehr an die Familienzugehörigkeit geknüpft. Esping- Andersen beschreibt den Typus wie folgt: „All benefit; all are dependent; and all will presumably feel obligated to pay.“⁹ Die De- Kommodifizierung ist bei einem solchen, auf sozialen Staatsbürgerrechten beruhenden, System äußerst hoch, der Stratifikationsgrad hingegen niedrig. Alle Schichten und Klassen sollen in einem einzigen universell ausgerichteten Versicherungssystem zusammengefasst werden.

Kennzeichnend für dieses Modell ist ein breites Angebot an öffentlichen Diensten, die für alle Schichten, und unabhängig von der Familiensituation, zugänglich sein sollen. Insbesondere Frauen werden viel stärker in die Erwerbsarbeit eingebunden, da die Einkommen im öffentlichen Dienst geschlechtergerechter gestaltet sind. Das System fußt auf der Notwendigkeit eine Vollbeschäftigung zu erreichen, womit diese zugleich als Hauptziel wie auch als Hauptstütze des sozialdemokratischen Typus zu gelten hat.

Dieser sozialdemokratische Typus ist vor allem in Norwegen, Schweden, Dänemark, aber auch in Finnland stark ausgeprägt. Alle diese Staaten können auf viele Legislaturperioden mit sozialdemokratischer Beteiligung zurückblicken, woraus sich schlussendlich auch der Name abgeleitet hat.

2.2.1.3 Liberaler Typus

Dieser Typus ist gekennzeichnet durch niedrige universelle Transferleistungen, bescheidene Sozialversicherungsprogramme sowie einer bedarfsgeprüften Sozialfürsorge. Das Modell impliziert vor allem jene Menschen, die in schlecht bezahlten Branchen tätig sind (insbesondere Arbeiter). Der Zugang zu den niedrigen Leistungen ist oft strikt geregelt und nicht zuletzt mit einem stigmatisierenden Effekt gleichzusetzen. Grundsätzlich ist eine starke Orientierung an den Markt gegeben. „In turn, the state encourages the market, either passively – by guaranteeing only a

⁹ Esping-Andersen, Gosta, 1990, S. 28

minimum – or actively – by subsidizing private welfare schemes.“¹⁰ Der dekommodifizierende Effekt ist demnach äußerst gering. Dies bedeutet schlussendlich, dass dieses System darauf bedacht ist, keine Anreize (Sozialleistungen) zu bieten, welche womöglich von der Beteiligung am Arbeitsmarkt abhalten würden.

Die Ausprägung des liberalen Wohlfahrtsstaates findet sich in den Vereinigten Staaten, Australien, Kanada und Neuseeland. Der Sozialdemokratische Typus stellt das genaue Gegenteil dar.

2.2.2 Ergänzungen und Kritik

Trotz der unbestrittenen Relevanz von Esping-Andersens Werk in der Wohlfahrtsstaatsforschung gibt es einige kritische Stimmen. Zunächst möchte ich allerdings auf einige Ergänzungen des Modells eingehen.

Leibfried ergänzte das Modell um den „rudimentären Sozialstaat“.¹¹ Dabei handelt es sich um Staaten aus Südeuropa, die den westlichen Vorbildern nacheifern. Das Hauptziel besteht also darin, einen Aufholprozess und eine damit einhergehende Weiterentwicklung zu erreichen. Diese Modelle sind kaum verrechtlicht, womit auch keine fixen Leistungen garantiert werden. Aus diesem Grund ist die Teilnahme am Arbeitsmarkt unumgänglich. Griechenland, Spanien oder auch Portugal gehören zu diesem Typus.

Castles und Mitchel entwickelten die These über den radikalen Wohlfahrtsstaat, der zwar bei den Ausgaben spart, zugleich auf eine breite Umverteilung achtet.¹² Diese Charakteristika sind vor allem auf eine schwache Arbeiterbewegung zurückzuführen, die nicht in der Lage war, einen sozialdemokratischen Wohlfahrtsstaat aufzubauen. Dieser Typus ist in Australien, Finnland, Großbritannien, Irland und Neuseeland zu finden.

¹⁰ Esping-Andersen, Gosta, 1990, S. 26f

¹¹ Leibfried, Stephan: Towards a European welfare state? On integrating poverty regimes into the European Community, in: Jones, Catherine (Hg.): New perspective on the welfare state in Europe, London 1993, S. 133 ff

¹² Vgl. Castles, Francis G., Mitchel, Deborah: Worlds of Welfare and Families of Nations, in: Castles, Francis G. (Hg.): Families of Nations, Patterns of Public Policy in western Democracies, Aldershot 1993, S. 93 ff

Die Kritik an den „Drei Welten des Wohlfahrtskapitalismus“ ist äußerst vielfältig, daher kann ich, im Rahmen dieser Arbeit, nur auf einige relevante Punkte eingehen. Rieger weist etwa darauf hin, dass die Wahl der De-Kommodifizierung als prägende Definition von Wohlfahrtsstaatlichkeit zu ungenau ist. In weiterer Folge hat eine solche verallgemeinerte Auffassung von Sozialpolitik Auswirkungen auf die Forschungsergebnisse. Lassenich knüpft an diesem Kritikpunkt an. Er kritisiert die diametrale Ausrichtung von Kommodifizierung und De – Kommodifizierung, weil erst diese Einteilung Esping- Andersens Ansatz ermöglicht. „Damit suggeriert der Autor aber eine Eindeutigkeit der Trennungslinien, eine Homogenität innerhalb der Sphären und eine Gleichheit des Zugangs zu ihnen, die sich in der Realität entwickelter kapitalistischer Wohlfahrtsstaaten so keineswegs wiederfinden lassen.“¹³

Die Projektion von idealtypischen Wohlfahrtsstaatsmodellen sei außerdem unzumutbar, da diese Vereinfachungen zwar als theoretische Annahme, aber nicht als sozialpolitische Realität existieren. Obinger und Wegschal führten eine Clusteranalyse durch, in der sie das Stratifizierungskonzept von Esping-Andersen überprüften. Unter anderem stellten sie fest, dass die Festlegung auf drei Idealtypen nicht unbedingt der Vielzahl, der von ihnen festgestellten Cluster, entspricht. Sie plädieren für eine Aufteilung in fünf Typen, wobei sich auch bei ihnen der radikale Wohlfahrtsstaat (Castells/Mitchel) wiederfinden lässt.¹⁴

Ein weiterer Kritikpunkt weist auf die fehlende Möglichkeit hin, die Theorie auf gegenwärtige Entwicklungen und Probleme der Sozialstaaten anzuwenden.¹⁵ Jens Bochart führt passend dazu die automatisierten Gesetzmäßigkeiten an, die in Kraft

¹³ Lassenich, Stephan: „Relations matter“: De-Kommodifizierung als Verteilungsproblem, in: Lassenich Stephan, Ilona Ostner (Hg.): Welten des Wohlfahrtskapitalismus. Der Sozialstaat in vergleichender Perspektive, Frankfurt/New York 1998, S. 93

¹⁴ Vgl. Obinger, Herbert, Wegschal, Uwe: Drei Welten des Wohlfahrtsstaates? Das Stratifizierungskonzept in der clusteranalytischen Überprüfung, in: Lassenich Stephan, Ilona Ostner (Hg.): Welten des Wohlfahrtskapitalismus. Der Sozialstaat in vergleichender Perspektive, Frankfurt/New York 1998, S. 131 f

¹⁵ Vgl. Rieger, Elmar: Soziologische Theorie und Sozialpolitik im entwickelten Wohlfahrtsstaat, in: Lassenich Stephan, Ilona Ostner (Hg.): Welten des Wohlfahrtskapitalismus. Der Sozialstaat in vergleichender Perspektive, Frankfurt/New York 1998, S. 59 ff

treten, sobald ein Wohlfahrtsstaat installiert wurde. Änderungen sind daher nicht möglich, auch wenn bestimmte Akteure solche anstreben würden.¹⁶

2.3 Vergleichende Sozialpolitikforschung

Die große Ausbreitung von wohlfahrtsstaatlichen Systemen hat ein großes Forschungsinteresse nach sich gezogen. Daher ist es nicht verwunderlich, dass in der Sozial- bzw. Politikwissenschaft diesbezüglich viele Theorien und Ansätze entwickelt wurden. Grundsätzlich lassen sich vier Theoriestränge zur Entwicklung und Ausgestaltung sozialer Sicherheitssysteme unterscheiden: Institutionalistische, Konflikttheoretische, Institutionelle und die Internationale Theorie. Ich möchte in diesem Kapitel auf die wichtigsten dieser Grundlagen eingehen.

2.3.1 Sozioökonomischer Funktionalismus

In diesem ältesten Theoriestrang in der vergleichenden Staatstätigkeitsforschung wird der staatliche Handlungsradius durch die sozialen bzw. wirtschaftlichen Entwicklungen bestimmt. Die Politik soll als reagierende Problemlösungsinstanz auf die Funktionserfordernisse agieren. „Eine der sozioökonomischen Kernthesen ist, dass mit zunehmendem Stand wirtschaftlicher Entwicklung, also wachsenden materiellen Ressourcen, die Nachfrage nach staatlichen Leistungen wächst und die Freiheitsgrade der Politik für sozialpolitische Ausbaumaßnahmen größer werden.“¹⁷ Als Beispiel für diesen Zusammenhang kann die mit dem wachsenden Wohlstand zunehmende Lebenserwartung herangezogen werden. Laut Vertretern dieses Theoriestranges fördert diese Entwicklung einen Anstieg der Sozialausgaben, da die sozialstaatliche Sicherung im Alter ausgebaut werden muss. Es besteht ein starker Zusammenhang zwischen wachsenden Staatsausgaben und gesellschaftlicher bzw. volkswirtschaftlicher Entwicklung.

Die sozioökonomischen Ansätze eignen sich vor allem dann gut, wenn der Forschungsfokus auf Staaten mit äußerst verschiedenen wirtschaftlichen Entwicklungsniveaus liegt. Eine starke Aussagekraft besteht auch dann, wenn die

¹⁶ Vgl. Bochert, Jens: Ausgetretene Pfade? Zur Statik und Dynamik wohlfahrtsstaatlicher Regime in: Lassenich Stephan, Ilona Ostner (Hg.): Welten des Wohlfahrtskapitalismus. Der Sozialstaat in vergleichender Perspektive, Frankfurt/New York 1998, S. 138 ff

¹⁷ Siegel, Nico: Baustelle Sozialpolitik. Konsolidierung und Rückbau im internationalen Vergleich, Frankfurt/New York 2002, S. 39

Staaten über langfristige Zeiträume (einhergehend mit großen wirtschaftlichen Veränderungen) untersucht werden. Zusätzlich geben funktionalistische Erklärungsansätze Auskunft über „...grobe Unterschiede im Staatstätigkeits- und Sozialpolitikprofil zwischen wirtschaftlich weniger und sehr weit entwickelten Ländern...“.¹⁸ Die Sozialleistungsquoten sind demnach in reichen Ländern viel höher als in ärmeren Regionen.

Die Kritiker der funktionalistischen Erklärungsansätze weisen darauf hin, dass ihre Aussagekraft bei der Untersuchung von wirtschaftlich ähnlich stark positionierten Ländern aufhört. Die Koppelung von gut entwickelter Wirtschaft und einer hohen Sozialleistungsquote ist nicht automatisch gegeben.

2.3.2 Machtressourcen Ansatz

Im Gegensatz zum funktionalistischen Ansatz wird beim Machtressourcen Ansatz gezielt auf den Handlungsspielraum der Politik eingegangen. Dieser Theoriestrang basiert auf der Annahme, dass die unterschiedliche Einkommensverteilung unter den verschiedenen Gesellschaftsklassen große Auswirkungen hat bei der Durchsetzung der verschiedenen Interessen. Die prägendste Konfliktlinie entstand entlang der unterschiedlichen Positionierungen der Arbeiterklasse und des Kapitals.

Gemäß Esping-Andersens Sozialdemokratischen Typus sind vor allem Gewerkschaften gemeinsam mit den sozialdemokratischen Parteien hauptverantwortlich für die Etablierung von Wohlfahrtsstaaten.¹⁹ Die Verteilung der Machtressourcen spielte innerhalb der Klassenkämpfe eine entscheidende Rolle. Außerdem waren die Organisationsstärke von Gewerkschaften, das parlamentarische und außerparlamentarische Machtgefüge von linken Parteien, sowie deren Mitgliederzahl und Stimmanteile entscheidende Faktoren. Siegel fügt noch hinzu, dass „...die Einbindung der Gewerkschaften zusammen mit den Dachverbänden der Arbeitgeber in tripartistische, neokorporatistische Konzertierungsarenen als eine maßgebliche Größe für die Durchsetzung sozialdemokratischer und gewerkschaftlicher Politikziele in der Wirtschafts- und Sozialpolitik hervorgehoben [werden müssen].“²⁰

¹⁸ Siegel, Nico, 2002, S. 40

¹⁹ Vgl. Esping – Andersen, Gosta, 1990, S. 138

²⁰ Siegel, Nico, 2002, S. 49

Die Kritik an diesem Ansatz ist, dass der Einfluss von oppositionellen Kräften, etwa jener von christlichsozialen Parteien, unzureichend untersucht wurde. Bei der Ausgestaltung des österreichischen Sozialstaates spielte die ÖVP etwa eine wichtige Rolle, wohingegen die SPÖ während ihrer Alleinherrschaft kaum Veränderungen an der konservativen Einstellung des österreichischen Wohlfahrtsstaates vornahm. Demgemäß ist die Darstellung des Kapital vs. Arbeit bzw. Links-Rechts Konflikts zu einseitig. Zwischen den verschiedenen Akteuren, unabhängig davon auf welcher ideologischen Seite sie stehen mögen, gibt es viel größere Unterschiede, als mit dieser Theorie dargestellt werden kann. Ebenso wird die Gewerkschaft bloß als Machtressource der Arbeiterbewegung gesehen, womit auf die realen Verhältnisse im oben beschriebenen Drei – Gespann kaum eingegangen werden kann.

2.3.3 Parteiendifferenztheorie

Im Mittelpunkt dieser Theorie stehen die parlamentarischen Kräfteverhältnisse und die parteipolitische Zusammensetzung in der Exekutive. Die Untersuchungen fokussieren daher hauptsächlich darauf, wie sich Parteien verhalten bzw. wodurch ihr Einfluss auf das staatliche Handeln schlussendlich abgeleitet werden kann. Natürlich besteht ein großer Unterschied zwischen den Handlungsansätzen von Links- bzw. Rechtsparteien.

Die Links-Rechts Parteiendifferenz entstammt einer Untersuchung, in der republikanische und demokratische US Regierungen miteinander verglichen wurden. Hibbs, der Autor dieser Studie, stellte schließlich fest: „Links-Parteien favorisierten Vollbeschäftigung unter Inkaufnahme von Inflation, während Rechts-Parteien die Preisstabilität unter Inkaufnahme von Arbeitslosigkeit anstrebten.“²¹ Selbstverständlich sind für beide Seiten die Präferenzen ihrer Wählerklientel ausschlaggebend. Außerdem setzen sich die Parteien ganz klar von ihren politischen Mitbewerbern ab, wodurch sie sich eine Stimmenmaximierung bei Wahlen erwarten.²² Nachdem eine Partei eine Wahl gewinnt, kann sie den „policy outcome“ prägen und bestimmen.

Tufte ergänzte den Ansatz von Hibbs um zwei weitere wichtige Faktoren. Ihm zufolge sind der Wahlzeitpunkt, ebenso wie gegenwärtige wirtschaftliche Probleme wichtige

²¹ Schmidt, Manfred G.: Policy Analyse, in: Mohr, Arno (Hg.): Grundzüge der Politikwissenschaft, München/Wien 1995, S. 581

²² Vgl. Siegel, Nico, 2002, S. 56

Bestimmungsfaktoren für die Ausübung der Sozialpolitik. Dabei knüpft Tuftte am politischen Konjunkturzyklus an, wonach die regierenden Parteien ihre Politik zielgerichtet nach dem Wahltermin gestalten. Die Wiederwahl soll durch sozialpolitische Maßnahmen zugunsten bestimmter Wählerschichten erreicht werden. Unpopuläre Maßnahmen, wie Steuererhöhungen, erfolgen der Theorie zu Folge erst während der Legislaturperiode. Dringende wirtschaftliche und politische Probleme hingegen nehmen den Parteien die Möglichkeit, nur auf ihr Parteiprogramm Rücksicht zu nehmen, wonach die Parteidifferenztheorie ihre Gültigkeit verlieren würde.²³

Hicks und Swane gehen in ihrer Analyse von der Annahme aus, dass bestimmte „Ansteckungseffekte“ existieren, die vor allem Auswirkungen auf die Politik der Rechts-Parteien haben. In von Rechts- Parteien geführten Regierungen, kommt es zu vielfach größeren Beeinflussungen durch die Oppositionsparteien. Aufgrund dieses Drucks von außen werden oftmals sozialpolitische Maßnahmen in Angriff genommen. Auf der anderen Seite existieren solche Ansteckungseffekte bei von Links-Parteien geführten Regierungen kaum.²⁴

Meine bisherige Ausführung lässt annehmen, dass die Regierungsparteien über weit gefächerte Handlungsmöglichkeiten verfügen, wonach sie ihre Ziele und Parteiprogramme, ohne großen Widerstand, durchzusetzen in der Lage sind. Die Kritik setzt jedoch genau bei dieser Annahme an, da jede Partei sehr wohl an bestimmte Beschränkungen gebunden ist. Der Haushalt oder die Vorgängerprogramme haben jedenfalls einen Einfluss auf die Parteipolitik. Zudem ist festzustellen, dass die Parteien ihre Auffassungen ändern und dem jeweiligen Zeitgeist anpassen. Dadurch kommt es manchmal sogar zu Namensänderungen. Das Links - Rechts Schema ist als Forschungsgrundlage ungeeignet.

2.3.4 Institutionalistische Ansätze

Wie der Name schon andeutet geht es bei diesem Erklärungsansatz um Institutionen, die für die Gestaltung von Politikinhalt und im politischen Prozess selbst enorm wichtig sind. Institutionen sollen in diesem Kontext als verbindende räumliche Instanzen

²³ Vgl. Tuftte, Edward R.: Political Control of Economy, Princeton 1978, S. 101

²⁴ Vgl. Siegel, Nico, 2002, S. 57 f, Hicks, Alexander, Swank, Duane H.: Politics, institutions, and welfare spending in industrialized democracies. 1960-1982, in: American Political Science Review 86 (3), 1992, 658 ff

verstanden werden, in denen politische Verhandlungen angezettelt, verhandelt, aber auch abgeschlossen werden können. „Sie kanalisieren die Interessenartikulation und –aggregation sowie Konfliktlösungsprozesse und können dadurch (mittelbar und unmittelbar) Politikinhalt prägen.“²⁵ Ihre „überpersonale Gestalt“ gewährt ihnen einen gewissen Kontinuitätsbonus, was sie gegenüber den sich ständig verändernden Personen in Regierungen und Parlamenten unabhängig macht. Der staatliche Gestaltungsspielraum ist eng an die institutionellen Interessenslagen gebunden. Aus diesem Grund ist es auch kaum verwunderlich, dass verschiedene Positionen unterschiedlich starke Auswirkungen auf die Politik haben.

Institutionen fungieren als Willensbildungs- und Entscheidungsinstanzen zwischen individuellen und kollektiven Akteuren, womit sie natürlich einen starken Einfluss auf die Politikgestaltung ausüben. Tsebelis nennt sie daher auch Veto player.²⁶ Das Vetospielertheorem möchte Aussagen über die Policy-Stabilität ermöglichen, gleichzeitig versucht es, Entscheidungsblockaden vorherzusagen bzw. zu erklären. Dadurch soll der Vergleich zwischen verschiedenen politischen Systemen ermöglicht werden. Neben den kollektiven (z.B. Parlament) und den individuellen (z.B. Präsident) Vetospielern unterscheidet Tsebelis außerdem zwischen „institutional veto players“ und „partisan veto players“. Erstere sind in der Verfassung verankert (z.B. Verfassungsgerichtshof), letztere hingegen entstehen durch die Politikausübung an sich (z.B. Parteien).²⁷ Bei dem Vetospielertheorem sind drei Faktoren ausschlaggebend, nämlich die Zahl der Vetoplayer, die Kongruenz (Übereinstimmung der Inhalte zwischen den Akteuren) und die Kohäsion (Geschlossenheit innerhalb kollektiver Akteure). Um eine politische Status Quo Situation beizubehalten, ist es erforderlich, eine hohe Anzahl an Vetospielern, eine niedrige Kongruenz und eine große interne Kohäsion miteinander zu verbinden.

Vor allem in föderalistischen Staaten, wie in Deutschland oder in den USA, existieren viele Vetospieler in den Regierungsstrukturen. Auf der anderen Seite ergeben sich in Mehrheitsdemokratien, wie Neuseeland oder Großbritannien, eher geringe institutionell bedingte Verlangsamungseffekte. Die Mehrheitsregierungen müssen daher kaum

²⁵ Siegel, Nico, 2002, S. 68

²⁶ Vgl. Tsebelis, George: Veto Player: How Political Institutions work, Princeton 2001, S. 35 ff

²⁷ Vgl. ebd., S. 37

Rücksicht auf mögliche Bedrohungen durch Institutionen nehmen. Ähnlich verhält es sich in den eher kleineren konsensgeprägten europäischen Demokratien, wie z.B. in Schweden und Norwegen.

Abschließend möchte ich noch kurz auf den Forschungsansatz von Wagschal/Obinger eingehen. Die Autoren befassten sich mit den Auswirkungen, welche direktdemokratische Systeme bei der Expansion von wohlfahrtsstaatlichen Traditionen spielen. Dabei stellte sich heraus, dass direkte Demokratien, wie die Schweiz oder die USA, eher bremsende Effekte auf den Ausbau von Sozialsystemen ausüben. Diese Tendenz ergibt sich vor allem deshalb, weil bei Direktdemokratien äußerst viele finanzstarke Akteure mitwirken, die ein Veto leicht zu Stande bringen können.²⁸ Außerdem ist die Wählerschaft in direktdemokratischen Systemen sehr gut über die notwendigen Kosten informiert, was wiederum keinen positiven Effekt für den Aufbau von Sozialleistungen mit sich bringt.

Ich möchte noch anmerken, dass die institutionellen Akteure in Österreich einen großen Einfluss auf die Politik ausüben, wobei in den letzten Jahren ihre Macht sukzessive zurückgeschraubt wurde. Am Ende entscheiden immer die politischen Entscheidungsträger, da es keinerlei Verpflichtungen gibt, die Vorschläge der Institutionen zu befolgen.

2.3.5 Politikerbtheoreme

Natürlich kann es dazu kommen, dass die institutionelle Verankerung von wohlfahrtsstaatlichen Strukturen zu einer Verlangsamung bei Reformen führt. Bereits getroffene Entscheidungen bedingen häufig, dass ein bestimmter Weg („Pfadabhängigkeit“) weitergeführt werden muss, auch wenn andere Optionen effektiver wären. „Pfadabhängigkeit“ meint dabei, dass die Umrüstkosten auf politische Alternativlösungen im Zeitverlauf anwachsen, da historische Erstentscheidungen Politikoptionen kanalisieren und institutionelle Trägheitsmomente die Freiheitsgrade der Politik in späteren Phasen eines sequenziellen

²⁸ Vgl. Schmidt, Manfred G.: Demokratietheorie. Eine Einführung. 3., überarbeitete und erweiterte Auflage, Wiesbaden 2006, S. 519

Entscheidungsprozesses verringern.“²⁹ Der Aktionsradius für gegenwärtige Entscheidungsträger wird durch die Politik ihrer Vorgänger entscheidend eingeschränkt. Die Politik-Erblast-Theorie knüpft stark an die institutionalistischen Ansätze an, „...weil Institutionen als manifeste, geronnene politische Entscheidungen vergangener Perioden aufgefasst werden können.“³⁰ Auch der Machtressourcenansatz fließt in manchen Fällen in die Politikertheoreme maßgeblich mit ein, unter anderem deshalb, weil politische Institutionen aber auch Inhalte oft als Resultat von vergangenen Machtkämpfen hervorgingen. Bei Esping-Andersens Ansatz, der verschiedenen Wohlfahrtsstaatstypen, fällt der politischen Erblast in den verschiedenen wohlfahrtsstaatlichen Welten ebenfalls eine große Rolle zu.

Trotz all dieser Ähnlichkeiten ist das Politikerblasttheorem grundsätzlich als eigenständiger Theoriestrang zu sehen, vor allem wenn die politischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozesse gemäß der Pfadabhängigkeitsannahme in Betracht gezogen werden. Es lässt sich feststellen, dass sie durch eine Handlungsroutine entschärft werden. Das Erbe der Vergangenheit wird weitergeführt, neue Entscheidungen fallen nicht.

Rose und Davies gehen darauf ein, inwiefern früher getroffene politische Entscheidungen bestimmte Nachwirkungen nach sich ziehen können.³¹ Oftmals haben Politiker keine Wahl, als den bereits vor ihrer Zeit eingeschlagenen Kurs weiterzuverfolgen. Diese teils notgedrungenen Handlungen können natürlich nur schwer mit Wahlkampflogans, die eine Modernisierung versprechen, verknüpft werden. Das hält viele politische Akteure allerdings nicht davon ab solche Versprechen zu tätigen.

Ein gutes Beispiel dafür stellt das österreichische Sozialversicherungsprinzip – insbesondere in der Pensionsversicherung – dar. Bereits zu Zeiten der Monarchie fand ihre Entwicklung einen Anfang, wobei der allmähliche Ausbau stets kontinuierlich von statten ging. Eine Pfadabhängigkeit konnte also schon äußerst früh festgestellt werden.

²⁹ Obinger, Herbert, Talos, Emmerich: Sozialstaat Österreich zwischen Kontinuität und Umbau. Eine Bilanz der ÖVP/FPÖ/BZÖ-Koalition, Wiesbaden 2006, S. 15 f

³⁰ Siegel, Nico, 2002, S. 81

³¹ Vgl. Rose, Richard, Davies, Phillip L.: Inheritance in Public Policy: Change Without Choice in Britain, New Haven/London 1994

Die lang andauernde und durch Expansionserfolge gekrönte Orientierung beim Ausbau der Leistungen stellte sich als richtig heraus, da sie ein durch Unsicherheiten geprägtes und teures Umdenken verhindert haben. In der Sozialpolitik hat sich als logische Konsequenz ein Interesse am Ausbau des Wohlfahrtsstaats festgesetzt, nicht zuletzt deshalb, weil eine Rückorientierung bzw. ein Abbau von bereits bestehenden Erfolgen auf wenig Sympathie in der Bevölkerung stoßen würde.

In der österreichischen Pensionsversicherung haben sich starke Traditionen festgesetzt, die einen Systemwechsel erschweren. Durch die Selbstverwaltung wird den Regierungen der Zugang zu den eingezahlten Beiträgen versperrt, wodurch sich das Fundament der Versicherung über Jahre hinweg verfestigen konnte. Das bedeutet jedoch nicht, dass Änderungen gänzlich auszuschließen sind (z.B. Leistungskürzungen in den letzten Jahren). In Staaten, die ihre Sozialausgaben über Steuern finanzieren, sind Kürzungen leichter durchführbar.

2.3.6 Denationalisierungs- und Globalisierungstheoreme

Bei diesem Theoriestrang stehen die in einem internationalen Kontext immer wichtigeren wirtschaftlichen Beziehungen, welche weit über die Handlungsspielräume der einzelnen nationalen Regierungen hinweg reichen, im Mittelpunkt. Zudem darf der Prozess der europäischen Integration, welcher einen Machtverlust für die einzelnen Regierungen mit sich zieht, als wichtiger Faktor in dieser Theorieschule aufgefasst werden. Die Begriffe Globalisierung und Internationalisierung haben aufgrund der sich verändernden politischen und wirtschaftlichen Entwicklung, hauptsächlich seit den 1990er Jahren an Wichtigkeit gewonnen. Die Unbeholfenheit einiger Staaten bei grenzüberschreitenden Problemlagen sollte eine Lawine an wissenschaftlichen Arbeiten hervorbringen. „Insbesondere das Spannungsverhältnis zwischen demokratisch legitimierten und nationalstaatlich verfassten Wohlfahrtsstaaten auf der einen Seite und deregulierten Finanzmärkten und teilweise liberalisierten Märkten für Waren und Dienstleistungen auf der anderen, hat in den vergangenen eineinhalb Jahrzehnten die Frage aufgeworfen, wie effektive politische Steuerbarkeit gegeben sein kann und wo sie angesiedelt werden muss, wenn Grenzen überschreitenden Problemlagen mit den Mitteln demokratisch legitimer Staatlichkeit begegnet werden soll.“³² In den bisher

³² Siegel, Nico, 2002, S. 86

besprochenen Theorien findet diese externe Beeinflussung auf die Regierungstätigkeit kaum Beachtung. Diese Tendenz ist vor allem durch die noch immer dominierende Zuständigkeit einzelner Staaten für die Sozialpolitik zu erklären.

Die Kompensationsthese bildet einen wichtigen Erklärungsstrang, wenn ein Zusammenhang zwischen der Ausgestaltung der europäischen Sozialpolitik und den möglichen Auswirkungen dieser auf nationale Wohlfahrtsmodelle hergestellt werden soll. Das Hauptargument dieser These besteht darin eine positive Verbindung zwischen einer hohen wirtschaftlichen Verknüpfung mit dem Ausland und einem damit einhergehenden Ausbau von sozialen Sicherungssystemen festzustellen. Vor allem kleinere demokratische Staaten bildeten starke soziale Auffangnetze, die vor den Gefahren einer auf Export beruhenden Expansion Schutz gewähren sollen. Rieger und Leibfried erweiterten diese These, da sie behaupten, dass die sozialen Sicherheitsnetze als Fundament vorhanden sein müssen, um eine international ausgerichtete Wirtschaftspolitik überhaupt gewährleisten zu können. Zudem merken sie an, dass die Regierungen keinesfalls bloß in Zuschauerrollen verharren müssen, vielmehr übernehmen regierende Akteure eine aktive Position bei der Ausgestaltung globaler Politik in ihren Staaten.³³

Die Effizienzthese geht vom genauen Gegenteil aus, da von einem Standortwettbewerb, welcher negative Auswirkungen auf die Sozialpolitik hat, ausgegangen wird. Der Fokus von einzelnen Nationalstaaten besteht darin, sich beim internationalen Wettbewerb um den Faktor Kapital möglichst gut zu positionieren. Um ihre Position zu verbessern sind Regelungen bezüglich der Steuer- und Abgabentlastung vorrangig, was schlussendlich restriktive Auswirkungen auf das Sozialsystem hat. Aus dieser Konstellation heraus ergibt sich ein Konflikt um die Machtressourcen zwischen den Vertretern des mobilen Kapitals und jenen der (eher statischen) Arbeit.³⁴ Natürlich geraten die Gewerkschaften dadurch immer mehr in Bedrängnis, wohingegen die Arbeitgeber davon profitieren. Besonders die Senkung von Steuern für Unternehmen kann zu Problemen führen. Entweder stehen weniger Mittel für Ausgaben zur

³³ Vgl. Rieger, Elmar, Leibfried, Stephan: Grundlagen der Globalisierung. Perspektiven des Wohlfahrtsstaates, Frankfurt am Main 2001, S. 72

³⁴ Vgl. Siegel, Nico, 2002, S. 88 f

Verfügung, oder die Steuerlast wird auf die Erwerbstätigen abgewälzt. Der Faktor Arbeit wird auf jeden Fall überproportional stark belastet.

Scharpf stellte in seinen Arbeiten über die europäische Integration fest, dass die Festsetzung eines gemeinsamen Binnenmarktes einfach durchzusetzen war. Jedoch konnte dieses gemeinsame Ziel nur dadurch erreicht werden, weil verschiedene Hindernisse für die Marktöffnung (bzw. Abschaffung von Zöllen), auf der Grundlage des supranationalen Rechts, relativ einfach abgebaut werden konnten. Scharpf nennt diese Entwicklung negative Integration.³⁵ Die Durchsetzung einer positiven Integration (die Schaffung von neuen Beschränkungen, welche gegebenenfalls den Markt regulieren sollen) ist viel schwieriger durchzusetzen, weil sie (unter anderem) von der Zustimmung des Europäischen Parlaments und des Ministerrats abhängt. Oft wird diese Ungleichstellung zwischen negativen und positiven Integrationsdynamiken als asymmetrisch bezeichnet. Durch die Öffnung des Marktes entsteht ein Druck auf die entwickelten kleinen europäischen Demokratien, die über relativ gut ausgebaute wohlfahrtsstaatliche Systeme verfügen, weil zunehmend billige Arbeitskräfte aus den bisherigen Randgebieten auf den Arbeitsmarkt gelangen. Dadurch wird ein „sozialer Unterbietungswettbewerb“ ausgelöst.³⁶

Die Globalisierungs- bzw. Denationalisierungstheoreme zeigen eine neue Sichtweise auf das staatliche Handeln. Die externen Bedingungen werden als essenzieller Faktor bei allen Politikgehalten wahrgenommen. Österreich als EU – Mitgliedsland wird seine Kompetenzen zunehmend auf die supranationale Ebene abgeben müssen. Bei der Ausgestaltung der Sozialpolitik werden die Markterfordernisse zusätzliche Beschränkungen mit sich bringen.

2.4 Sozialstaatsrückbau

Die Aussagekraft der bisher erwähnten Theorien bezüglich des Rückbaus von Sozialstaaten ist laut einigen Autoren äußerst unzureichend. Ein Sozialstaatsrückbau findet im Allgemeinen dann statt, wenn durch gesetzliche Eingriffe die sozialpolitische

³⁵ Vgl. Scharpf, Fritz W.: *Regieren in Europa. Effektiv und demokratisch?*, Frankfurt am Main/New York 1999, S. 51

³⁶ Siegel, Nico, 2002, S. 89

Generosität abnimmt.³⁷ Konkret bestehen zwei Situationen, wo sozialpolitische Einschnitte beobachtet werden können. Erstens, wenn die Höhe der Leistungen in bereits existierenden sozialpolitischen Agenden gering ist (bzw. gekürzt wird). Die zweite Situation ergibt sich durch eine Verkleinerung der Reichweite von Sozialleistungen.

Besonders Paul Pierson behauptet, dass die „alten“ Theorien kaum eine Aussagekraft über den sich ständig in Bewegung befindlichen Wohlfahrtsstaat haben können. Verschiedenste Faktoren, die eigentlich zu einem Rückbau hätten führen müssen, hatten demnach fast keinen Einfluss auf die Entwicklung des Wohlfahrtsstaates (z.B. Globalisierung, Schwächung der Linksparteien und Gewerkschaften,...). Die (laut gängiger Meinung in den Theorien) entscheidenden Elemente die zur Stärkung des Wohlfahrtsstaates führen, stehen in Krisenzeiten keineswegs im Vordergrund. Das ist auch der Grund, wieso die verschiedenen Theorien, laut Pierson, über kein ausreichendes Erklärungspotenzial bezüglich des Rückbaus verfügen.³⁸ Gemäß des Machtressourcen-Ansatzes z.B. müsste es aufgrund des Machtverlustes der Gewerkschaften und der Linksparteien zu einem Rückbau kommen, denn schließlich sind linke Parteien der Garant für den Erhalt von Sozialleistungen. Ähnlich verhält es sich mit der Parteidifferenztheorie.

Pierson argumentiert, dass der Wohlfahrtsstaat in weiten Bevölkerungsschichten äußerst populär ist, unabhängig davon, ob gute wirtschaftliche bzw. stabile politische Zeiten vorherrschen. Diese Popularität schützt vor Leistungskürzungen bzw. vor Rückbautendenzen in schlechten Zeiten, weil Politiker schlussendlich ihre Wiederwahl stark gefährden würden. Hinzu kommt, dass viele Einwohner ihr Leben ohne die Unterstützung vom Staat gar nicht bestreiten, weil er als Arbeitgeber viele Jobmöglichkeiten bietet. Einschnitte (im Sozialsystem) sind mit hohen Kosten verbunden, wohingegen der zukünftige Nutzen noch nicht genau feststellbar ist.

Restriktive Veränderungen finden trotz dieser Mechanismen statt, allerdings wird penibel darauf geachtet diese Maßnahmen so gut wie möglich zu verschleiern. Oft wird

³⁷ Vgl. Siegel, Nico, 2002, S. 31

³⁸ Vgl. Pierson, Paul: Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher, and the Politics of Retrenchment, Cambridge 1994

auch durch gezielte politische Manöver die Verantwortung einfach auf andere Akteure geschoben. Nicht zuletzt kommt es bei weniger gut organisierten Gruppierungen häufiger zu Leistungskürzungen, als bei großen Gruppen mit starken Vertretungen. Pierson spricht daher von einer Politik der Schuldvermeidung – „politics of blame avoidance“ – bzw. Schadensbegrenzung.³⁹

Piersons Ansatz - Sozialstaatlicher Rückbau ist mit den Theorien des sozialstaatlichen Ausbaus nicht erklärbar - stieß auf Kritik. Vertreter des Machtressourcen-Ansatzes kritisierten, dass sich Pierson viel zu sehr auf nationale Sozialausgaben fixiert. Ein Anstieg der Sozialleistungsquote schließt Leistungskürzungen bzw. restriktive Maßnahmen nicht unbedingt aus.

Obinger und Talos widersprechen der Annahme, dass ein Weg der Schuldvermeidung in schlechten wirtschaftlichen Perioden gewählt wurde. Veränderungen in der Sozialpolitik sind eng an die sich mit der Zeit veränderten Verhältnisse gekoppelt. Ausschlaggebend sind die sich ständig ändernden Kräfteverhältnisse in den Regierungen.⁴⁰

³⁹ Vgl. Pierson, Paul, 1994, S. 18

⁴⁰ Vgl. Obinger, Herbert, Talos, Emmerich, 2006, S. 22

3 Sozialstaat Österreich

In diesem Abschnitt möchte ich auf die historische Entwicklung (vor allem ab 1945) der Sozialpolitik in Österreich eingehen. Mein Hauptaugenmerk liegt dabei auf der Sozialversicherung.

3.1 Historische Entwicklung

Die ersten sozialpolitisch relevanten Maßnahmen fanden im späten 19. Jahrhundert statt. Zu dieser Zeit kam es zu großen ökonomischen und politischen Veränderungen, die neue Herausforderungen für die Sozialpolitik hervorbrachten. Die damit einhergehende gesellschaftliche Umstrukturierung (Entfeudalisierung, Urbanisierung,...) führte zu einer Überlastung der bestehenden Sicherungssysteme und zu einem „sozialem Vakuum“, welches durch gezielte sozialpolitische Schritte beseitigt werden musste.⁴¹ Neben diesen zweifelsohne prägenden Ereignissen kann der Wohlfahrtsstaat „...als Ergebnis eines breit gefächerten *Modernisierungsprozesses*, der neben der Industrialisierung samt ihren Folgeerscheinungen auch die Ausdifferenzierung des Nationalstaates, Säkularisierung und Demokratisierung als Antriebskräfte wohlfahrtsstaatlicher Entwicklung umfasst...“, verstanden werden.⁴² Nichtsdestotrotz hätten diese Entwicklungen, ohne einen starken wirtschaftlichen Aufschwung als Grundlage, keine weitreichenden Veränderungen herbeigeführt.

Die staatlich geregelte soziale Sicherung gliederte sich bereits im ausgehenden 19. Jahrhundert in zwei Kategorien (auch Netze genannt) – Armenfürsorge und Sozialversicherung. Die Armenfürsorge wurde schon 1860 im Rahmen des Reichsheimatgesetzes verankert. Zwanzig Jahre später folgte die Einführung der weitaus relevanteren Sozialversicherung. Die Notwendigkeit der Etablierung dieser sozialen Netze war auch im Zusammenhang mit dem zunehmenden Auftreten veränderter Produktionsweisen zu verstehen. Damit gelang „... eine Anpassung der Arbeitskräfte an die kapitalistischen Produktionsbedingungen...“⁴³. Erwähnenswert ist, dass an die Einführung der Kranken- und Unfallversicherung (1887/88) eines der

⁴¹ Obinger, Herbert, Talos, Emmerich, 2006, S. 13

⁴² Ebd., S. 14

⁴³ Talos, Emmerich: Vom Siegeszug zum Rückzug. Sozialstaat Österreich 1945 – 2005, Innsbruck/Wien/Bozen, 2005, S. 15

Hauptmerkmale der Sozialversicherung geknüpft war, nämlich die Koppelung der Leistungen an die Arbeit bzw. an die Erwerbstätigkeit. Die weitere Entwicklung sollte vor allem durch die Kriege (Erster und Zweiter Weltkrieg) sowie durch die dadurch entstandene Diktatur erheblich gebremst werden. Die jeweiligen Gesellschaftsverhältnisse hatten unbestreitbar große Auswirkungen auf die Gestaltung und Umsetzung der Sozialpolitik. Die Zeit bis 1945 ist durch „...Schübe[n], Stagnation[en] und Brüche[n]...“ gekennzeichnet.⁴⁴

Erst ab 1945, mit dem Einsetzen der Nachkriegszeit sollte die tatsächliche und kontinuierliche Expansion der sozialen Sicherung einsetzen. Zunächst wurden die, während der Diktatur beschlossenen Regelungen, durch österreichisches Recht ausgetauscht. Das Hauptaugenmerk bei der Etablierung der sozialen Sicherung bestand damals in der Fürsorge der Opfer des Krieges und der Diktaturen. „Zum anderen ging es um konkrete Probleme wie die Erhaltung des Niveaus verschiedener Leistungen durch die Anpassung an die Preis- und Lohnentwicklung, die Reetablierung der Organisation der Sozialversicherung mit ihrer Selbstverwaltungsstruktur und die Bewältigung von Finanzierungsproblemen.“⁴⁵ Nachdem die ökonomische Konsolidierung erfolgreich vorangebracht werden konnte, entstand ein größerer Spielraum für den Ausbau von verschiedenen Bereichen in der Sozialpolitik. Positive Meilensteine konnten bezüglich der Arbeitsleistung gelegt werden, da unter anderem die Arbeitszeit verkürzt wurde, und der Anspruch auf einen längeren Urlaub durchgesetzt werden konnte. Parallel dazu konnten auch verbesserte Arbeitsbedingungen umgesetzt werden. Die bis dahin vorherrschende Ungleichstellung der Arbeiter konnte durch das Einsetzen vom kollektiv geregelten Arbeitsrecht, in Form der Arbeitsverfassungsgesetze (1973), teilweise beseitigt werden.⁴⁶

Die Grundlage für die Ausweitung der sozialen Sicherung sollte das Allgemeine Sozialversicherungsgesetz (ASVG) von 1955 bewerkstelligen. Im ASVG fanden sich Regelungen für die Kranken-, Unfall-, und Pensionsversicherung. Neben Bestimmungen über die Leistungen bzw. deren Voraussetzungen, die Organisation und

⁴⁴ Talos, Emmerich, 2005, S. 16

⁴⁵ Ebd., S. 17

⁴⁶ Vgl. Talos, Emmerich: Sozialpolitik. Zwischen Expansion und Restriktion, in: Dachs, Herbert (Hg. et al): Politik in Österreich, Das Handbuch (2006), Wien 2006, S. 626

die Finanzierung wurden Regelungen bezüglich des Versichertenkreises festgelegt. Besonders in der Pensionsversicherung kam es zu größeren Korrekturen. Unter anderem wurden die Ausgleichszulage sowie die 13. Monatsrente eingeführt. Als wichtigste Festsetzung muss jedoch die Erwähnung des Grundsatzes der Lebensstandardsicherung im Alter gelten.⁴⁷ Beachtenswert ist, dass damals bereits erste Ansätze zur Angleichung des Sozialversicherungsrechts von Arbeitern und Angestellten durchgesetzt wurden. Das ASVG wurde im weiteren Verlauf zur Grundlage für jegliche Veränderungen in der Sozialversicherung der Selbständigen und für die Unfall- und Krankenversicherung der Beamten. Zu einer vollkommenen Vereinheitlichung zwischen den verschiedenen Berufsgruppen ist es allerdings bis heute nicht gekommen. Die gute wirtschaftliche Entwicklung führte zu steigenden Leistungen, was schließlich auch im damaligen Ausbau bzw. in der Verbesserung des Angebots ersichtlich ist. Von einer flächendeckenden Einbeziehung der Gesamtbevölkerung in das System konnte, außer bei der Krankenversicherung, allerdings nicht die Rede sein.

Als Vorlage für den Ausbau diente das kontinentaleuropäische Modell, da es sich um ein einkommensbezogenes, erwerbsgruppendifferenzierendes Sozialsystem handelt. Demnach wird möglichen sozialen Risiken durch die Festigung des materiellen Stuserhalts entgegengewirkt (Bismarck Modell). Aufgrund dieser Eigenschaften kann der österreichische Sozialstaat zu den konservativen Wohlfahrtsstaatsregimes gezählt werden.

Bis in die 1980er Jahre konnte ein weitgehender Ausbau der Leistungen erreicht werden, was sich auch auf den Anstieg der Sozialausgaben auswirkte. Diese positive Entwicklung ist sicherlich auf die enge Zusammenarbeit der Großparteien und deren Konsens über die Gestaltung der Sozialpolitik (auch während der Einparteienregierungen) zurückzuführen. Hinzu kam die enge Kooperation mit den Interessenorganisationen im Rahmen der Sozialpartnerschaft. Die wachsende wirtschaftliche Leistung – Vollbeschäftigung ab den 1960ern bis in die 1980er Jahre, starke Wachstumsraten – spielte bestimmt eine zusätzliche positive (externe) Rolle. „Diese ökonomischen Rahmenbedingungen und das der Wirtschaftspolitik

⁴⁷ Vgl. Talos, Emmerich: ASVG 1955 bis 2005, in: Wall-Strasser, Sepp (Hg.): Tatort Sozialstaat. Angriffe auf das Netz der Generationen, Wien 2006, S.22

zugrundeliegende Verständnis (Sozialpolitik als ein Instrument der Nachfragesteuerung) boten für sozialpolitische Konflikte, wie sie als Konsequenzen der wirtschaftlichen Entwicklung in den zwanziger und dreißiger Jahren aufgetreten waren, wenig Raum.“⁴⁸ Dennoch muss konstatiert werden, dass verschiedene strukturelle Probleme aufgrund der günstigen Entwicklung lange verdeckt blieben. Die Ausgrenzung aus dem Leistungssystem, das Verarmungsrisiko oder das Finanzierungsproblem stellen wohl die wichtigsten Schwächen dar.

Der Ausbau des Wohlfahrtsstaats bis in 80er Jahre hinein ist durch unterschiedliche Theorien (siehe Kapitel 2) erklärbar. Besonders die günstigen sozioökonomischen Entwicklungen gepaart mit den harmonischen Konstellationen auf Regierungs- und Gesellschaftsebene, waren ausschlaggebend für die Expansion. Die Parteidifferenztheorie als auch der Machtressourcenansatz können als Erklärungsstränge herangezogen werden. Die sozialdemokratische Bewegung in der Nachkriegszeit spielte sowohl auf der politischen Bühne, als auch bei der Stärkung der gesellschaftlichen Interessenorganisationen eine äußerst starke Rolle. Am wichtigsten bei der Expansion des Sozialstaats waren allerdings die enge Zusammenarbeit der beiden Großparteien und die starke Position der Sozialpartner. Letztere waren starke Verfechter für die Anbindung von Leistungen an die Erwerbsarbeit. Da dieser Kurs bereits im 19. Jahrhundert verfolgt wurde, kann von einer Pfadabhängigkeit gesprochen werden.

3.2 Entwicklung ab 1980

In den 80er Jahren veränderte sich, die für die Expansion äußerst relevante, wirtschaftliche Entwicklung rasant. Die positiven Rahmenbedingungen, welche maßgeblich beim Ausbau von sozialen Leistungen mitentscheidend waren, kehrten sich ins Gegenteil um. Hinzu kam, dass sich die politische Ausrichtung immer mehr an internationalen „neoliberalen“ Standards zu orientieren begann. Dieser wirtschaftliche und politische Umschwung hatte restriktive Auswirkungen auf die zukünftige Entwicklung des Sozialstaats. Demzufolge verlief die Implementierung von neuen sozialpolitischen Regelungen in den 80er und 90er Jahren bei weitem nicht mehr so geradlinig wie zuvor. Unregelmäßigkeiten sollten von nun an eine dominante Position

⁴⁸ Talos, Emmerich, Wörister, Karl: Soziale Sicherung in Österreich, in: Talos, Emmerich (Hg.): Soziale Sicherung im Wandel, Wien 1998, S. 214

einnehmen. „...Erweiterungen und Modifikationen waren ebenso zu verzeichnen wie Restriktionen und strukturelle Veränderungen.“⁴⁹ Ab Mitte der 90er Jahre konnte eine Verstärkung des restriktiven Kurses verzeichnet werden, der während der ÖVP/FPÖ Koalition seinen Höhepunkt erreichen sollte. Die Sozialpolitik wurde grundlegenden Modifikationen unterworfen, wobei Leistungseinschränkungen einen großen Anteil ausmachten – besonders innerhalb der Pensionsversicherung.

Ich möchte im folgenden Abschnitt etwas genauer auf die konkreten Veränderungen eingehen, welche einen Einfluss auf die Sozialpolitik ausübten.

3.2.1 Ökonomischer Umschwung

Wie bereits angesprochen konnte Österreich lange Zeit auf ein relativ stabiles Wirtschaftswachstum setzen. Ab den 80er Jahren änderten sich diese günstigen Vorzeichen jedoch. Die zunehmende Internationalisierung und der damit verbundene Standortwettbewerb stellten den Staat vor neue Aufgaben. Der Druck auf die öffentlichen Haushalte wuchs ebenso wie die staatlichen Abgaben. In diese Zeit, der zunehmenden globalen Verflechtungen, fiel der Beitritt zur EU, was den Handlungsspielraum für den österreichischen Staat noch kleiner werden ließ.

Parallel zu diesem wirtschaftlich bedingten Umschwung kam es auch in der Politik zu einem Prozess des Umdenkens. Nach der Rezession in den Jahren 1981/82 folgte erstmals eine Verschiebung der Prioritäten. Die Budgetkonsolidierungspolitik verdrängte die in den Jahren davor dominante Politik der Beschäftigungssicherung. Die Sicherung des Wirtschaftsstandorts rückte in den Mittelpunkt der Wahrnehmung. Gleichzeitig wurden die Aktivitäten des Staates zunehmend kritisiert, insbesondere im Bereich der Sozialpolitik. Als Hauptkritikpunkt stand dabei der hohe finanzielle Aufwand, der nötig war um die soziale Sicherung zu gewährleisten. Besonders die neoliberale Ausrichtung, die in den 80er Jahren einen Aufschwung erlangte, sollte auch die österreichische Politik stark tangieren. Parolen wie „Weniger Staat – mehr Privat“ diskreditierten die Funktion des Wohlfahrtsstaates und stellten die Eigenverantwortung der Individuen in den Vordergrund.⁵⁰

⁴⁹ Obinger, Herbert, Talos, Emmerich, 2006, S. 53 f.

⁵⁰ Vgl. Talos, Emmerich, Wörister, Karl, 1998, S. 256

Es ist festzustellen, dass sich die österreichische Sozialpolitik zusehends den marktwirtschaftlichen Prinzipien angepasst hat. Die Stärkung der Märkte als primäres Ziel hat zur Folge, dass wohlfahrtsstaatliche Errungenschaften zunehmend gekürzt werden. Damit einhergehend werden verschiedene Bereiche der Sozialversicherungen privatisiert. Diese Ökonomisierung des Sozialen zeigt sich insbesondere bei der staatlichen Pensionsversicherung, welche durch die Stärkung der kapitalgedeckten zweiten und dritten Säule stark unter Druck gesetzt wird. Der radikale Umschwung im Bereich der Altersvorsorge zeigte sich vor allem durch die Absenkung der Lohnersatzrate. Die Lebensstandardsicherung, die eines der wichtigsten Gestaltungsprinzipien im konservativen Wohlfahrtsstaatsmodell darstellt, wurde damit praktisch abgeschafft.⁵¹

3.2.2 Demographischer Wandel

Es ist hinlänglich bekannt, dass der umlagefinanzierte Sozialstaat aufgrund seiner Unzulänglichkeit eine Antwort auf die ungünstige demographische Entwicklung zu geben, immer häufiger in der Kritik steht. Der auf Solidarität beruhende Generationenvertrag, wonach die laufenden Finanzierungsmittel für die Sozialversicherung durch Beiträge von den sich gegenwärtig im Berufsleben stehenden Personen gesichert werden, wird von allen Seiten in die Mangel genommen. Die Argumentation lautet, dass dieser fiktive Vertrag in der Zukunft nicht mehr erfüllbar sein wird, weil sich eine ungünstige demographische Entwicklung abzeichnet. Dieses Dilemma ergibt sich durch zwei Entwicklungen: Einerseits nimmt die durchschnittliche Lebensdauer stetig zu, und andererseits sinkt die Geburtenrate. Die Befürchtung lautet daher, dass sich das Verhältnis zwischen Rentnern und im Erwerbsleben stehenden Personen zugunsten der ersteren Gruppe verschieben wird. Die Finanzierung der Altersvorsorge durch die Umlagefinanzierung gerät dadurch in Gefahr.

Ein entscheidender Faktor besteht allerdings darin, möglichst viele Personen im Haupterwerbsalter am Arbeitsmarkt zu halten, um eine hohe Beschäftigungsquote zu erzielen. Schließlich hängt die Finanzierung primär von der Höhe des BIP bzw. vom

⁵¹ Vgl. Lauber, Volkmar, Pesendorfer, Dieter: Wirtschafts- und Finanzpolitik, in: Dachs/Gerlich/Kramer/Lauber/Müller/Talos (Hrsg.): Politik in Österreich, Das Handbuch (2006), Wien 2006, S. 623, Obinger, Herbert: Modelle sozialer Sicherung und sozialpolitische Entwicklungstrends im internationalen Vergleich, in: Wall-Strasser, Sepp (Hg. et al): Tatort Sozialstaat, Angriffe auf das Netz der Generationen, S. 145

Produktivitätszuwachs ab, und nicht von der Altersstruktur. Diese Tatsache wird in der Diskussion über die zukünftige Ausgestaltung des Pensionssystems oft übersehen bzw. ignoriert. Bei einer positiven Entwicklung dieser Faktoren wird die Umlagefinanzierung bis auf weiteres in der Lage sein eine generationengerechte Umverteilung zu garantieren.⁵²

Ungeachtet dieses Szenarios melden sich in der Pensionsdebatte immer mehr Stimmen zu Wort, die für eine (zumindest teilweise) Erweiterung des Systems plädieren, in der die Schwächen der Umlagefinanzierung durch eine private Zusatzvorsorge umgangen werden sollen. Ob das Kapitaldeckungsverfahren eine gute Alternative darstellt bzw. den Ansprüchen eines Sozialstaates entspricht, werde ich im weiteren Verlauf dieser Arbeit ausführlich behandeln.

3.2.3 Veränderung in der Erwerbsarbeit

Seit den 80er Jahren können tiefgreifende Veränderungen am Arbeitsmarkt festgestellt werden. Konkret handelt es sich um zwei Entwicklungen: die Zunahme der Erwerbslosigkeit und der Anstieg der atypischen Beschäftigungsformen. Während der letzten drei Jahrzehnte konnte ein starker Anstieg bei der Erwerbslosigkeit festgestellt werden. Neu war außerdem, dass sich die Arbeitslosigkeit, zum Teil, auf langfristige Sicht behaupten konnte. Auch die atypischen Beschäftigungsmuster stellen ein neues Phänomen dar, wobei sie in einem starken Gegensatz zu den in der Vergangenheit als normal geltenden langfristigen Arbeitsverhältnissen, die auf dem Vollbeschäftigungsmodell beruhten, stehen. Unter atypischer Beschäftigung fallen „...jene Beschäftigungsformen, die in mehrfacher Hinsicht von standardisierten, vollzeitigen, kontinuierlichen, arbeits- und sozialrechtlich abgesicherten Arbeitsverhältnissen abweichen.“⁵³ Unter diese Kategorie fallen unter anderem die Teilzeitbeschäftigung, geringfügige Beschäftigung und Leiharbeit. In der jüngsten Vergangenheit konnte bei den atypischen Arbeitsverhältnissen ein starker Anstieg verzeichnet werden, wobei ihre Ausbreitung voraussichtlich weiterhin zunehmen wird. Auffallend ist, dass Frauen häufiger atypischen Beschäftigungen nachgehen als Männer

⁵² Vgl. Talos, Emmerich, 2005, S. 43 f.

⁵³ Talos, Emmerich: Anforderungen an die österreichische Sozialpolitik vor dem Hintergrund der Veränderungen am Arbeitsmarkt, in: Sallmutter, Hans (Hg.): Mut zum Träumen. Bestandsaufnahme und Perspektiven des Wohlfahrtsstaates, Wien, 2000: S. 28, Faßmann, Heinz: Demographischer und sozialer Wandel, in: Dachs, Herbert (Hg. et al): Politik in Österreich, Das Handbuch, Wien 2006, S. 54f

(insbesondere in der Teilzeitbeschäftigung). Die Zahl der „Normalarbeitsverhältnisse“, die im 20. Jahrhundert in den meisten hochindustrialisierten Ländern dominant waren, hingegen nimmt stetig ab. Bemerkenswert ist, dass bei auf Vollzeit und Kontinuität beruhenden Beschäftigungsverhältnissen mit arbeits- und sozialrechtlicher Absicherung Männer überproportional stark vertreten sind.

Der Übergang zu atypischen Beschäftigungsformen bringt für viele Erwerbstätige neue Herausforderungen mit sich. Durch die hohe Fluktuation am Arbeitsmarkt gewinnen die individuelle Mobilität und Flexibilität an Wichtigkeit. Außerdem führen die unsicheren und auf kurzfristige Perioden ausgelegten Arbeitsplätze oft zu Einkommenseinbußen bzw. Einkommensausfällen. Bei der Verschiebung von Normalarbeitsverhältnissen hin zu den atypischen Beschäftigungsformen können sowohl neue individuelle Freiheiten bei der Jobauswahl, als auch Unsicherheiten und Instabilitäten festgestellt werden.⁵⁴

Die Erwerbsarbeit dient in Österreich nicht nur der Geldbeschaffung, sondern ermöglicht allen an ihr teilnehmenden Personen den Zugang zur gesellschaftlichen Teilhabe. „Wo Erwerbsarbeit in einer auf Erwerbsarbeit aufgebauten Gesellschaft schwindet, verschwindet die Teilhabe, zerbricht der gesellschaftliche Zusammenhalt, wird die Integration des Individuums in die Gesellschaft dauerhaft gehindert.“⁵⁵ Die Zunahme von atypischen Beschäftigungsformen bedeutet den Anstieg von unregelmäßigen und prekären Arbeitsverhältnissen, was sich in Zukunft z.B. durch niedrige Pensionen auswirken wird.

3.2.4 EU – Beitritt von Österreich

Vorweg möchte ich anmerken, dass es sich bei der Europäischen Union um eine Wirtschafts- und um keine Sozialunion handelt. Das oberste Ziel besteht darin, einen möglichst freien Wettbewerb im EU-Binnenmarkt zu etablieren. Die staatlich gelenkten Sozialversicherungssysteme sind von dieser Zielvorgabe zwar ausgenommen, dennoch haben die vier EU-Grundfreiheiten - die Freizügigkeit des Personen-, Waren-, Kapital- und Dienstleistungsverkehrs - den Vorrang vor den sozialpolitischen

⁵⁴ Vgl. Talos, Emmerich, 2005, S. 47 f.

⁵⁵ Schmid, Thomas: Neue Formen der Arbeit, in: Sallmutter, Hans (Hg.): Mut zum Träumen. Bestandsaufnahme und Perspektiven des Wohlfahrtsstaates, Wien 2000, S. 129

Gestaltungsmöglichkeiten der einzelnen Staaten.⁵⁶ Ob der EU-Beitritt tatsächlich der einzige Grund war und ist, weshalb es zu Veränderungen im österreichischen Wohlfahrtsstaatsmodell gekommen ist, kann angezweifelt werden. Glaubt man der Kompensationsthese, wonach kleine offene Ökonomien ihre wohlfahrtsstaatliche Expansion schon immer in Hinblick auf die Schwächung der eigenen wirtschaftlichen Abhängigkeit vorangetrieben haben, dann dürfte der Beitritt kaum eine Rolle spielen. Die Gegenmeinung zu dieser Auffassung besagt, dass die weltweiten wirtschaftlichen Verkoppelungen problematisch sind. Durch den Wettbewerb entstehen Belastungen für die wohlfahrtsstaatlichen Systeme, da einerseits die Lohnnebenkosten niedrig gehalten werden müssen und andererseits geringere Unternehmenssteuern anfallen (Effizienzthese). Die restriktive Sozialpolitik in Österreich dürfte nur zum Teil mit dem EU-Beitritt zusammenhängen.⁵⁷

Durch den 1995 erfolgten Beitritt in die Europäische Union änderte sich die nationale Politikgestaltung grundsätzlich. Viele Kompetenzen und früher vom Staat gelenkten Handlungen mussten auf die supranationale Ebene abgegeben werden. Im sozialen Bereich kam es zu zwei (einander entgegengesetzten) Bewegungen. Einerseits wurden bestimmte wohlfahrtsstaatliche Bereiche und Regelungen ausgebaut. Insbesondere wurden verschiedene Aspekte im Arbeitsrecht und die Aufhebung der Geschlechterdiskriminierung vorangetrieben. Auf der anderen Seite jedoch konnte vor allem durch die ökonomischen Verpflichtungen (Maastrichter Kriterien) bezüglich der Budgetdisziplin ein äußerst restriktiver Kurs in der Sozialversicherung festgestellt werden. Um eine erfolgreiche und den Kriterien entsprechende Budgetkonsolidierung zu erreichen, musste der österreichische Staat Budgetkürzungen durchführen. Die ersten Leistungskürzungen zur Erreichung der vorgegebenen Ziele wurden in den Sparpaketen 1995 und 1996 beschlossen.

Der Trend, Fragen bezüglich der nationalen Sozialversicherungssysteme auf EU – Ebene zu diskutieren, nimmt stetig zu. Der Europäische Rat, der Ausschuss für

⁵⁶ Vgl. Geppert, Walter: Vor der Jahrtausendwende: Soziale Sicherung und Sozialversicherung, in: Sallmutter, Hans (Hg.): Mut zum Träumen, Bestandsaufnahme und Perspektiven des Wohlfahrtsstaates, Wien 2000, S. 90

⁵⁷ Vgl. Aust, Andreas, Leitner, Sigrid: Zur sozialpolitischen Entwicklung kleiner offener Ökonomien, Österreich und Irland im europäischen „Regimewettbewerb“, in: Lütz, Susanne, Czada, Roland: Wohlfahrtsstaat – Transformation und Perspektiven, Wiesbaden 2004, S. 297ff

Sozialschutz, der Ausschuss für Wirtschaftspolitik und auch die Europäische Kommission erlangen z.B. immer mehr an Beachtung bei der Diskussion und Ausgestaltung der Pensionssysteme.⁵⁸ Diese immer stärkere werdende Einbindung von der EU und ihren Institutionen wird auch als „offene Koordinierung“ bezeichnet.⁵⁹ Dabei geht es darum, dass die Mitgliedsstaaten EU-Leitlinien auch ohne direkten Zwang umsetzen. „Allerdings müssen die Mitgliedsstaaten regelmäßig Berichte vorlegen, deren Begutachtung durch die Europäische Kommission und Diskussion im Rat Gruppendruck (*peer pressure*) entstehen lässt, der als disziplinierender Faktor nationale Reformprozesse erleichtern soll.“⁶⁰ Ob und inwiefern es zu einer Annäherung zwischen den Mitgliedsländern kommen wird, ist noch ungewiss. Außerdem bleibt zu hoffen, dass die hohen bestehenden Standards durch die verschiedenen Liberalisierungsströme und Flexibilisierungstendenzen nicht gekürzt werden.

All diese Veränderungen, die ihren Anfang in den 80er Jahren hatten, verursachten zum Teil große negative Auswirkungen, die den eigentlichen Charakteristika des österreichischen Wohlfahrtsstaatsmodells widersprechen. Die These von Obinger/Talos findet, bei genauerer Betrachtung dieser Entwicklungen, eine Bestätigung. Die Annahme, dass sozialpolitische Veränderungsprozesse stets von politischen Bestimmungsfaktoren abhängen, hat sich bewahrheitet. Diesbezüglich ist anzumerken, dass die SPÖ trotz dem Verlust ihrer absoluten Mehrheit (in den 80ern) politische Prozesse noch grundlegend mitbestimmen konnte. „Ihre politische Dominanz in den 1980er und auch noch in den 1990er Jahren hat – zusammen mit der mitentscheidungsrelevanten Rolle des ÖGB – den Restriktionskurs verzögert, gebremst und vorerst in seiner Reichweite eingeschränkt.“⁶¹ Dennoch ist festzuhalten, dass die Politikschwerpunkte trotz allem von den regierenden Parteien bestimmt werden (Parteidifferenztheorie). Während der Koalitionsregierung zwischen der ÖVP und FPÖ konnte ein sozialpolitisch äußerst restriktiver Kurs festgestellt werden.

⁵⁸ Vgl. Talos, Emmerich, 2005, S. 49f.

⁵⁹ Falkner, Gerda; Treib, Oliver: Die Europäische Union als Herausforderung für die Sozialpolitik der Mitgliedsländer, in: Rosenberger, Sieglinde, Talos, Emmerich (Hg.): Sozialstaat. Probleme, Herausforderungen, Perspektiven. Wien 2003, S. 18

⁶⁰ Falkner, Gerda, Treib, Oliver, 2003, S. 18

⁶¹ Obinger, Herbert, Talos, Emmerich, 2006, S. 66

3.3 Charakteristika des Wohlfahrtsstaatsmodells

Der Sozialstaat kann in fünf Kompetenzbereiche unterteilt werden: Soziale Sicherung (Sozialversicherung und Sozialhilfe), Arbeitsrecht (Bestimmungen der Arbeitsbedingungen und Arbeitsbeziehungen), aktive Arbeitsmarktpolitik, familienrelevante Leistungen und die Versorgungssysteme.⁶² Grundsätzlich kann festgestellt werden, dass der Bund und die Länder die Kontrolle und Umsetzung für jeweils unterschiedliche Bereiche innehaben. Ersterer verfügt allerdings über viel weitreichendere Aufgaben (Sozialversicherung, Arbeitsrecht, großteils auch familienrelevante Leistungen).

Im Laufe der Zeit haben sich bestimmte Gestaltungskriterien bezüglich der Ausgestaltung des österreichischen Sozialstaates ergeben, über die weitgehend auch heute noch ein Konsens besteht. Zuvor möchte ich aber noch auf zwei relevante Zusammenhänge eingehen, die bei der Umsetzung von sozialpolitischen Maßnahmen eine wichtige Rolle spielen.

Wie bereits angesprochen besteht eine enge Verknüpfung zwischen der wohlfahrtsstaatlichen Expansion und der ökonomische Entwicklung. Bereits in den 50er und 60er Jahren herrschte zwischen den beiden Großparteien eine Übereinstimmung darüber, dass die Entwicklungstendenz in der Wirtschaft der ausschlaggebende Faktor beim Ausbau bzw. bei Veränderungen von sozialpolitischen Maßnahmen spielen soll. Bei einer guten Konjunktur steigt schließlich auch die Beschäftigung, womit auch mehr Geld zur Verfügung steht. Es besteht allerdings ein weiterer nicht minder relevanter Zusammenhang: Die Nachfrage sowie die Kaufkraft werden durch materielle Transferleistungen gestärkt.⁶³ Demnach können Sozialpolitische Maßnahmen bei wirtschaftlichen Überlegungen eine wichtige Rolle spielen.

3.3.1 Erwerbsarbeit als Voraussetzung für soziale Sicherung

Diese Festlegung stammt aus dem 19. Jahrhundert. Die Anbindung von Leistungen an die Teilnahme am Arbeitsmarkt hatte und hat starke negative Auswirkungen für Frauen,

⁶² Vgl. Obinger, Herbert, Talos, Emmerich, 2006, S. 55

⁶³ Vgl. ebd., S. 213

da sie großteils nur als Mitversicherte bzw. Hinterbliebene von der sozialen Sicherung erfasst wurden/werden. Dieses Prinzip ist daher eng an eine stabile Ehe gekoppelt, jedoch ist diese Form der Partnerschaft in der Gegenwart bei weitem nicht mehr so dominant wie früher.

3.3.2 Die Lebensstandardsicherung und das Äquivalenzprinzip

Dieses Prinzip ist eng mit der Leistungsanbindung an die Erwerbsarbeit verknüpft. Die während der aktiven Teilnahme am Arbeitsmarkt erbrachte Beitragshöhe bestimmt somit die Höhe der materiellen Sozialleistungen. Natürlich bildet die Dauer der aktiven Erwerbskarriere ein zusätzliches Kriterium für den Leistungserhalt, wonach Frauen wiederum benachteiligt werden. „Das System materieller Sicherung reproduziert die Einkommensungleichheiten und die unterschiedliche Dauer der Arbeitsbiographien von Erwerbstätigen – und damit insbesondere die geschlechtsspezifische ökonomische und soziale Ungleichheit.“⁶⁴ Die unterschiedlichen Niveaus bei den geldbezogenen Sozialleistungen spiegeln nicht nur die Einkommensunterschiede wieder, sondern zeigen ebenso, dass viele verschiedene Regelungen für unterschiedliche Gruppen existieren. Ausnahmen stellen lediglich die Familienbeihilfen, bestimmte Sachleistungen und das Pflegegeld dar.

3.3.3 Subsidiaritätsprinzip – Nachrangigkeit staatlicher Hilfe

Dieses Prinzip verweist darauf, dass der Staat bei individuellen Notlagen erst in allerletzter Instanz mit Hilfestellungen in Erscheinung tritt. Alle anderen Möglichkeiten zum Selbsterhalt müssen bereits ausgeschöpft sein (u.a. Einsatz der eigenen Arbeitskraft, eigene oder familiäre materielle Ressourcen,...). Frauen sind auch hier benachteiligt, da sie oftmals auf ihren Partner als Unterhaltszahler angewiesen sind.

⁶⁴ Talos, Emmerich, Wörister, Karl, 1998, S. 212

3.3.4 Schutz der Lohnabhängigen im Produktionsprozess

Hierbei liegt die Zielsetzung vor allem darauf, die Arbeitsbedingungen und Arbeitsbeziehungen fair zu gestalten. Als Ausgangspunkt für diesen Schutzgedanken gilt die Nachkriegszeit.

3.3.5 Versorgungsprinzip

Dieses Prinzip ist abgekoppelt von der eigenen Beitragsleistung und Erwerbsarbeitszeiten und wird nur in sehr spezifischen Situationen angewendet (z.B. bei Opfer des Faschismus oder Kriegsopfern).

Durch die Prinzipien und der Zunahme atypischer Beschäftigungsformen kommt es immer häufiger zu Verarmungstendenzen in der Gesellschaft. Insbesondere Frauen, die häufig durch die Ungleichbehandlung auf dem Arbeitsmarkt benachteiligt werden, können z.B. die für einen Pensionsanspruch erforderlichen Voraussetzungen nicht erfüllen.⁶⁵ Die vordergründigen Ziele (Sicherung des Stuserhalts und die Kompensation von Einkommenseinbußen) der oben beschriebenen Prinzipien werden demnach nur zum Teil erfüllt.

3.3.6 Organisation

Im Hauptverband (Dachverband aller gesetzlichen Kranken-, Pensions-, Unfallversicherungsträger) sind aktuell 22 Sozialversicherungsträger zusammengelegt, für die das Selbstverwaltungsprinzip gilt. Seit 2000 werden die Vertreter der Selbstverwaltungseinrichtungen auf Basis des Ausgangs der Kammer - Wahlen besetzt. Zusätzlich wurden während der ÖVP/FPÖ Koalition die Mehrheitsverhältnisse in der Selbstverwaltung durch eine Parität ersetzt. Die bis dahin stärker vertretene Arbeitnehmerseite wurde stark geschwächt.⁶⁶ Die Sozialversicherung stellt den

⁶⁵ Vgl. Laburda, Angelika: Atypische Beschäftigung – von Flexibilität, Freiheit und anderen Mythen, in: Jahrbuch des ÖGB 2004: Arbeit in einem sozialen Europa, Wien 2004, S. 99, Talos, Emmerich: Ausgrenzung im Sozialstaat?, in: Ehalt, Hubert Christian (Hg. Et al): „Die Wahrheit liegt im Feld“, Wien 2006, S. 186 ff

⁶⁶ Vgl. Obinger, Herbert, Talos, Emmerich, 2006, S. 82

wichtigsten Träger in der Sozialpolitik dar, auch wenn sie keinen Einfluss auf die Beitragshöhen ausüben kann.

Eng verknüpft mit den Umschwüngen in der Wirtschaft und dem Sinneswandel in der Politik, traten neue Anforderungen bezüglich der Umsetzung der Sozialpolitik auf. Die Finanzierung, die Umstrukturierung in einigen Kernbereichen der Organisation sowie die veränderten Bedingungen in der Beschäftigung untermauerten die Notwendigkeit eines Umdenkens.

3.4 Sozialausgaben

Die Sozialausgaben bzw. die Sozialquote haben sich seit 1980 inkonstant entwickelt. Vor allem ab 1990 bis 1994 konnte ein starker Anstieg der Sozialquote festgestellt werden. Unter anderem trieben die erhöhte Arbeitslosigkeit aber auch Leistungserhöhungen die Quote in die Höhe. Durch die Sparpakete 1995 und 1996 konnte ein leichtes Herabsenken bis zum Jahr 2000 erreicht werden. Im Jahr 2010 betragen die Sozialausgaben ca. 87 Mrd. € wobei die Sozialquote 30,4% des BIP ausmachte.⁶⁷

Die Sozialausgaben für die meisten Bereiche befinden sich verglichen mit anderen OECD Staaten im Mittelfeld. Die Aufwendungen für familiäre Leistungen (zumeist monetäre Transfers) als auch für die Pensionsausgaben sind hingegen überdurchschnittlich hoch. Bei einer Zusammenfassung der Alters- und Hinterbliebenenversorgung wird ersichtlich, dass Österreich eines der teuersten Alterssicherungssysteme unterhält. Betrachtet man das Gesamtbudget der Sozialversicherung wird diese These noch einmal zusätzlich untermauert, da die Alters- und Hinterbliebenenversorgung fast 63% des zur Verfügung stehenden Geldes in Anspruch nimmt. Gemäß der konservativen Ausrichtung des österreichischen Wohlfahrtsstaats dominieren monetäre Leistungstransfers, Sachleistungen sind fast ausschließlich nur im Gesundheitswesen relevant.⁶⁸

⁶⁷ Vgl. Statistik Austria:

http://www.statistik.at/web_de/statistiken/soziales/sozialschutz_nach_eu_konzept/sozialquote/index.html

⁶⁸ Vgl. Handbuch der österreichischen Sozialversicherung 2011, S. 28

3.4.1 Die Finanzierung des Wohlfahrtsstaates

Der österreichische Wohlfahrtsstaat wird grundlegend durch öffentliche Aufwendungen und durch Arbeitgeber- und Arbeitnehmerbeiträge finanziert. Letztere werden jedoch stärker belastet, was zu einer problematischen Situation führt, weil der dafür notwendige Beschäftigungszuwachs eigentlich nur mehr im Dienstleistungsbereich erreicht werden kann.⁶⁹ Bereits seit dem 19. Jahrhundert gilt die Lohnsumme als Grundlage für die Einhebung der Arbeitgeberbeiträge. Daher werden sie als Lohnkostenbestandteil definiert, weshalb es sich um keine zusätzliche Leistungserbringung des Arbeitgebers handelt. Es besteht außerdem eine gesetzliche Verpflichtung darüber, dass der Bund die Pensionsversicherung mitzufinanzieren hat.

Die allgemeinen Steuermittel – in der Form des Bundesbeitrags – spielen bei der Pensionsversicherung eine wichtige Rolle. Auf Grund der Finanzierungsprobleme kommt es immer wieder zu Kürzungen, die schlussendlich große Auswirkungen auf die Pensionsversicherung haben.

3.4.1.1 Finanzierungsengpässe

In den letzten Jahren hat sich die Finanzierung zunehmend als Problem erwiesen. Die Schwierigkeit in diesem Bereich ergibt sich durch das immer weiter auseinander gehende Verhältnis zwischen Einnahmen und Ausgaben. Diese ungünstige Entwicklung ist aufgrund der veränderten Rahmenbedingungen (siehe 3.2) keineswegs als kurzfristige Erscheinung zu verstehen. Grundsätzlich sind die verschiedenen Sozialversicherungsbereiche unterschiedlich stark betroffen. Talos erwähnt zudem, „...dass die Finanzierungsproblematik nicht nur eine Frage des für sozialstaatliche Leistungen verausgabten Volumens und dessen Entwicklung, sondern auch eine Frage der gesellschaftlichen Akzeptanz und der politischen Priorität ist.“⁷⁰ Diese Feststellung ist vor allem in Hinsicht auf die Festlegung der Versichertenbeiträge und der Bundeszuschüsse relevant. Ab den 80er Jahren gab es in mehreren Etappen Anhebungen der Versicherungsbeiträge. Diese Tendenz, welche während der ÖVP/FPÖ Koalition noch ausgebaut wurde, führte zu einer Verschiebung bei den jeweiligen Finanzierungsanteilen durch die verschiedenen Einnahmequellen. Der Großteil der

⁶⁹ Vgl. Obinger, Herbert, Talos, Emmerich, 2006, S. 74

⁷⁰ Talos, Emmerich, 2005, S. 51

Gesamteinnahmen der Sozialversicherung wird auch heute noch durch die Arbeitgeber- bzw. Arbeitnehmerbeiträge geleistet. Ein Drittel wird durch die allgemeinen Steuern gedeckt. Die Budgetentlastungsmaßnahmen führten dazu, dass die Arbeitnehmer-Anteile gestiegen sind.

3.5 Entscheidende Akteure bei der Umsetzung der Sozialpolitik

Bei der Umsetzung von sozialpolitischen Maßnahmen spielen zwei Akteursgruppen eine entscheidende Rolle: Finanzvertreter und Sozialvertreter. Insbesondere vor der ÖVP/FPÖ Koalition (die ab 1999 die Regierung stellte) hatten die Sozialpolitiker, großen Einfluss bei der Festsetzung von sozialpolitischen Maßnahmen. Sie treten dafür ein, dass die zweite und dritte Säule der gesetzlichen Pensionsversicherung möglichst angepasst werden sollten. Die sozialen Errungenschaften der ersten Säulen sollen auf jeden Fall aufrecht erhalten werden. Grundsätzlich wollen sie die langfristige Festsetzung der Lebensstandardsicherung erreichen. Ihrer Meinung nach können die dem Kapitaldeckungsverfahren unterstellten Produkte der Zusatzvorsorge die gesetzliche Pflichtversicherung keineswegs ersetzen.

Das Ziel der Finanzvertreter besteht darin die Verbreitung von privaten Vorsorgeprodukten zu erweitern, wobei auf die Beibehaltung bzw. Verankerung von sozialpolitisch relevanten Elementen (z.B. Mindeststandards) kein großer Wert gelegt wird. Die Finanzierung soll über das Kapitaldeckungsverfahren abgewickelt werden, da dieses am besten dazu geeignet ist hohe Gewinne am Kapitalmarkt zu erzielen. Es ist notwendig die individuellen und institutionellen Beschränkungen auszuräumen, um möglichst viele Personen in das System einbeziehen zu können. Für die erfolgreiche Festsetzung der privaten Zusatzsysteme sind staatliche Anreize (wie steuerliche Begünstigungen) nicht nur willkommen sondern teilweise sogar bestimmend. Zusätzlich ist es erstrebenswert die Betroffenen möglichst früh in diesen Vorsorgeprozess einzubinden und die Verlässlichkeit der Kapitalveranlagung hervorzuheben.⁷¹

Ich möchte nun etwas genauer auf die Veränderungen und Entwicklungen eingehen, die große Auswirkungen auf das österreichische Pensionssystem hatten und haben. Der

⁷¹ vgl. Berner, Frank: Der hybride Sozialstaat, Die Neuordnung von öffentlich und privat in der sozialen Sicherung, Frankfurt/Main 2008, S. 226f

Trend, Leistungen zu kürzen und private Zusatzvorsorgen anzupreisen, hängt sowohl von der politischen und wirtschaftlichen Konstellation, als auch von den globalen Herausforderungen ab. Deshalb möchte ich kurz auf die Pensionsreformen in den letzten 20 Jahren eingehen.

4 Öffentliche Altersvorsorge

Ältere Personen sind gegenüber der jüngeren Generation sowohl sozial als auch materiell benachteiligt. Diese Tendenz hängt stark mit dem Ausscheiden aus dem Erwerbsleben zusammen, denn schließlich liegt kein Arbeitseinkommen mehr vor, wodurch die materielle Absicherung in diesem neuen Lebensabschnitt einen hohen Stellenwert einnimmt. Mit dem zunehmenden Alter tauchen oft (chronische) Krankheiten auf, die einer speziellen Betreuung bedürfen. Eng an diese Herausforderungen geknüpft fand schließlich die Expansion des Sozialstaates bzw. der Pensionsversicherung statt. Die Sicherung im Alter wurde ausgedehnt auf breite Bevölkerungsschichten.

In den letzten Jahren haben sich Veränderungen in der Gesellschaft ergeben – wie Single Haushalte, kinderlose Paare, oft leben jüngere Familienmitglieder weit weg vom Rest der Verwandtschaft –, die die oben beschriebenen Herausforderungen zusätzlich verschärfen. Die zuvor von der Familie getragenen Aufgaben (etwa Pflegeleistungen) müssen nun zunehmend an den Staat ausgelagert werden. Dadurch entstehen noch größere Finanzierungsengpässe im Bereich der Pflege und Gesundheitsvorsorge.⁷²

Grundsätzlich existieren heute zwei Varianten, um sich gegen altersbedingte Risiken zu schützen: der öffentliche und der private Schutz. In Österreich dominiert das beitragsfinanzierte Sozialversicherungssystem, welches durch Bundeszuschüsse gestützt wird. Die zweite und dritte Säule liegen noch weit hinter der staatlichen Versicherungsform zurück, allerdings nimmt ihre Wichtigkeit stetig zu. Vor allem die ständig größer werdenden Finanzierungsprobleme der ersten Säule, aber auch die ungünstige demographische Entwicklung machen eine Zusatzvorsorge immer erstrebenswerter.

⁷² Vgl. EU – Grünbuch: Angemessene, nachhaltige und sichere europäische Pensions- und Rentensysteme, Brüssel 2010, S. 5

4.1 Organisation der öffentlichen Pensionsversicherung

Um den Anspruch auf Leistungen im Rahmen der Pensionsversicherung zu erlangen, gilt das Prinzip der Pflichtversicherung. Die größte Gruppe innerhalb der Pensionsversicherung bilden die Dienstnehmer sowie ihnen gleichgestellte Beschäftigte. Aber auch selbstständig Beschäftigte in der gewerblichen Wirtschaft, in der Land- und Forstwirtschaft und Freiberufler unterliegen der Pflichtversicherung. Zusätzlich sind neue Selbstständige und geringfügig Beschäftigte mit einbezogen. Für letztere gilt, dass sie nur in der Unfallversicherung erfasst werden. Es besteht allerdings die Möglichkeit sich freiwillig in der Kranken- und Pensionsversicherung selbst zu versichern.⁷³

Für die Mehrheit der Arbeiter und Angestellten (eine Ausnahme bilden die Dienstnehmer in Eisenbahn- und Bergbauunternehmen, da diese eine eigene Versicherungsanstalt haben) ist die Pensionsversicherungsanstalt zuständig, wobei sowohl das ASVG als auch das seit 1.1.2005 in Kraft getretene allgemeine Pensionsgesetz (APG) als Rechtsgrundlage angewendet werden. Durch das neue Recht soll eine Harmonisierung der Beitragssätze zwischen den verschiedenen Berufsgruppen erreicht werden, was allerdings bislang nicht erreicht werden konnte.

Seit 2005 gibt es fünf Pensionsversicherungsträger, die nach den verschiedenen Berufsgruppen gegliedert sind.

Pensionsversicherungsanstalt (PVA)

Sozialversicherungsanstalt der gewerblichen Wirtschaft (SVA)

Sozialversicherungsanstalt der Bauern (SVB)

Versicherungsanstalt für Eisenbahnen und Bergbau (VAEB)

Versicherungsanstalt des österreichischen Notariates.

4.2 Charakteristika der Pensionsversicherung

Ich möchte auf einige Punkte eingehen, die die österreichische Pensionsversicherung gemäß ihrer bismarck'schen Grundausrichtung definieren. Dabei ist natürlich in erster

⁷³ Vgl. Brodil, Wolfgang, Windisch – Graetz, Michaela: Sozialrecht in Grundzügen, 6., überarbeitete Auflage, Wien 2009, S. 36

Linie das Versicherungsprinzip hervorzuheben, welches besagt, dass Leistungen nicht an den individuellen Bedarf zu knüpfen sind. Die Finanzierung der staatlichen Pensionsversicherung erfolgt daher nicht durch Steueraufwendungen sondern durch Beitragszahlungen, deren Ausmaß von der Höhe des Einkommens abhängt.

Ein System, welches bloß auf dem Versicherungsprinzip beruht, ist allerdings in vielen Fällen nicht ausreichend. Daher spielt die Idee des sozialen Ausgleichs ebenso eine wichtige Rolle. Besonders Perioden, in denen die Erwerbstätigkeit für eine Zeitlang ruhig gestellt werden muss (wie z.B. Arbeitslosigkeit und Kindererziehungszeiten), dürfen sich nicht voll auf den Pensionsanspruch auswirken. Diesbezüglich ist die soziale Absicherung durch eine gerechte Umverteilung der Beiträge wahrzunehmen.⁷⁴

Ich möchte nicht unerwähnt lassen, dass die in der Nachkriegszeit beschlossene Lebensstandardsicherung für alte Leute einen der Grundpfeiler in der Pensionsversicherung darstellt. In den 1950er und 1960er Jahren gab es einen Konsens darüber, dass die Rentner an der erfolgreichen Expansion des Wohlstandes in Österreich teilhaben sollten. Dieses Ziel sollte durch die Verknüpfung der Renten an die steigenden Löhne erreicht werden.⁷⁵ Tatsächlich konnte auf diese Weise der gewohnte Lebensstandard für Rentenbezieher abgesichert werden. Aufgrund der restriktiven Ausrichtung der in den letzten 20 Jahren durchgeführten Pensionsreformen kam es jedoch zu Umstrukturierungen, die dieses Prinzip negativ beeinflussen. Der Durchrechnungszeitraum wurde nämlich ausgeweitet, womit die laufenden Erhöhungen der Pensionsleistungen in den Mittelpunkt rückten.

Nicht zuletzt bildet das Umlageverfahren bzw. der Generationenvertrag eine wichtige Komponente im Bereich der Pensionsversicherung. Die Erwerbstätigen in der Gegenwart kommen für die Pensionsleistungen der vorherigen Generation auf, und sichern somit ihren Lebensunterhalt. Der Gedanke beruht auf Solidarität, denn die Erwerbstätigen von heute erwarten sich dasselbe von der zukünftigen Generation. Die Funktionstüchtigkeit dieser Konstellation hängt sowohl von der wirtschaftlichen Lage (bzw. der Lage auf dem Arbeitsmarkt) als auch von der Pensionsquote ab. In den letzten

⁷⁴ Vgl. Grillberger, Konrad: Österreichisches Sozialrecht, 8., aktualisierte Auflage, Wien 2010, S. 89

⁷⁵ Vgl. Schommer, Martin: Wohlfahrt im Wandel. Risiken, Verteilungskonflikte und sozialstaatliche Reformen in Deutschland und Großbritannien, Wiesbaden 2008, S. 210

Jahrzehnten wurden in Hinblick auf die ungünstigen Entwicklungen in den beiden soeben genannten Bereichen viele Reformen mit dem Ziel, das Pensionsantrittsalter nach hinten zu verschieben und die Höhe der Pensionsleistungen zu reduzieren, durchgeführt.

Das Umlageverfahren verfolgt einen kollektiven Aspekt, „...ohne den Umweg über die Finanzmärkte [zu nehmen] sondern in Form eines institutionalisierten, politisch gewollten Ausgleichs sozialer Risiken.“⁷⁶ Dieser Finanzierungsmodus setzt also in erster Linie auf die Umsetzung des demokratische Grundprinzip sowie des Prinzip des sozialen Ausgleichs.

4.3 Leistungsberechtigte, Leistungsvoraussetzungen und die Leistungsansprüche

Wie bereits angesprochen umfasst das Pensionssystem verschiedene Aufgaben. Einerseits werden Leistungen im Alter an den sogenannten Generationenvertrag geknüpft, indem in der Gegenwart erbrachte Einkommen direkt an die Rentenbezieher transferiert werden. Die Pensionsversicherung soll andererseits ein durch Erwerbsunfähigkeit und Todesfall entstehendes Risiko entschärfen. Im Gegensatz zu anderen Leistungen, die durch den Wohlfahrtsstaat erbracht werden, handelt es sich bei jenen von der Pensionsversicherung um langfristige Einkommenskompensationen und nicht um befristete Hilfestellungen in speziellen Lebenssituationen.⁷⁷

Es kann grundsätzlich gesagt werden, dass die Pensionsversicherung bestimmten Faktoren (Belastungsquote und Pensionsniveau) untergeordnet ist. Ideal wäre es, wenn sich weder die Belastungsquote noch das relative Pensionsniveau verändern würden, weil dadurch ein langfristig stabiler Beitragssatz erreicht werden könnte. Eine günstige Konstellation zwischen diesen Variablen hat sich in der Vergangenheit jedoch kaum ergeben, wodurch Veränderungen notwendig wurden. Die dadurch entstandenen

⁷⁶ Türk, Erik: Demographiebedingte Sozialstaatsdämmerung? Ist Kapitaldeckung und (Teil) Privatisierung der Alterssicherung tatsächlich das Gebot der Stunde?, in: Sallmutter, Hans (Hg.): Mut zum Träumen. Bestandsaufnahme und Perspektiven des Wohlfahrtsstaates, Wien 2000, S.148

⁷⁷ Vgl. Brodil, Wolfgang, Windisch – Graetz, Michaela, 2009, S. 119

Finanzierungsengpässe führten schließlich zu Veränderungen bei der Berechnung der Pensionshöhe und zur Abschaffung von bestimmten Versicherungsfällen.⁷⁸

Folgende Versicherungsfälle werden von den Pensionsversicherungsträgern gedeckt:

- Alter: Darunter fallen die Alterspension, Korridor pensionen, Schwerarbeitspensionen und das Sonderruhegeld. Zusätzlich zählten, bis zur Pensionsreform 2003, auch die vorzeitige Alterspension bei Arbeitslosigkeit und bei langer Versicherungsdauer (Übergangsfrist bis 2017) sowie die Gleitpensionen ebenfalls dazu.
- Geminderte Arbeitsfähigkeit: Hierbei handelt es sich um Leistungen, die ausbezahlt werden, wenn eine Person aufgrund von z.B. schweren Verletzungen nicht mehr in der Lage ist, einer Arbeitstätigkeit nachzugehen. Die Versicherungsträger haben jeweils unterschiedliche Bezeichnungen dafür (Invaliditätspension, Erwerbsunfähigkeitspension, Berufsunfähigkeitspension).
- Tod: Es werden Leistungen für Witwen/Witwer, für Waisen sowie Geldzahlungen in Form von Abfindungen gewährleistet.

Um die Leistungen in Anspruch nehmen zu können, sind bestimmte Bedingungen zu erfüllen. Als wichtigstes Kriterium gelten die Beitragszahlungen an die Pflichtversicherung (im Rahmen der Erwerbskarriere), da sie schlussendlich als Versicherungszeiten zusammengefasst werden. Es besteht zusätzlich die Möglichkeit beitragsfreie Zeiten (Ersatzzeiten) und Beitragszeiten der freiwilligen Versicherung (Selbst- oder Weiterversicherung) anzurechnen.⁷⁹ Im Jahr 2005 trat zusätzlich zum ASVG Recht (unter die Bestimmungen fallen Personen, die vor dem 1.1.1955 geboren wurden) das APG (ist für Personen, die nach dem 1.1.1955 geboren wurden relevant) in Kraft.⁸⁰ Für jene Personen, die per 1.1.2005 noch nicht 50 Jahre alt waren und bereits Versicherungszeiten erworben hatten, wird die Parallelrechnung angewandt. Vereinfacht gesagt erfolgt eine Teilung des Pensionsanspruchs, wobei jene Beiträge

⁷⁸ Vgl. Ivansits, Helmut: Pensionsversicherung und Pensionsreformen, Auszug aus *Wiso* 2000, S. 14f

⁷⁹ Vgl. Talos, Emmerich, Wörister, Karl, 1998, S. 226

⁸⁰ Vgl. Bundesrecht konsolidiert: Gesamte Rechtsvorschrift für Allgemeines Pensionsgesetz, Fassung vom 22.12.2011. Abschnitt 4 §15

welche vor 2005 einbezahlt wurden nach dem alten Pensionsgesetz berechnet werden. Der Rest fällt unter die Bestimmungen des APG.⁸¹

Ein markanter Unterschied zwischen dem neuen und alten Pensionsrecht besteht bei den erforderlichen Versicherungsjahren, die erbracht werden müssen, um die Alterspension in Anspruch nehmen zu können. Gemäß dem APG wurde die Mindestversicherungszeit auf 15 Jahre (wovon mindestens sieben Jahre durch Beitragseinzahlungen im Rahmen der Erwerbsarbeit erbracht werden müssen) reduziert. Beim alten Pensionsgesetz sind die Voraussetzungen schärfer. Es müssen entweder 15 Versicherungsjahre in den vergangenen 30 Jahren, oder 15 Beitragsjahre im Verlauf des gesamten Lebens, oder 25 Versicherungsjahre im Verlauf des gesamten Lebens vor dem Pensionsstichtag erreicht werden.⁸² Zusätzlich können neben obligatorischen Beitragsjahren auch Ersatzzeiten als versicherungsrelevante Zeiten verwendet werden. Beide Gesetze haben gemein, dass die erforderlichen Lebensjahre für den frühesten Eintritt in die Rente gleich sind: bei Männern mit der Vollendung des 65. Lebensjahres, und bei Frauen mit der Vollendung des 60. Lebensjahres.

Neben der normalen Alterspension besteht noch die Möglichkeit eine vorzeitige Alterspension aufgrund langer Versicherungsdauer anzutreten. Die notwendigen Altersgrenzen wurden mit der Pensionsreform 2003 allerdings verändert. Seit 2004 wird das notwendige Antrittsalter jährlich angehoben, wobei 2017 das Alter von 65 Jahren erreicht werden soll. Nach dieser Übergangsfrist wird diese Pensionsform aufgelöst werden.

Für Langzeitversicherte, welche durch den Wegfall der vorzeitigen Alterspension benachteiligt sind, wurden einerseits die Übergangsregelungen verlängert, und andererseits zwei neue „Pensionsarten“ geschaffen. Die Korridorpension kann, wenn 37,5 Jahre Beitragsjahre vorliegen, zwischen dem 62. und 65. Lebensjahr in Anspruch genommen werden. Allerdings fällt, in diesem Fall, ein jährlicher Abschlag von 4,2%

⁸¹ Vgl. Grillberger, Konrad: Österreichisches Sozialrecht, Wien/New York 2010, S. 106

⁸² Vgl. Badelt, Christoph, Österle, August: Grundzüge der Sozialpolitik, Spezieller Teil. Sozialpolitik in Österreich, Wien 1998, S. 105

an.⁸³ Eine Frühpensionierung ist zudem durch die Inanspruchnahme der Schwerarbeitspension möglich, wobei in den letzten 20 Jahren mindestens 10 Versicherungsjahre durch die Ausübung einer Schwerarbeit erworben werden müssen. Zudem kann diese Pensionsform erst ab dem 60. Lebensjahr beantragt werden, wobei ein Pensionsabschlag von jährlich 1,8% fällig wird.⁸⁴

Zur Erlangung einer Berufsunfähigkeits-, Invaliditäts- oder Erwerbsunfähigkeitspension muss ein Antrag auf Leistungen und Rehabilitation gestellt werden. Der Anspruch auf Leistungen ist an verschiedene Voraussetzungen gekoppelt: z.B. muss die Invalidität länger als sechs Monate andauern, eine Mindestanzahl an Versicherungszeiten muss vorliegen, es darf keine Anspruch auf berufliche Rehabilitation bestehen.

Die Hinterbliebenenpension können als Partner eingetragene Witwer/Witwen nach dem Tod eines Pensionsversicherten bzw. Pensionsbeziehers in Anspruch nehmen. Hat die verstorbene Person noch keine Pension bezogen so müssen bestimmte Mindestversicherungszeiten erfüllt worden sein. Diese Bestimmungen bezüglich der Versicherungsdauer gelten auch bei der Erteilung von Waisenpensionen.

4.4 Berechnung der Pensionshöhe

Auch bei der Berechnung der Pensionen gibt es seit 2005 zwei verschiedene Varianten. Die Berechnungsart unterliegt je nachdem, ob eine versicherte Person vor oder nach dem 1.1.1955 geboren wurde, unterschiedlichen Rechtsgrundlagen.

4.4.1 Die Berechnung gemäß dem Allgemeinen Pensionsgesetz - APG

Laut dem APG müssen vom Hauptverband der Sozialversicherungsträger für alle Versicherten, die vom neuen Recht erfasst werden, leistungsdefinierte Pensionskonten eingerichtet werden. Die Führung des Kontos beginnt mit dem Kalenderjahr, in welchem zum ersten Mal Versicherungsbeiträge an die Pensionsversicherung bezahlt werden. Erst mit dem Pensionsstichtag bzw. mit dem Tod wird die Kontoführung

⁸³ Vgl. Mayrhuber, Christine in: Pensionshöhe und Einkommensersatzraten nach Einführung des Allgemeinen Pensionsgesetzes, WIFO Monatsbericht 11/2006, S. 807

⁸⁴ Vgl. Obinger, Herbert, Talos, Emmerich, 2006, S. 96

beendet.⁸⁵ Die Berechnung der Pension „...erfolgt im Wesentlichen durch die **Vervielfachung der Summe der dem Pensionskonto gutgeschriebenen Beitragsgrundlagen mit dem Kontoprozentsatz** (dieser beträgt ab dem Jahr 2005 1,78%) für ein bestimmtes Kalenderjahr.“⁸⁶ Auf diese Art und Weise sollen jedes Jahr Teilgutschriften erworben werden, wobei die 1,78% dem Steigerungsbetrag der Bemessungsgrundlage entsprechen. Das Pensionskonto muss jährlich auf den aktuellen Stand gebracht werden.

Nach der APG Zielsetzung sollen Personen, die ihr 65. Jahr erreicht haben und 45 Versicherungsjahre aufweisen, eine Pension von 80% des Lebensdurchschnittseinkommens erhalten. Erhebliche Leistungskürzungen (maximal 15%) sollen Versicherte erfahren, die bereits frühzeitig in Rente (frühestens mit 62 Jahren möglich, wenn 37,5 Versicherungsjahre vorhanden sind) gehen wollen. Allerdings gilt diese Regelung genau so auch umgekehrt, denn wer länger im Erwerbsleben bleibt und Versicherungsbeiträge einzahlt soll bis max. 12,6% mehr Leistungen erhalten. Die Korridor pensionen sollen zu längeren Erwerbskarrieren anregen.

4.4.2 Berechnung nach dem ASVG

Bei der Berechnung der Pension nach dem Altrecht stellen die Versicherungsdauer und das Einkommen die relevanten Faktoren zur Berechnung dar. Die Bemessungsgrundlage (Bruttoentgelt) ergibt sich aus den Beiträgen, die vor dem Pensionsstichtag eingezahlt wurden (=Bemessungszeitraum). Um 80% der Gesamtbemessungsgrundlage als Pensionsleistungen zu erhalten, müssen mindestens 40 Versicherungsjahre gesammelt werden, wobei der Durchrechnungszeitraum 15 Jahre beträgt. Multipliziert man die Gesamtbemessungsgrundlage mit der Versicherungsdauer (= Steigerungsbetrag) ergibt sich die Bruttopension.

⁸⁵ Vgl. Bundesrecht konsolidiert: Gesamte Rechtsvorschrift für Allgemeines Pensionsgesetz, Fassung vom 22.12.2011. Abschnitt 3 § 10

⁸⁶ Eichinger, Julia, Kreil, Linda, Sacherer Remo: Basiswissen Arbeits- und Sozialrecht 2010. Wien 2010, S. 197

4.5 Pensionsversicherte und Pensionsstände

Die Anzahl der Pensionsversicherten ist in den letzten Jahren stark angestiegen. Die gesetzliche Pensionsversicherung umfasste im Jahr 2010 ca. 3,5 Millionen Versicherte. Im Jahr zuvor waren es noch um 1,2% weniger.

Von diesen 3,5 Millionen erhielten Ende 2010 ca. 2,2 Millionen eine Pension ausbezahlt, was wiederum einen gewaltigen Anstieg in der Relation zu den letzten Jahren bedeutet. Besonders der Frauenanteil ist aufgrund des Bezugs der Witwenpension, des niedrigen Pensionsantrittsalters und der hohen Lebenserwartung weit höher als jener der Männer. In letzter Zeit haben Frauen zudem immer häufiger den Anspruch auf eine Eigenpension, da sie öfter als zuvor ins Erwerbsleben eintreten. Seit Jahren ist ein ständiger Zuwachs an Pensionsbeziehern festzustellen.

Jahreszuwachs der Pensionsstände 2000 - 2010⁸⁷

Dezember	PV der Unselbständigen		PV der Selbständigen	
	Pensionen	Jahreszuwachs	Pensionen	Jahreszuwachs
2000	1,630.691	30.499	347.703	3.418
2001	1,646.616	15.925	346.648	- 1.055
2002	1,662.842	16.226	345.159	- 1.489
2003	1,670.184	7.342	345.020	- 139
2004	1,696.884	26.700	345.113	93
2005	1,723.944	27.060	345.360	247
2006	1,749.526	25.582	345.549	189
2007	1,779.009	29.483	346.395	846
2008	1,806.171	27.162	347.002	607
2009	1,840.302	34.131	348.857	1.855
2010	1,869.273	28.971	350.650	1.793

Anhand dieser Tabelle ist unter anderem ersichtlich, dass die Zahl der Pensionsstände seit 2000 um knapp 240.000 Personen gestiegen ist (das entspricht etwa 12%), wobei die Alterspensionen den überwiegenden Teil bei diesem Anstieg ausmachen. Diese Entwicklung ist durch mehrere Tendenzen zu erklären. Zum einen erfüllt ein immer größerer Teil der Bevölkerung die Bedingungen um in den Genuss einer Alterspension zu gelangen. Auf der anderen Seite scheiden, aufgrund von gesundheitlichen

⁸⁷ Quelle: Handbuch der Sozialversicherung 2011

Problemen, stetig mehr Personen aus dem Erwerbsleben aus. Die zunehmende Lebenserwartung, der immer höhere Leistungsdruck und auch die durch den EU – Beitritt entstandenen Verpflichtungen müssen ebenso als Schlüsselfaktoren für den Anstieg der Pensionsstände gewertet werden.

Ich möchte allerdings auch anmerken, dass die Zunahme bei den Pensionsständen stark mit den seit Ende der 1990er Jahre schlechter werdenden Beschäftigungsbedingungen für ältere Erwerbstätige zusammenhängt.⁸⁸ Dieser Trend ist umso gravierender, wenn beachtet wird, dass sich ein Großteil der Bevölkerung ohnehin schon lange vor der Erreichung des Regelpensionsalters in die Rente verabschiedet. Die Reformen, welche die Zugangsvoraussetzungen erschweren, konnten diese Entwicklung (sowie die längere Lebenserwartung) bislang noch kaum beschwichtigen.

Alle Alterspension¹⁾ Dezember 2000 - 2010⁸⁹

Dezember	Männer und Frauen	Männer	Frauen
2000	1.305.785	588.989	716.796
2001	1.318.888	594.605	724.283
2002	1.329.628	596.443	733.185
2003	1.336.276	594.423	741.853
2004	1.346.696	594.708	751.988
2005	1.359.790	598.458	761.332
2006	1.377.086	604.231	772.855
2007	1.401.995	613.762	788.233
2008	1.430.623	626.631	803.992
2009	1.465.308	643.362	821.946
2010	1.494.763	655.659	839.104

¹⁾ Inkl. Invaliditätspensionen ab dem 60./65. Lebensjahr

4.6 Pensionshöhe

Für die Bestimmung der Pensionshöhe sind die Bemessungsgrundlage sowie die erworbenen Versicherungszeiten relevant. Erstere wird aus den besten aufgewerteten monatlichen Gesamtbeitragsgrundlagen innerhalb des Bemessungszeitraumes ermittelt. Seit 1.1.2004 wird der Bemessungszeitraum kontinuierlich ausgeweitet, mit dem Ziel 2028 die besten 480 monatlichen Gesamtbeitragsleistungen zur Festlegung der

⁸⁸ Vgl. Gutachten der Kommission zur langfristigen Pensionssicherung (§ 108e ASVG) für das Jahr 2012 S.5

⁸⁹ Quelle: Handbuch der Sozialversicherung 2011

Bemessungsgrundlage heranzuziehen. Die für die Versicherungsdauer relevanten jährlichen Steigerungspunkte wurden ebenfalls von 2% im Jahr 2003 auf 1,78% (seit 2009) herabgestuft.

Da die Pensionshöhe stark von der Höhe des Erwerbseinkommens bzw. von der Höhe der Beitragszahlungen abhängt, kann es zu sehr niedrigen Pensionsbezügen kommen. Um diesen Personenkreis zu schützen wurde die Ausgleichszulage (dem Fürsorgemodell entsprechend) im ASVG verankert. Dieses Instrument kommt dann zur Geltung, wenn das Nettoeinkommen bzw. die Pension von einer versicherten Person den jährlich anzupassenden Richtsatz nicht erreicht.⁹⁰

Die durchschnittliche Pensionshöhe wird in vielen Fällen durch den Bezug einer zwischenstaatlichen Teilleistung beeinflusst. Versicherungszeiten, die in einem der Vertragsstaaten gesammelt werden, müssen für den Erwerb von Pensionsleistungen bzw. für deren Aufrechterhaltung in Betracht gezogen werden. In einem solchem Szenario muss die österreichische Pensionsversicherung für die im Inland erzielten Versicherungszeiten eine zwischenstaatliche Teilleistung bewerkstelligen.⁹¹ Selbstverständlich sind diese Leistungen viel niedriger als Vollpensionen, wodurch die die Durchschnittspensionen um ca. 10% nach unten gedrückt werden.

Die Statistik über die durchschnittliche Pensionshöhe wird außerdem durch einen weiteren Faktor beeinflusst. Der Bezug von mehreren Pensionsleistungen (z.B.: Eigenpension + Hinterbliebenenpension) hat für die Betroffenen natürlich einen positiven Effekt, die Aussagekraft der statistischen Erfassung (richtet sich nach der Gesamtzahl der Pensionen) der durchschnittlichen Pensionshöhe wird dadurch allerdings negativ beeinflusst.⁹²

In der folgenden Tabelle sind die durchschnittlichen Pensionshöhen nach Geschlecht und Pensionsversicherungsträger gegliedert, dargestellt. Es ist festzustellen, dass die unterschiedlichen Pensionshöhen den unterschiedlichen Beitragsgrundlagen (je nach Berufsgruppenzugehörigkeit bzw. Versicherungsträger) geschuldet sind. Außerdem ist

⁹⁰ Vgl. Brodil, Wolfgang, Windisch – Graetz, Michaela, 2009, S. 138

⁹¹ Vgl. Handbuch der Sozialversicherung 2011, S. 101

⁹² Vgl. ebd.

zu beachten, dass die auf langen beitragsrelevanten Erwerbszeiten bzw. auf der Höhe des Erwerbseinkommen basierende Pensionsversicherung vor allem Frauen benachteiligt. Insbesondere Single Frauen, die sich mehr als 50% ihres Haushaltseinkommens durch Pensionsleistungen finanzieren müssen, sind gefährdet in die Altersarmut abzurutschen.⁹³

Durchschnittliche Höhe aller Alterspensionen ¹⁾ nach Geschlecht im Dezember 2010⁹⁴

Versicherungsträger	Pensionshöhe in Euro		
	M + F	Männer	Frauen
Alle PV – Träger	1.088	1.411	836
PVA – Arbeiter	832	1.081	612
PVA – Angestellte	1.394	1.871	1.094
VAEB – Eisenbahnen	1.221	1.449	879
VAEB – Bergbau	1.679	1.756	1.154
SVA der gewerblichen Wirtschaft	1.305	1.568	974
SVA der Bauern	705	1.019	520
VA des österreichischen Notariates	5.261	5.278	3.488

¹⁾ Inkl. Invaliditätspensionen ab dem 60./65. Lebensjahr;

einschließlich Ausgleichszulage und Kinderzuschuss (ohne Pflegegeld und Familienbeihilfe).

4.6.1 Pensionsanpassung

Seit der Pensionsreform 2003 sind die Pensionsanpassungen an den Verbraucherpreisindex (Inflation) gekoppelt. „Inflationsabgeltung bedeutet in der Praxis, dass jede Pension in Zukunft mit der Steigerungsrate des Verbraucherpreisindex des Vorjahres erhöht wird, um den Kaufkraftverlust abzugelten, d.h. das Niveau der Bestandspensionen bleibt über den ganzen Zeitraum des Pensionsbezugs real unverändert.“⁹⁵ Demnach sind Pensionisten gefährdet von der allgemeinen Wohlstandssteigerung ausgeschlossen zu werden.

Im Jahr 2010 mussten nur Pensionen, die 60% der monatlichen Höchstbeitragsgrundlage nicht überschritten, um 1,5% erhöht werden. Ab einer

⁹³ Vgl. Krysl, Veronika: Armut ist Alt – und Weiblich, in: Karl, Beatrix, Poier, Klaus (Hg.): Alter und soziale Gerechtigkeit, Graz 2009, S. 177

⁹⁴ Quelle: Handbuch der Sozialversicherung 2011

⁹⁵ Guger, Alois: Dynamisierung der Pensionen: Nettoanpassung versus Inflationsabgeltung, Wifo Studie 2004, S. 13

Pensionshöhe von 2466€ wurden Fixbeiträge in der Höhe von 36,99€ bezahlt.⁹⁶ Für 2011 änderten sich die Bestimmungen, da für Bruttopensionsbezüge, die zwischen 2000€ und 2310€ ausmachten, ein linear absinkender Prozentsatz (1,2% - 0%) festgelegt wurde. Für alle Bruttopensionen unter 2000€ galt der Anpassungsfaktor von 1,2%.⁹⁷

Im APG wurde die Etablierung des Nachhaltigkeitsfaktors beschlossen. Dieser Faktor erfasst, wie sich die Zahl der Renten in Relation zu der Anzahl der Beitragszahler entwickelt. Wenn die Anzahl der Pensionsansprüche ansteigt und jene der Beitragszahler gleich bleibt oder sinkt, dann fällt die Rentenanpassung dementsprechend niedriger aus. Damit sollen die Beitragszahler entlastet werden. Zugleich werden die Tendenzen, welche durch die demographische Entwicklung entstehen, abgefedert. Dieser Mechanismus gilt selbstverständlich auch umgekehrt.

Die Anpassungen in den letzten Jahren hinkten weit hinter dem Verbraucherpreisindex her. Diese Tendenz hat zur Folge, dass sich die Kaufkraft verschlechterte. „In den letzten 20 Jahren wurden die Pensionen um 42,6% erhöht und die Richtsätze für Ausgleichszulagen für Alleinstehende um 82,0%. Im selben Zeitraum ist der Index der Verbraucherpreise um 51,1% gestiegen.“⁹⁸

4.7 Durchschnittliches Eintrittsalter in die Pension

Das frühe Pensionsantrittsalter verursacht große Probleme bei der Finanzierung der Pensionsversicherung. In den vergangenen Pensionsreformen wurden Schritte mit dem Ziel, ältere Personen länger an den Arbeitsmarkt zu binden, gesetzt. An der nachfolgenden Tabelle lässt sich die ungünstige Entwicklung ablesen.

⁹⁶ Vgl. <http://www.goed.penspower.at/Dokumente/Pensionsanpassung%202010.pdf>

⁹⁷ Vgl. Gutachten der Kommission zur langfristigen Pensionssicherung (§ 108e ASVG) für das Jahr 2012. S.8

⁹⁸ Vgl. Handbuch der Sozialversicherung 2011, S. 100

Durchschnittliches Zugangsalter bei Eigenpensionen in der gesamten Pensionsversicherung 1970 - 2010⁹⁹

Jahr	Alle Eigenpensionen		Invaliditäts(EU)pensionen		Alterspensionen	
	Männer	Frauen	Männer	Frauen	Männer	Frauen
1970	61,9	60,4	56,6	56,6	64,2	61,5
1975	61,8	60,1	56,6	56,5	64,3	61,5
1980	59,2	58,3	53,9	55,1	62,5	59,5
1985	58,3	57,9	54,3	54,8	62,1	59,5
1990	58,3	57,5	53,9	52,4	62,1	59,7
1995	58,1	56,7	49,4	48,8	60,4	58,0
1996	58,2	56,7	49,2	48,6	60,2	57,9
1997	58,4	56,8	49,9	48,1	61,0	58,2
1998	58,2	56,7	50,3	48,2	60,9	58,2
1999	58,4	56,7	50,4	48,3	60,6	58,0
2000	58,5	56,8	51,8	49,2	60,5	58,3
2001	58,7	57,3	53,4	50,4	62,2	59,4
2002	59,1	57,4	53,7	51,3	62,8	59,3
2003	59,0	57,3	54,3	51,3	62,7	59,0
2004	58,5	56,9	54,5	51,0	62,8	59,2
2005	59,0	57,1	53,9	51,0	63,4	59,5
2006	59,0	56,9	53,9	50,7	63,2	59,3
2007	59,0	57,2	53,9	50,6	62,8	59,5
2008	58,9	57,1	53,7	50,3	62,7	59,5
2009	59,1	57,1	53,6	50,2	62,5	59,3
2010	59,1	57,1	53,5	50,1	62,6	59,3

Das durchschnittliche Pensionsantrittsalter betrug im Jahr 2010 für alle Pensionsarten zusammengefasst 59,1 Jahre bei Männern und 57,1 Jahre bei Frauen. Betrachtet man die Alterspension gesondert verschieben sich die Relationen ein wenig. Männer erhalten durchschnittlich mit 62,6 Jahren ihre erste Pensionszahlung, Frauen hingegen mit 59,3 Jahren.¹⁰⁰

Vergleicht man die durchschnittlichen Pensionsantrittsalter von 1970 und die von 2010 wird ersichtlich, dass das Antrittsalter stetig gesunken ist. Im Jahr 2010 sind sowohl Männer als auch Frauen durchschnittlich um fast drei Jahre früher in die Pension gegangen. Demnach ist die Inanspruchnahme von Frühpensionen besonders populär.

⁹⁹ Quelle: Handbuch der Sozialversicherung 2011

¹⁰⁰ Vgl.

http://www.statistik.at/web_de/statistiken/soziales/sozialleistungen_auf_bundesebene/pensionen_und_renten/index.html

4.8 Ungünstige Verteilung zwischen Pensionsbeziehern und Pensionsversicherten

Die Pensionsbelastungsquote wurde eingeführt um die Beitragszahler mit Leistungsempfänger vergleichen zu können. Konkret soll gezeigt werden, wie viele Pensionen auf 1000 Pensionsversicherte anfallen. Für die Sicherung der Finanzierung des beitragsorientierten Pensionssystems ist das relative Pensionsniveau zusätzlich zu beachten.

Im Jahr 2010 entfielen auf 1000 Pensionsversicherte 623 zu finanzierende Pensionen. Ähnlich wie beim Bundesbeitrag ergeben sich unterschiedliche Konstellationen innerhalb der verschiedenen Pensionsversicherungsanstalten. Bei den unselbständig Beschäftigten fällt die Belastungsquote um einiges geringer aus als bei den selbständig Beschäftigten (was die gleichen Gründe hat, wie beim Bundesbeitrag).

Erwähnenswert ist die Tatsache, dass die Pensionsbelastungsquote seit den 1970er Jahren erheblich gestiegen ist (von 1970: 482 auf 2010: 623), die Altenquote hingegen nicht.¹⁰¹ Besonders kurios ist allerdings, dass die Altenquote 2001 mit 340 sogar geringer war als jene von 1970 wo 362 über 60 Jährige auf 1000 15-59 Jährige trafen. Dadurch wird ersichtlich, dass sich die Pensionsbelastungsquote und die Altenquote gegenseitig nicht unbedingt beeinflussen müssen. Diese Annahme bestätigt sich, wenn das Jahr 2001 herangezogen wird, wo die Pensionsquote fast doppelt so hoch war wie die Altenquote.¹⁰² Diese ungünstige Konstellation könnte durch eine längere Anbindung von älteren Personen an den Arbeitsmarkt korrigiert werden.

¹⁰¹ Zeigt das Verhältnis der Bevölkerungsanteile über 60 im Vergleich zu jenen zwischen 15-59 Jahren.

¹⁰² Vgl. Wöss, Josef, Perspektiven der Alterssicherung, in, WISO 3/2002, 91 f.

Entwicklung der Pensionsbelastungsquote¹⁰³

Jahr	Pensionsversicherung insgesamt	Pensionsversicherung der	
		Unselbständigen	Selbständigen
2000	619	596	752
2001	621	600	747
2002	624	606	727
2003	624	607	721
2004	624	609	714
2005	625	611	706
2006	621	608	701
2007	615	601	698
2008	607	594	686
2009	621	612	677
2010	623	615	671

4.9 Die Finanzierung des Pensionssystems

Die österreichische Pensionsversicherung wird über das Umlageverfahren finanziert. Im Grunde genommen kommen die aktuell aktiven Erwerbstätigen durch monatliche Beitragszahlungen für die gegenwärtigen anfallenden Pensionsleistungen auf. „Die Sozialleistungen von heute können nur durch den Transfer von heute und die Sozialleistungen von morgen nur durch den Transfer von morgen aufgebracht werden.“¹⁰⁴ Dieses Zitat deutet bereits auf die enge Verknüpfung des Umlageverfahrens mit dem „Generationenvertrag“ hin, welcher im politischen Diskurs oft als Erklärungsansatz für das in Österreich vorherrschende Finanzierungsmodell herangezogen wird.

Es gilt der Beitragssatz von 22,8% des Bruttogehalts, wobei der Arbeitgeber für 12,55% und der Arbeitnehmer für 10,25% des Gesamtprozentsatzes aufkommen muss. Für Erstere gilt, dass ihre Kosten keinen Mehraufwand darstellen, sondern unter die Lohnnebenkosten fallen.¹⁰⁵

Die Finanzierung des Pensionssystems wird durch zwei Säulen gewährleistet. Der überwiegende Teil wird durch die Versicherungsbeiträge (2010: 76,3%) gedeckt, allerdings hat der Anteil der Bundesbeiträge (insbesondere die Ausfallhaftung und Ausgleichszulagen) trotz der im Jahr 2004 erfolgten Pensionsharmonisierung im Jahr

¹⁰³ Quelle: Handbuch der Sozialversicherung 2011

¹⁰⁴ Eichenhofer, Eberhard: Sozialrecht, 6. Auflage, Tübingen 2007, S.32

¹⁰⁵ Vgl. Huber, Daniela, Pensionsversicherung I. Allgemeiner Teil, Wien 2005, S. 21

2010 seinen Höchststand erreicht. „Der Bundesbeitrag zur Pensionsversicherung ist integrierender Finanzierungsbestandteil; er dient somit nicht der Abdeckung eines Defizits der Pensionsversicherung, sondern hat die Aufgabe, die „versicherungsfremden Leistungen“ der Pensionsversicherung zu finanzieren. Daneben soll der Bundesbeitrag konjunkturbedingte Schwankungen des Beitragsaufkommens ausgleichen.“¹⁰⁶ Im Jahr 2010 betragen sowohl die Einnahmen als auch die Ausgaben etwa 33 Milliarden. Dies entsprach einem beidseitigen Anstieg um 3,9% im Vergleich zum Vorjahr. Folgende Tabelle belegt dies.

Gebahrung der Pensionsversicherung¹⁰⁷

Bezeichnung	2010 in Millionen Euro	Veränderung gegenüber 2009	
		in Millionen Euro	in %
Einnahmen insgesamt	33.005	+ 1.231	+ 3,9
Beiträge für Versicherte	25.193	+ 542	+ 2,2
Ausfallhaftung des Bundes	6.630	+ 702	+ 11,8
Ersätze für Ausgleichszulagen	982	-	-
Sonstige Einnahmen	200	- 13	- 5,8
Ausgaben insgesamt	33.009	+ 1.230	+ 3,9
Pensionsaufwand	29.018	+ 1.201	+ 4,3
Ausgleichszulagenaufwand	982	-	-
Gesundheitsvorsorge u. Rehabilitation	792	+ 61	+ 8,3
Beiträge zur KV der Pensionisten	1.363	+ 47	+ 3,5
Verwaltungsaufwand	521	+ 7	+ 1,5
Sonstige Ausgaben ¹⁾	333	- 86	- 20,5

¹⁾ Überweisungsbeträge und Beitragserstattungen, Zuweisung an Rücklagen etc.

4.9.1 Ausfallhaftung und Ersatzzeiten

Jeder Pensionsversicherungsträger (ausgenommen ist derjenige des Notariates) erhielt vom Bund jenen Betrag ersetzt, der den jeweiligen Finanzierungsrahmen des zuständigen Trägers überspannte. Diese Ersatzleistung wird auch als Ausfallhaftung des Bundes bezeichnet.

Zwischen den Jahren 2004 und 2005 kann eine überdurchschnittliche starke Veränderung beim Bundesbeitrag und insbesondere bei der Ausfallhaftung festgestellt

¹⁰⁶ Vgl. Huber, Daniela, 2005, S. 21

¹⁰⁷ Quelle: Handbuch der Sozialversicherung 2011

werden. Zusätzlich kam es zu einer starken Verschiebung bei den Steigerungsraten zwischen Unselbstständigen und Selbstständigen. Gründe dafür sind unter anderem¹⁰⁸:

- Durch die gänzliche Umstellung auf einen Pflichtbeitrag zur Pensionsversicherung entfallen die Zusatzbeiträge an die Pensionsversicherung der Selbstständigen.
- Die eingeführten Partnerleistungen des Bundes - als Ersatz für die Verdoppelung der Pflichtbeiträge – erreichen bloß 60% des vorangegangenen Niveaus. „Diese Partnerleistung ist ein Ausgleich für Pensionsmonate, die Arbeitnehmer bei Arbeitslosigkeit und Krankheit gratis erhalten sowie ein Ersatz für die mit der Steuerreform 1993 entfallenen Gewerbesteuermittel für die gewerbliche Pensionsversicherung.“¹⁰⁹ Diese Leistung ergibt sich aus dem Steueraufkommen der Pflichtversicherten.
- Im Bereich der Selbstständigen kommt es daher zu einer Verschiebung der Bundesbeiträge hin zur Ausfallhaftung.
- Die Abschaffung des Ausgleichsfonds der Pensionsversicherungsträger bewirkte, dass die offenen Beitragsforderungen den Zusatzbeitrag betreffend nicht in der Erfolgsrechnung von 2004 einfließen. Daher ergaben sich sowohl 2004 als auch 2005 Verkleinerungen des Bundesbeitrages.

Neben der Ausfallhaftung leistet der Bund zusätzlich die Beiträge zur Ersatzzeitenfinanzierung. Diese Leistung wird während des Wochen- und Krankengeldbezuges, sowie für Zivildienstler, Präsenz- und Ausbildungsdienstleistende und Übergangsgeldbezieher bereitgestellt. Auch die Kindererziehungszeiten werden zum Teil monetär ersetzt.

¹⁰⁸ Vgl. Gutachten der Kommission zur langfristigen Pensionssicherung (§ 108e ASVG) für das Jahr 2012. S. 19 ff.

¹⁰⁹ Leitl, Christoph in: Presseaussend der SVA vom 12.12.2006:

http://www.ots.at/presseaussendung/OTS_20061212_OTS0203/sva-klares-nein-zu-hoeheren-pensionsbeitraegen

Entwicklung des Bundesbeitrages (Ausfallhaftung) Pensionsversicherung insgesamt ¹¹⁰

Jahr ¹⁾	Bundesbeitrag (Ausfallhaftung)	
	in Millionen Euro	in % des BIP
2000	4.157	2,0
2001	4.105	1,9
2002	4.762	2,2
2003	5.598	2,5
2004	5.903	2,5
2005	4.307	1,8
2006	4.387	1,7
2007	4.439	1,6
2008	4.904	1,7
2009	5.928	2,2
2010	6.630	2,3

¹⁾ Ab 2005 mit den Vorjahren nicht vergleichbar.

Im Jahr 2010 musste der Bund (Ausfallhaftung) ca. 6,7 Milliarden (entspricht 2,3% des BIP) beisteuern. In der folgenden Tabelle wird die Entwicklung des Bundesbeitrages seit dem Jahr 2000 aufgezeigt.

Bundesbeitrag (Ausfallhaftung) gegliedert nach Pensionsversicherungsträgern

Versicherungsträger	Bundesbeitrag (Ausfallhaftung)				
	Mio.€	in % des Pensionsaufwandes			
	2010	2010	2009	2005	2000
PV insgesamt	6.630	22,8	21,3	18,7	21,1
PV der Unselbständigen	4.313	17,3	16,3	13,3	13,1
Pensionsversicherungsanstalt	3.977	16,3	15,3	12,1	12,7
VA für Eisenbahnen u. Bergbau	336	53,3	55,2	56,3	27,2
PV der Selbständigen	2.317	57,1	52,0	51,0	68,0
SVA der gew. Wirtschaft	1.068	42,1	33,5	35,4	59,8
SVA der Bauern	1.249	83,6	83,6	76,8	81,0
VA des österr. Notariates	-	-	-	-	-

Ab 2005 mit den Vorjahren nicht vergleichbar.

Anhand der Tabelle wird ersichtlich, dass sich die Höhe des Bundesbeitrages unter den verschiedenen Pensionsversicherungsträger teilweise gravierend unterscheidet. Am Geringsten fällt er bei der Pensionsversicherung der Unselbständigen aus (etwa 17%), bei der Pensionsversicherung der Selbständigen hingegen macht der Bundesbeitrag

¹¹⁰Quelle: Handbuch der Sozialversicherung 2011

knapp 57% des Pensionsaufwands aus. Dieser Unterschied lässt sich durch die unterschiedlichen Pensionsbelastungsquoten erklären, die bei den Selbstständig Versicherten viel ungünstiger ausfallen als bei den ASVG Versicherten. Außerdem gelten die Partnerleistungen (sind in den Pflichtbeiträgen enthalten) bei den Selbständigen als Bestandteil der Bundesmittel. Der Aufwand wird durch die sogenannten Wanderversicherungen zusätzlich erhöht. Viele zum Zeitpunkt der Pensionierung als Selbständig geführte Personen haben während ihrer aktiven Erwerbskarriere, Beiträge an die Pensionsversicherungsanstalt der unselbständigen Erwerbstätigen bezahlt. Ihre Pensionsleistungen werden allerdings im vollen Umfang von der GVSG Versicherung getragen.¹¹¹

Entwicklung des Bundesbeitrages (Ausfallhaftung)¹¹²

Jahr ¹⁾	Bundesbeitrag (Ausfallhaftung) in Millionen Euro			
	PV insgesamt	ASVG	GSVG / FSVG	BSVG
2000	4.157	2.212	1.016	929
2001	4.105	2.377	738	990
2002	4.762	2.691	1.040	1.031
2003	5.598	3.551	1.020	1.027
2004	5.903	3.798	1.038	1.067
2005	4.307	2.637	709	961
2006	4.387	2.720	657	1.010
2007	4.439	2.667	705	1.067
2008	4.904	2.982	774	1.148
2009	5.928	3.901	813	1.214
2010	6.630	4.313	1.068	1.249

1) Ab 2005 mit den Vorjahren nicht vergleichbar.

Der unverhältnismäßig hohe Bundesbeitrag 2009 ist durch zwei verschiedene Entwicklungen zu erklären. Die Pensionserhöhung ist – unter anderem wegen der hohen Inflationsraten zwischen 2007 und 2008 – mit 3,4% viel höher ausgefallen als in den Jahren zuvor. Auf der anderen Seite sind die Beiträge zur Pensionsversicherung (mit

¹¹¹ Vgl. BMASK – gesetzliche Sozialversicherung (15.11.2010), S. 67
https://www.bmask.gv.at/cms/site/attachments/3/2/3/CH2171/CMS1289832560842/sozialbericht_2010_web_03.pdf

¹¹² Quelle: Handbuch der Sozialversicherung 2011

1,2%) in einem viel geringeren Ausmaß angestiegen als im Zeitraum davor. Diese negative Entwicklung hängt stark mit der Wirtschaftskrise 2008 zusammen.¹¹³

Nachdem ich den Status Quo innerhalb der staatlichen Altersvorsorge durch statistische Daten beschrieben habe, möchte ich nun etwas genauer auf die Veränderungen und Entwicklungen eingehen, die große Auswirkungen auf das österreichische Pensionssystem hatten und haben. Der Trend Leistungen zu kürzen und private Zusatzvorsorgen anzupreisen hängt sowohl von der politischen und wirtschaftlichen Konstellation, als auch von den globalen Herausforderungen ab. Deshalb möchte ich kurz auf die Pensionsreformen in den letzten 20 Jahren eingehen.

4.10 Tiefgreifende Veränderungen im Pensionssystem

In den letzten 10 Jahren ergaben sich diverse tiefgreifende Veränderungen, die die (überwiegend) restriktiven Reformen in den 1980ern und 1990ern in ihrer Reichweite und Dynamik um ein Vielfaches übertrafen. Ohne die Erwähnung dieser Ereignisse wäre es unmöglich zu erklären, wie es in Österreich zu der teilweisen Durchsetzung der neoliberalen Tendenzen gekommen ist.

4.10.1 Pensionsreformen in den 1980ern

Der restriktive Kurs im Bereich der Sozialpolitik wurde bereits in den 80er Jahren eingeschlagen. Unter der SPÖ/ÖVP Koalition wurden 1987 erstmals die bis heute geltenden Rahmenbedingungen in Bezug auf die politische Prioritätensetzung festgelegt, wonach Wirtschafts- bzw. Budgetangelegenheit höchste Priorität haben. Um die Budgetkonsolidierung, die staatliche Förderung des Strukturwandels und die Sicherung des Wirtschaftsstandortes voranzubringen, wurden in der Pensionsversicherung einige Leistungskürzungen vorangetrieben. Die Pensionsreform 1988 umfasste unter anderem die Ausdehnung des Bemessungszeitraumes von zehn auf 15 Jahre, den Aufschub der Pensionsanpassung, die Streichung der Studien- und Schulzeiten als leistungsrelevante Ersatzzeiten sowie die Einschränkung des Anspruchs auf Witwen- und Witwerpension. Infolgedessen konnte der Bund seinen Beitrag zur

¹¹³ Vgl. Gutachten der Kommission zur langfristigen Pensionssicherung (§ 108e ASVG) für das Jahr 2012, S. 20

Pensionsfinanzierung senken, allerdings nicht ohne weitere beträchtliche Leistungseinschränkungen insbesondere für Frauen und ArbeiterInnen vorzunehmen. Die Einführung linearer Steigerungsbeträge und die Ausdehnung der Bemessungszeitraumes trafen hauptsächlich Personengruppen mit geringen Einkommen und unregelmäßigen Versicherungszeiten. Das festgelegte Ziel der Budgetkonsolidierung konnte in den 80er Jahren nur durch einen starken Leistungsabbau erreicht werden.¹¹⁴

4.10.2 Die Entwicklungen in den 1990er Jahren

Die neoliberale Politikauffassung wurde in die 90er Jahre mitgenommen, wobei sich an den primären Zielen wenig änderte. Bereits 1990 fand die, hauptsächlich von der ÖVP und den Unternehmen geforderte, Umsetzung von „Mehr Privat“ in der Pensionsvorsorge durch die Verankerung der betrieblichen Altersvorsorge statt.

Die Pensionsreform 1993 war darauf ausgelegt, den in den 80er Jahren begonnen Kurs fortzuführen. Der Bundesbetrag und die Ausfallhaftung sollten weiterhin möglichst gering gehalten werden. Um diesen Zielen gerecht zu werden, wurde die Pensionsbemessungsgrundlage vereinheitlicht und die Nettoanpassung eingeführt. Neben diesen restriktiven Maßnahmen wurden allerdings auch Erweiterungen des Leistungsniveaus durchgesetzt. Unter anderem wurden die Steigerungsbeiträge bei späteren Pensionsantritten erhöht und die Gleitpensionen eingeführt.¹¹⁵

Die Finanzierungsschwierigkeiten nahmen nach 1993 drastisch zu, womit das Budgetdefizit erheblich in die Höhe schoss. Diese Entwicklung ergab sich aus einem Mix von Gegebenheiten. Einerseits hatten das sinkende Wirtschaftswachstum sowie die Steuerreform von 1994 einen negativen Einfluss, auf der anderen Seite bewirkten die Kosten rund um den EU Beitritt eine zusätzliche Belastung für das Budget. Besonders die Erfüllung der Maastrichter Konvergenzkriterien bereitete der Politik große Schwierigkeiten. Infolgedessen wurden unter anderem die Pensionsbeiträge (für

¹¹⁴ Vgl. Mairhuber, Ingrid: Entwicklung der österreichischen Alterssicherung seit den 1980er Jahren, in: Hermann, Christoph (Hg. et al): Die Dynamik des „österreichischen Modells“, Brüche und Kontinuitäten im Beschäftigungs- und Sozialsystem, Berlin 2009, S. 191f (187-211)

¹¹⁵ Vgl. Talos, Emmerich, 2005, S. 62

Bundesbeamte und Lehrer) sowie die Eigenfinanzierungsanteile der gewerblichen Selbstständigen und der Bauern erhöht.¹¹⁶

Mit dem Sparpaket aus 1996 wurde eine Reihe ausgabenseitiger Kürzungen beschlossen, um der beschlossenen Konsolidierungspolitik nachzukommen. Die Pensionsversicherung sollte dabei eine große Rolle spielen. Unter anderem wurden folgende Schritte festgelegt¹¹⁷: Beitrags- bzw. Versicherungszeiten für alle Formen der vorzeitigen Alterspension, stärkere Anreize für einen späteren Pensionsantritt, Senkung des Bundeszuschusses im Bereich der Gewerbetreibenden und Bauern durch Anhebung des Beitragssatzes und die Aussetzung der Pensionsanpassung für 1997.

Die Pensionsreform aus 1997 kann als letzte angesehen werden, die sowohl von den beiden Großparteien als auch durch die Sozialpartner in langwierigen Verhandlungen beschlossen wurde. Ähnlich wie bei der Reform aus 93 wurden sowohl restriktive als auch positive Vorhaben beschlossen. Die Forderungen nach der Installierung einer zweiten und dritten Säule gab es schon länger, dennoch bestand noch immer ein Grundkonsens darüber, „...dass eine angemessene materielle Absicherung nach dem Erwerbsleben eine grundlegende Voraussetzung für ein selbstbestimmtes und erfülltes Leben im Alter darstellt.“¹¹⁸ Die staatliche Altersvorsorge sollte demnach in der Lage sein diese Voraussetzungen zu erfüllen.

Konkret fanden, unter anderem, folgende Vorhaben Eingang in die Reform¹¹⁹: die Bemessungszeiträume (18Jahre) zwischen Pensionsversicherung und Beamtenversorgung wurden harmonisiert, die Steuerbeiträge wurden auf 2% pro Versicherungsjahr festgesetzt (wobei maximal 80% erreicht werden konnten), bei Frühpensionierungen sollten Pensionsleistungen um 2% pro Jahr gekürzt werden und außerdem wurden die Gleitpensionen zusätzlich ausgebaut. Fast alle diese Reformschritte wurden von der ÖVP/FPÖ Koalition wieder abgeschafft.

¹¹⁶ Vgl. Talos, Emmerich, Wörister, Karl, 1998, S. 260

¹¹⁷ Vgl. ebd., S. 260f

¹¹⁸ Röhrenbacher, Franz: Die Stunde hat geschlagen! Steht Österreich vor einem radikalen Umbau des Pensionssystems?, in: Wall-Strasser, Sepp (Hg. et al): Im Roulette der Finanzmärkte, Alterssicherung in Zeiten des Neoliberalismus, Wien 2002, S. 77

¹¹⁹ Vgl. Talos, Emmerich, 2005, S. 63

4.10.3 Die radikalen Veränderungen ab 2000

Im Regierungsprogramm („Österreich neu regieren“) der ÖVP/FPÖ Koalition aus 2000 fanden sich radikale Ansätze bezüglich der Ausgestaltung des Pensionssystems. Wurden bis zu diesem Zeitpunkt immer nur übersehbare Veränderungen innerhalb des Systems vorgenommen, so sollte sich diese Handlungsstrategie von Grund auf ändern. Eines der Hauptanliegen der damaligen Regierung lag darin, die strukturellen Rahmenbedingungen auf eine neue Grundlage zu stellen. Die Umstellung auf ein Drei-Säulen-Modell sowie Einschnitte im Leistungssystem waren das Resultat. Dieser Prozess des Umdenkens wurde durch bestimmte konservativ/liberal geprägte Phrasen untermauert – etwa: mehr Eigenverantwortung, Neuordnung der Aufgabenverteilung zwischen staatlicher und privater sozialer Verantwortung, Vorrang der Vorsorge vor Fürsorge.

Die Reform wurde mit der Notwendigkeit das Nulldefizit (Sozialausgaben im Budget verringern) erreichen zu müssen begründet. Natürlich wurde ebenso auf die Generationengerechtigkeit sowie auf die ungünstigen demographischen Veränderungen hingewiesen. Das Resultat beinhaltete mehrere gravierende Veränderungen, darunter die Aufhebung der vorzeitigen Alterspension wegen geminderter Erwerbsfähigkeit. Zusätzlich ergaben sich viele andere Kürzungen: das Alter bei vorzeitigem Pensionsantritt wurde angehoben, die Abschläge bei einem frühzeitigem Pensionsantritt wurden erhöht und außerdem gab es restriktive Maßnahmen in der Witwen/Witwerpension.

Das eigentliche Ziel wurde im damaligen Regierungsprogramm wie folgt beschrieben: „Wir wollen einen wesentlichen Beitrag zur nachhaltigen Sicherung der Pensionen und der Altersvorsorge in Österreich leisten. Das gesamte System der Altersvorsorge wird dabei grundsätzlich auf drei Säulen ruhen:

- Die gesetzliche Pensionsversicherung im Umlageverfahren, die bisher und auch weiterhin die wichtigste und tragende Säule der Altersvorsorge darstellt.
- Zusatzpension aus betrieblicher Finanzierung, die durch Veranlagungen am Kapitalmarkt getragen wird.

- Die private Altersvorsorge in ihren verschiedenen Formen.¹²⁰

Die Forcierung des Drei-Säulen-Modells war damals schon an ganz bestimmten Vorstellungen verknüpft. Eines der Hauptziele bestand darin, endlich eine Deregulierung im Bereich des Pensionssystems durchzusetzen. Das ideale Szenario für die Vertreter des Umstieges auf das mehrsäulige Modell würde etwa wie folgt aussehen:

- Ein hoher Grad an (neoliberaler) Deregulierung würde den Staat zurückdrängen, wobei er in weiterer Folge bloß für eine Mindestsicherung aufkommen würde. Die Eigenverantwortung würde in der weitflächigen Alterssicherung die Überhand gewinnen.
- Eine Budgetentlastung könnte, durch den Wegfall des Bundesbeitrages, einfacher erreicht werden. Bestimmte wohlhabende Gruppierungen würden von einem solchen Szenario profitieren.
- Die Pensionsversicherungsbeiträge sowie die Wertschöpfungsabgabe würden keiner Anhebung unterliegen, womit die Lohnnebenkosten ebenso niedrig gehalten werden könnten.
- Die Pensionssysteme, welche auf einem Kapitaldeckungsverfahren basieren, bilden natürlich einen äußerst lukrativen Geschäftszweig. Banken und Versicherungen sind die großen Nutznießer dieser Entwicklung.

Diese Ansätze zeigen, dass mit dem Jahr 2000 ein durch die ÖVP und FPÖ getragener Paradigmenwechsel offiziell in den Diskurs gebracht wurde. Es sollte keineswegs nur mehr um bestimmte Veränderungen innerhalb des Systems gehen, sondern um grundlegende Ausweitungen.

4.10.3.1 Pensionsreform 2003

Bemerkenswert bei der Reform aus 2003 ist, dass sowohl Sozialpartner als auch Oppositionsparteien aus dem Politikgestaltungsprozess einfach ausgegliedert wurden. Die Streichung von gleich zwei Pensionsformen (die vorzeitige Alterspension bei langer Versicherungsdauer und bei Arbeitslosigkeit sowie die Gleitpensionen) unterstrichen den restriktiven Kurs, der bereits 2000 angekündigt wurde. Außerdem kam es zu: einer

¹²⁰ Österreich neu regieren, 2000, S.21

Erhöhung der Abschläge bei der Inanspruchnahme einer Frühpension, einer Verlängerung des Durchrechnungszeitraumes von 15 auf 40 Jahre, einer Senkung des Steigerungsbetrages, einer Erhöhung der erforderlichen Versicherungsjahre, welche für einen Pensionshöchstbezug notwendig sind. Die Pensionsanpassung sollte erst im übernächsten Jahre nach Pensionsantritt erfolgen. Diese Maßnahmen führten zu heftigen breitangelegten Protesten, welche die 10% Deckelung der zu erwartenden hohen Verluste bis 2020 zur Folge hatten.

Im Gegensatz zu den Reformen, die in den 90er Jahren von anderen europäischen Staaten durchgeführt wurden, „...ist in Österreich der strukturelle Umbau perspektivisch mit ungleich weiter reichenden und – zur Realisierung des Ziels des Null-Defizits bzw. der Budgetkonsolidierung – bereits kurzfristig wirksamen Leistungskürzungen und Budgetentlastungen verbunden.“¹²¹ Bei der offiziellen Begründung der Regierung für die Notwendigkeit des raschen Vollzuges der Reformen, (ebenso wie in den Jahren zuvor) wurden relativ gehaltlose Floskeln verwendet. Gehaltlos waren sie vor allem deshalb, weil sie den realen Kurs bzw. die wahren Hintergedanken verschleierte. Unter anderem war die Rede von der Wiederherstellung des Vertrauens in das Umlageverfahren oder auch von der langfristigen Absicherung des Leistungssystems.

Ungewöhnlich war zudem die Einbringung des Pensionsgesetzes, da es nicht wie üblich als eigenständiger Gesetzentwurf zu Abstimmung gebracht wurde. Die starke Ausrichtung an der Budgetentlastung hatte zur Folge, dass die Pensionsreform 2003 als ein essenzieller Bestandteil des Budgetbegleitgesetzes (90 einzelne Gesetze wurden in einem Sammelgesetz novelliert) 2003 galt.

Diese Reform darf nicht als unabhängig von den bereits Jahre zuvor gestarteten Reformvorhaben betrachtet werden. Daher ist es kaum verwunderlich, dass die Expertenkommission zur langfristigen Pensionssicherung (die unter Vorsitz von Tomadl bereits im Jahr 2000 eingerichtet wurde) einen starken Einfluss auf den Inhalt der Reform hatte. Die leistungsreduzierenden Maßnahmen wurden von der Kommission gutgeheißen, da diese der Meinung war, dass die ungünstige demographische

¹²¹ Obinger, Herbert, Talos, Emmerich, 2006, S. 88

Entwicklung bzw. deren Auswirkungen nicht bloß durch eine höhere Erwerbsbeteiligung zu bändigen sein würden. Stattdessen könnte ein Ausweg aus der prekären Situation über die Senkung der Lohnersatzrate erreicht werden. Die damit einhergehenden Leistungskürzungen sollen durch die Möglichkeit eine Zusatzversicherung (in der zweiten und dritten Säule) anzunehmen gemildert werden. Dem herkömmlichen Ziel der Lebensstandardsicherung durch die gesetzliche Pensionsversicherung wird durch Schwächung der ersten Säule, bei einem gleichzeitigen Ausbau der zweiten und dritten Säule, nicht mehr entsprochen.

4.10.3.2 Pensionsharmonisierung 2004: Allgemeines Pensionsgesetz

Im Gegensatz zur Pensionsreform 2003 wurden bei der Pensionsharmonisierung 2004 die Positionen der Oppositionsparteien und der Sozialpartner bei der Umsetzung der Änderungen im Pensionssystem wieder hinzugezogen. Dies ist auch einer der Gründe weshalb die Ausarbeitung des Pensionsharmonisierungsgesetzes länger andauerte, als von der Regierung erwartet. Allerdings ist festzuhalten, dass das APG, wie schon bei der Pensionsreform 2003, nur von den beiden Regierungsparteien beschlossen wurde. Durch die Konsultation mit den anderen relevanten Entscheidungsträgern konnten Proteste wie bei der letzten Reform jedoch abgewendet werden. Das Ziel bestand darin ein einheitliches Pensionssystem zu installieren, indem sowohl die Beiträge als auch die Leistungen für alle Erwerbstätigen gleichgesetzt werden sollten. Die Argumentation für die Relevanz des Gesetzes war jener für die Pensionsreform 2003 ident.

Grundlegende Neuerungen des Allgemeinen Pensionsgesetzes sind: Für alle (ausgenommen sind Landes- und Gemeindebedienstete), die bis zum 31. Dezember 2004 ihr 50. Lebensjahr noch nicht erreicht hatten, gilt das neue Recht. Damit erhält jeder Versicherte ein (leistungsorientiertes) Pensionskonto, auf dem unter anderem die Leistungsansprüche aber auch die bislang eingezahlten Beiträge ersichtlich sind. Grundsätzlich soll jeder Versicherte mit 65 Jahren und 45 geleisteten Beitragsjahren eine Pension in Höhe von 80% des Lebensdurchschnittseinkommens erhalten. Die jährliche Performance des durchschnittlichen Einkommens (Beitragsgrundlagenentwicklung) dient als Grundlage für die Aufwertung der erworbenen Leistungen. Der Steigerungssatz wurde allerdings schrittweise auf 1,78% gesenkt, wodurch die davon abhängige Pensionshöhe einem neuen Basiswert unterliegt.

Außerdem werden die pflicht- und beitragsfreien Ersatzzeiten im Pensionskonto nicht gesondert dargestellt, wie es eigentlich geplant war. Die beitragsfreien Zeiten werden als Teilversicherungszeiten der Pensionsversicherung geregelt, für die verschiedene Beitragsgrundlagen gelten. Wichtig ist, dass die Pensionsanpassung nicht mehr auf der Grundlage der Nettoanpassung geregelt wird, sondern an den Verbraucherpreisindex geknüpft ist. (Die neuen Regelungen bezüglich der Inanspruchnahme einer Alterspension bzw. der Korridor- und Schwerarbeitspension habe ich in Kapitel 4.3 beschrieben.)

Im Rahmen des Allgemeinen Pensionsgesetzes wurde schließlich auch die 2003 beschlossene 10% Prozent Deckelung zur Verminderung der Pensionsverluste ebenfalls reformiert. Für das Jahr 2004 wurde der Verlust auf 5% festgelegt, wobei der 10% Deckel durch eine sukzessive Erhöhung bis zum Jahr 2024 erreicht werden soll.

Die angestrebte Vereinheitlichung der Beitragsleistungen ist nur bedingt als gelungen zu bezeichnen. Die Beitragshöhe für Selbstständige und Bauern ist trotz einer Anhebung auf 17,5% bzw. 15% weitaus niedriger als jene der Arbeiter und Angestellten (22,8%). Diese Differenzen werden durch die sogenannten Partnerleistungen des Bundes jedoch wettgemacht. Durch die Umwandlung der Zusatzbeiträge in Pflichtbeiträge (Beitragsatz 4,3%) im Rahmen des ASVG kam es 2005 zu einem Anstieg letzterer um 28,9%. Ohne diese mit der Pensionsharmonisierung 2004 geänderten Beitragsregelungen hätte der Anstieg lediglich 4,6% betragen.¹²²

Die Gefahren, welche diese Veränderungen mit sich ziehen, sind keinesfalls zu unterschätzen. Zwar ist der neoliberale Kurs bei allen Reformen während der ÖVP/FPÖ Koalitionsregierung klar ersichtlich und dennoch darf nicht außer Acht gelassen werden, dass einige strukturelle Umstellungen den lange geltenden wohlfahrtstaatlichen Errungenschaften klar widersprechen. „Leistungskürzungen aufgrund des Pensionsharmonisierungs-Gesetzes werden sich langfristig aus der niedrigen Bewertung der Zeiten der Erwerbslosigkeit und auch (im Vergleich zu Erwerbsarbeitszeiten) von Kinderbetreuungszeiten, mittelfristig aus der Einführung der zusätzlichen

¹²² Gutachten der Kommission zur langfristigen Pensionsversicherung (§ 108e ASVG) für das Jahr 2012. S. 13

Korridorabschläge ergeben. Auf Grund der individuellen Pensionskonten lassen sich die Effekte auf das Leistungsniveau nicht generalisieren.¹²³

Während der ÖVP/FPÖ Koalitionsregierung wurden die Weichen zur Stärkung des Drei-Säulen-Modells gestellt. Ohne Kompromisse setzte die Regierung auf einen strukturellen Umbau des Pensionssystems. Mit der Stärkung der kapitalgedeckten zweiten und dritten Säule kann von einem Umschwung bezüglich der Prioritätensetzung in der Pensionsversicherung gesprochen werden (Die Lebensstandardsicherung spielt nur eine untergeordnete Rolle.) „Die Alterssicherung wird in Zukunft die individuell unterschiedlichen wirtschaftlichen Bedingungen verstärkt widerspiegeln und damit mehr Ungleichheit als bisher aufweisen.“¹²⁴

¹²³ Obinger, Herbert; Talos, Emmerich, 2006, S. 97

¹²⁴ Vgl. ebd., S. 98

5 Betriebliche Altersvorsorge – die zweite Säule

Der erhebliche Abbau von Leistungen innerhalb der ersten Säule hatte zur Folge, dass die privaten Versicherungsformen immer häufiger in den Mittelpunkt der öffentlichen Wahrnehmung gerückt wurden. Die Diskussion über die Zukunft der Altersvorsorge verläuft allerdings primär auf einer ideologischen Ebene ab, denn die Diskussionspunkte zielen nicht auf einen Umbau oder Ausbau des bestehenden Systems ab, sondern auf die (teilweise) Beschränkung der staatlichen Kompetenzen in diesem Bereich. Seitens der österreichischen Politik erfuhr das wohlfahrtsstaatliche, auf Solidarität beruhende Politikverständnis einen starken Dämpfer. Zeitgleich mit dem Ausbau von Restriktionen wurde der Umstieg auf ein Mehr-Säulen-Modell als einzige Lösung zur Rettung des Pensionssystems kommuniziert. Besonders die Reformen zwischen 2000-2004 haben einen negativen Einfluss auf die Nettoeinkommensersatzraten, womit die betroffenen Personen zunehmend auf Produkte der betrieblichen Altersvorsorge zurückgreifen, um ihr Zieleinkommen im Alter doch noch zu erreichen.

Die Betriebspensionen stehen daher in einem engen Zusammenhang mit der Entwicklung des staatlichen Pensionssystems. Die Bedeutung der zweiten Säule ist vor allem in Ländern, wo die staatliche Altersvorsorge bloß eine Grundsicherung bereitstellt, besonders hoch (z.B. Niederlande). In Staaten, wo die Einkommensersatzleistungen im Vordergrund stehen, ist die Ausbreitung der betrieblichen Altersvorsorge nicht besonders ausgeprägt. Gemäß dieser Logik gehört Österreich zu jenen Staaten, wo die Popularität der betrieblichen Altersvorsorge noch immer weit hinter jener der staatlichen Pensionsvorsorge zurückliegt. Das bismarck'sche Sozialversicherungssystem ist hierzulande stark ausgeprägt, wobei durch die Ausgleichszulage auch ein Element der Grundsicherung vorhanden ist.

Allgemein kann gesagt werden, dass die zweite Säule in unterschiedlichen Systemen unterschiedliche Funktionen erfüllt. Einerseits können die Ausführungen der betrieblichen Altersvorsorge bloß eine Ergänzung zur staatlichen Alterssicherung darstellen, andererseits können sie aufgrund von Leistungseinschränkungen in der ersten Säule als Ersatzleistungen eingeführt werden. In Österreich wird zwar immer

argumentiert, dass die zweite Säule bloß als Zusatzvorsorge zu gelten hat, allerdings wird ihre Notwendigkeit hauptsächlich durch die getätigten Leistungskürzungen evident. Deshalb kann hier von einem Zusammenspiel der beiden Annahmen gesprochen werden. Unabhängig davon, welche Funktion die Betriebspensionen erfüllen, haben sich in den letzten Jahren für alle Vorsorgeprodukte der betrieblichen Altersvorsorge große Herausforderungen ergeben. Die langfristige Finanzierung und die ungünstigen demographischen Entwicklungen entsprechen wohl den am häufigsten genannten Problemlagen.¹²⁵

Bevor ich auf die zweite Säule in Österreich eingehe, möchte ich einen kurzen Exkurs machen, um auf einen Bericht der Weltbank einzugehen. Darin wird unter anderem erklärt, weshalb es unumgänglich sei auf das Drei-Säulen-Modell umzusteigen. Von den Befürwortern der privaten Pensionsvorsorge werden die in dieser Forschungsarbeit vertretenen Thesen zum Teil heute noch herangezogen, um aufzuzeigen wieso die staatliche Umlagefinanzierung dem privaten Kapitaldeckungsverfahren krass unterlegen ist. Die Weltbank nennt Chile, als Paradebeispiel, weil dort durch die Privatisierung der Altersvorsorge große Erfolge verbucht werden konnten.

5.1 Die Position der Weltbank

Die Weltbank hat in einer 1994 publizierten Arbeit – „Averting the Old Age Crisis. Policies to Protect the Old and Promote Growth“ – darauf hingewiesen, dass das privatwirtschaftlich organisierte System die öffentliche Umlagefinanzierung (zumindest zum Teil) ersetzen sollte.¹²⁶ „A central recommendation of this report is that a country's old age security program should provide for all three functions, but with very different government roles for each. A corollary is that countries should rely on multiple financing and managerial arrangements; that is, they should share responsibility among multiple pillars of old age support.“ In Osteuropa und Lateinamerika folgten viele Länder diesem Aufruf und reformierten ihre Pensionssysteme.

¹²⁵ Vgl. Wöss, Josef: Stellenwert der „2. Säule“ in: Drs, Monika (Hg.): Betriebspensionsrecht. Wien 2008, S.255 ff

¹²⁶ Worldbank: Averting the Old Age Crisis, Policies to Protect the Old and Promote Growth, Washington 1994

Bereits aus dem Titel dieses Forschungsberichts ist herauszulesen, dass bei der Suche nach Lösungen für die globalen Krisenszenarien in der Rentenpolitik nicht nur auf die Aufrechterhaltung der sozialpolitischen Leistungen geachtet werden sollte. Die Intention liegt nämlich darauf wachstumsfördernde Elemente mit einzubeziehen. James, eine Vertreterin der Weltbank, festigt in einem 1997 veröffentlichten working paper die Position zusätzlich. Sie argumentiert, dass das Drei-Säulen-Modell in erster Linie wegen des makroökonomischen Nutzens eingeführt werden soll. Außerdem fügt sie hinzu, dass die Aufrechterhaltung der Alterssicherungsfunktion keine Priorität hat.¹²⁷

Die Hauptkriterien weshalb die öffentliche Finanzierung nicht ausreichen wird lauten wie folgt¹²⁸:

- Die zunehmende Überalterung der Weltbevölkerung stellt das umlagefinanzierte Pensionssystem vor unlösbare Aufgaben. Vor allem Entwicklungsländer sind davon betroffen. Öffentlich Systeme sind unfähig Maßnahmen zu treffen ohne das Wirtschaftswachstum durch hohe Beitragssätze zu gefährden.
- Die Sparquote wird bei einer kapitalgedeckten Finanzierung erhöht.
- Öffentlich geführte Pensionssysteme sind häufig schlecht gemanagt. Oft sind sie zu teuer und von politischen Fehlern betroffen. Private Systeme hingegen sind gegen solche Entwicklungen eher immun.
- Das Pensionsantrittsalter kann durch die Verpflichtung sich eigenständig um sein Pensionskapital zu kümmern erhöht werden. Die Höhe der Zahlungen ist schließlich enger an die eingezahlten Beiträge gebunden.
- Durch die private Veranlagung der Pensionsgelder wird der Kapitalmarkt gestärkt.

Als Lösung für die angeschlagenen öffentlichen Rentensysteme empfiehlt die Weltbank die Einführung eines Drei-Säulen-Modells nach chilenischem Vorbild.¹²⁹ Dabei soll eine Mindestrentenversicherung verpflichtend – als erste öffentliche Säule – verankert werden, wobei als primäres Ziel die Vermeidung von Altersarmut angegeben wird. Eine

¹²⁷ Vgl. James, Estell: New Systems for Old Age Security. Theory, Practice and Empirical Evidence. World Bank Policy Research Working Paper 1766, Washington 1997, S. 16

¹²⁸ Vgl. Worldbank, 1994, S. 1ff

¹²⁹ Vgl. Worldbank, 1994, S. 233

Umverteilung, gemäß dem Generationenvertrag in Österreich, soll ausschließlich in dieser von der öffentlichen Hand geführten ersten Säule stattfinden. In der zweiten Säule sollen private durch die Kapitaldeckung finanzierte Pensionsfonds mit einer verpflichtenden Mitgliedschaft bestehen. Gemäß versicherungsmathematischen Regeln sollen die rentenrelevanten Leistungen unter Berücksichtigung der eingezahlten Beiträge berechnet werden. In der dritten Säule sollen freiwillige Ersparnisse veranlagt werden. Dieses Modell soll, nach Auffassung der Weltbank, am besten überall auf der Welt eingeführt werden.¹³⁰

Die Weltbank geht in ihrem Forschungsbericht auch auf die Vorteile ein, die eine Umstellung auf das Drei-Säulen-Modell bringen. Ich möchte einige davon aufzählen¹³¹:

- Der Markt erfährt eine Aufwertung, wohingegen die aktive Funktion des Staates im Rentensystem zurückgedrängt wird.
- Das Zusammenspiel zwischen privaten und öffentlichen Akteuren führt zu einer Reduzierung der Verluste. Auf langfristige Sicht wird, durch eine breitere Risikostreuung, die Sicherheit für Rentner erhöht.
- Da der Erhalt von Leistungen im privaten Pensionsversicherungssystem stark an die Leistungserbringung geknüpft ist, wird der Anreiz Beitragszahlungen zu verweigern verkleinert.
- Das Kapitaldeckungsverfahren fördert außerdem die Sparquote, was schlussendlich neue Investitionen fördert. Als positiver Effekt ergibt sich daraus ein höheres Wirtschaftswachstum. Die Kapitalmärkte werden dadurch gefördert.

Ähnliche Argumente wurden auch in Österreich verwendet, um das Modell gesellschaftsfähig zu machen. Dean Baker und Debayani Kar analysierten das Modell eingehend, wobei sie feststellten: “This work, often in co-operation with private investment firms who stand to gain billions from the privatisation of social security, is based on the false notions that private is always better than public and that the market is somehow more secure than intergenerational solidarity.”¹³² Diese Feststellung deutet

¹³⁰ Vgl. Worldbank, S. 292

¹³¹ Vgl. Ebd., S. 239 ff

¹³² Baker, Dean, Kar, Debayani: World Bank Involvement in the Privatisation of Public Pension Systems in Development and Transition Countries, Center for Economic and Policy Research, Washington 2003, S. 4

darauf hin, dass die wirtschaftlichen Komponenten Vorrang haben, was ich an Chiles Beispiel belegen werde.

Es bestehen verschiedene Ansichten über die Zukunft des Wohlfahrtsstaatssystems. Ich möchte erwähnen, dass es bei der Diskussion über die private oder öffentliche Finanzierung keinen, auf einer breiten Zustimmung beruhenden, Konsens gibt. Im Grunde genommen dreht sich die ganze Auseinandersetzung darum, welches – das Europäische oder Angelsächsische Modell – sich durchsetzen kann.¹³³ In Chile hat sich bereits in den 80er Jahren das kapitalgedeckte Modell durchgesetzt, daher möchte ich kurz auf die dortige Entwicklung eingehen.

5.1.1 Chile als Beispiel für eine radikale Umstellung des Pensionssystems

Ich finde, dass die Entwicklung des Pensionssystems in Chile einen guten Einblick in die politischen und wirtschaftlichen Ambitionen, die für eine solche Dynamik notwendig sind, gibt. In den gegenwärtigen Diskussionen über die Gestaltung des Pensionssystems in Österreich, aber auch in anderen Ländern, lassen sich einige Parallelen finden. Natürlich handelt es sich bei dem von mir ausgewählten Beispiel um einen Extremfall, trotzdem findet das „Experiment von Chile“ – wie das Phänomen in der Literatur häufig bezeichnet wird – eine wichtige Position in der Diskussion darüber, ob kapitalgedeckte Systeme das umlagefinanzierte Modell gut ersetzen können.

In Chile wurden 1981 die Bereiche der sozialen Sicherung, darunter auch das Pensionssystem, privatisiert. Das Kapitaldeckungsverfahren als alleiniges Finanzierungsmodell wurde installiert. Die privaten Pensionsfonds (Administradoras de Fondos de Pensiones) verwalten und veranlagern die für jeden Arbeitnehmer verpflichtenden Ersparnisse. Der Gesamtertrag wird von den Fonds schließlich auf die individuellen Pensionskonten verteilt. Die Finanzierung der verschiedenen Fonds liegt ganz allein beim Arbeitnehmer, wobei sowohl fixe als auch proportionale Gebühren eingehoben werden. Der Staat und die Arbeitgeber leisten, im Unterschied zum vorher geltenden umlagefinanzierten Modell, keine Beiträge oder Zuschüsse. Sobald das

¹³³ Vgl. Belabed, Eva in: Zukunftsforum Österreich (Hg.): Generationen. Konflikt oder Harmonie? Sozialer Zusammenhalt zur Sicherung der Zukunft, Wien 2004, S. 160

Pensionsalter erreicht wird, besteht die Möglichkeit die Ersparnisse vom Pensionskonto auf eine Versicherung zu transferieren, wodurch zusätzliche Kosten anfallen. Andererseits kann die Pension auch direkt von der Pensionskasse bezogen werden, wobei ein Teil der angesparten Finanzmittel für einen gewissen Zeitraum den Fonds zur Verfügung gestellt werden muss. Wenn eine Pensionskasse zahlungsunfähig wird, oder aber das angesparte Kapital die Mindestpension unterschreitet, sodann ist der Staat als Lückenfüller zur Verantwortung zu ziehen.¹³⁴

Die Einführung des neuen Modells, welches einherging mit der Schaffung einer neuen Gesellschaftsordnung, wurde unter dem Einfluss von bestimmten Interessensgruppen stark forciert. Zwar kam es bereits in den 50er Jahren zu einer Akkumulationskrise, diese konnte allerdings durch verschiedene Reformen im Sozialbereich auf einem ertragbaren Niveau gehalten werden. „Der Versuch, diese Akkumulationskrise durch Ausweitung der staatlichen Aktivitäten zu überwinden, erschien zu Beginn der 70er Jahre den Vertretern des nationalen und ausländischen Kapitals zunehmend bedrohlich. Als unter der sozialistischen Regierung von Salvador Allende die Forderungen nach einer gerechten Verteilung, sowie einer weiteren Ausdehnung der staatlichen Aktivitäten und der Sozialisierung weiterer Bereiche der Wirtschaft gestellt wurden, bangten diese um ihre Gewinne und ihre bevorzugte Stellung in der Gesellschaft: im September 1973 putschte eine von den USA unterstützte Militärjunta.“¹³⁵ Das Militärregime verfolgte schon bald das Ziel das Modell der sozialen Sicherung an neue Bedingungen zu knüpfen, nämlich an jene des Finanzmarktes und des Export- und Importgeschäfts. Der, eigentlich gut positionierte, Wohlfahrtsstaat musste damit für das neoliberal geprägte Modell Platz machen. Diese Umstellung brachte eine langfristige Reduktion der Sozialquote, aber ebenso einen kurzfristigen Einbruch der Wirtschaft. Eine weitere Konsequenz bestand darin, dass es zu einer klaren Verschiebung von Arbeit zu Kapital kam (ersichtlich an der Lohnquote). Die Flexibilisierung des Arbeitsmarktes führte dazu, dass die bis dato benachteiligten Unternehmen für ihre Verluste entschädigt wurden, wofür sie im Gegenzug als Unterstützer des Umschwungs

¹³⁴ Vgl. Jäger, Johannes: Die Privatisierung des Pensionssystems in Lateinamerika: Ursachen und Folgen des Experiments in Chile. Wien, 1998, S. 2

¹³⁵ Ebd., S. 3

gewonnen werden konnten.¹³⁶ Nicht zuletzt hatten diese Umstellungen einen großen Einfluss auf die Einkommensverteilung, welche sich mit den Jahren ständig zum Negativen hin verschob. Die Veränderungen sind eng mit der Schwäche der Linksparteien und der Gewerkschaften verknüpft. Die Ideen für die Umsetzung lieferten zum Großteil die „Chicago Boys“.¹³⁷ Bemerkenswert ist, dass sie für die Durchführung ihrer neoliberalen Ansätze keine soziale Basis hinter sich hatten. Im Grunde genommen kann daher von einem radikalen Ideentransfer aus den USA gesprochen werden.¹³⁸ Ihre Errungenschaften werden bis heute kontrovers diskutiert.

Pinera, der zuständige Minister für die Umgestaltung des Pensionssystems, sieht im neuen System einen zusätzlichen Nutzen, da nach seiner Ansicht durch die Beteiligung der Bevölkerung (durch Beitragszahlungen) am Pensionssystem der Kommunismus eingedämmt werden könnte - durch ihre Zahlungen werden alle zu kleinen Kapitalisten.¹³⁹ Durch die Privatisierung des Pensionssystems entstand eine neue Verbindung zwischen den Arbeitern und den Kapitalinteressen. Lag früher die Herrschaft beim Wohlfahrtsstaat und seinen Institutionen, so entsteht sie im neuen Modell durch die Anbindung und Verkoppelung der einzahlenden Personen an die Finanzstrukturen. Selbstverständlich entsteht dadurch eine gewisse Legitimität und nicht zuletzt sogar eine Stabilisierung für die Finanzvertreter.

Betrachtet man das chilenische Modell etwas genauer, sind bestimmte negative Entwicklungen zu bemerken. Die Zahl der Beitragszahler hat sich sukzessive verkleinert, wobei vor allem Bezieher von niedrigen Einkommen die erforderlichen Mittel nicht aufbringen können. Außerdem befinden sich die Pensionshöhen auf einem erschreckenden niedrigen Niveau - bei 36 Beitragsjahren (in Lateinamerika entspricht

¹³⁶ Vgl. Jäger, Johannes, 1998, S. 3

¹³⁷ Bei den Chicago Boys handelt es sich um chilenische Wirtschaftswissenschaftler, die ihre Ideen eng an die Konzepte der Chicagoer Schule knüpften. Viele von ihnen haben in den 50er Jahren in Chicago studiert, wodurch dieses Naheverhältnis zustande kam. Grundsätzlich folgten sie den Ansätzen von Friedrich August von Hayek und Milton Friedman. Unter Pinochet, welcher ab 1973 bis 1990 über Chile herrschte, konnten sie ohne großen Widerstand ihre Vorhaben durchführen. Im Mittelpunkt stand dabei, den freien Markt durch Privatisierungs- und Deregulierungsmaßnahmen durchzusetzen. Es steht fest, dass die Vertreter der Chicagoer Schule in Chile ausgezeichnete Bedingungen vorfanden um ihr Experiment – einen Staat, welcher strikt nach wirtschaftsliberalen und monetaristischen Grundzügen ausgerichtet ist – durchzuführen.

¹³⁸ Vgl. Sperberg, Jaime: Von den Stadtteilbewegungen zur Zivilgesellschaft. Urbane Armut und politische Partizipation in Chile, Hamburg 2000, S. 72

¹³⁹ Vgl. Jäger, Johannes, 1998, S. 5

das einer langen Erwerbskarriere) liegt die Lohnersatzrate durchschnittlich etwa bei 35%. Die strikte Individualisierung in der zweiten Säule hat zur Folge, dass kein sozialer Ausgleich für Zeiten der Nichtbeschäftigung stattfinden kann, womit die Ungleichheit im Pensionssystem weiter ansteigen wird. Neben diesen individuellen Problemlagen hat die Umstellung langfristig negative Auswirkungen auf den Staat selbst. Die noch im Umlagesystem gesammelten Ansprüche müssen nämlich zusätzlich bis 2025 vom Staat ausbezahlt werden, was zu erheblichen Kosten führt. Um diese Mittel aufzubringen ist der Staat darauf angewiesen weitere Kürzungen im Sozialbereich vorzunehmen. Das Argument der fiskalen Entlastung tritt also keineswegs ein, ebenso wenig wie eine höhere Sparquote.¹⁴⁰

Der radikale Umbau des Pensionssystems kann aus einer wohlfahrtsstaatlichen Perspektive als missglückt bezeichnet werden. Viele gut ausgebaute soziale Errungenschaften wurden sukzessive zurückgenommen, um die Koppelung des „Sozialen“ an den freien Markt zu ermöglichen. Infolgedessen ist es zu einer tiefen Spaltung in der Gesellschaft gekommen, denn die Armut vergrößerte sich evident. Gesamtgesellschaftlich betrachtet konnten nur einige wenige Schichten von der Umstellung profitieren (etwa 10 – 20%). Eine gute wirtschaftliche Entwicklung bringt schließlich nur etwas, wenn eine gerechte Umverteilung stattfindet. Das chilenische kapitalgedeckte Modell bietet keine Lebensstandardsicherung und keinen Schutz vor Altersarmut. Die von der Weltbank prognostizierten positiven Effekte blieben aus.¹⁴¹

5.2 Betriebspensionen in Österreich

Grundsätzlich kann gesagt werden, dass Betriebspensionen als Entgelt für die erbrachte Arbeitsleistung anfallen. Die Pensionen sind vom Arbeitgeber zu finanzieren, allerdings sind freiwillige Arbeitnehmerbeiträge ebenso möglich. In bestimmten Fällen kann in der

¹⁴⁰ Vgl. Müller, Katharina: Die neue Rentenorthodoxie. Rentenpolitische Paradigmen in Lateinamerika und Osteuropa. in: Widowitsch, Roland, Breiner, Gerlinde, Wall – Strasser, Sepp (Hg.): Im Roulette der Finanzmärkte. Alterssicherung in Zeiten des Neoliberalismus, Wien 2002, S.123, Talos, Emmerich: Reformen des Systems der sozialen Sicherung- Wohin geht der Weg; Wer gewinnt; Wer verliert? Zum Umbau der Rentensysteme in sieben Ländern, in: Auszug aus *Wiso* 3/2002, S. 116f

¹⁴¹ Jäger, Johannes: Pionier der Globalisierung: Chile, in: SRE-Discussion 67, Wirtschaftsuniversität Wien 1999, S. 1ff

Betriebsvereinbarung (BV) sogar festgelegt werden, dass für die Erreichung von einer bestimmten Pensionshöhe Arbeitnehmerbeiträge hinzugezogen werden müssen. Die Ausbezahlung erfolgt erst nach der Beendigung des Arbeitsverhältnisses, wobei die Höhe der Ansprüche von Durchschnittsberechnungen (Lebenserwartung,...) abhängen. In bestimmten Situationen kann es zum Verlust von Anwartschaften kommen, etwa wenn das Arbeitsverhältnis noch vor Ablauf der Unverfallbarkeitsfrist aufgelöst wird.¹⁴²

Url erläuterte in einem Forschungsbericht die wichtigsten Motive wieso sich Arbeitgeber für die betriebliche Altersvorsorge entscheiden. Neben der stärkeren Bindung von qualifizierten Arbeitskräften und dem Ansporn zu höheren Leistungen spielte die steuerschonende Art der Lohnzahlung ebenfalls eine gewichtige Rolle. Gemäß dieser Erhebung kommt es außerdem häufig vor, dass die Einführung der Betriebspension auf den Wunsch der Arbeitnehmer zurückzuführen ist.¹⁴³

5.2.1 Der Weg zur Pensionskassenregelung

Bis in die 80er Jahre galt die direkte Leistungszusage – der Arbeitgeber kommt direkt für die Betriebspension auf – als die dominante Variante der betrieblichen Altersvorsorge. Diese Direktzusagen unterlagen, vor der Einführung des Betriebspensionsgesetzes (BPG), der Vertragsfreiheit, was teilweise absurde und unfaire Klauseln nach sich zog. Das Hauptproblem allerdings lag in der engen Verknüpfung zwischen dem Arbeitgeber und den Leistungsberechtigten, da letztere bei einer Insolvenz des Unternehmens ihre Ansprüche verloren. Diese Problematik kam in den 80er Jahren vermehrt zum Vorschein, da die schlechte wirtschaftliche Entwicklung die Unternehmen in große Schwierigkeiten brachte. Infolgedessen folgten zahlreiche Streichungen von betrieblichen Pensionszusagen. Um einen gewissen Schutz für die Arbeitnehmer zu ermöglichen, setzten sich daraufhin die Öffentlichkeit und die Arbeitnehmerverbände für die Auslagerung der Pensionszusagen ein.¹⁴⁴ Diese Bestrebungen erhielten durch die ASVG – Novelle 1985 einen Rückschlag, da der

¹⁴² Vgl. Wöss, Josef: Betriebspensionsrecht I, Allgemeiner Teil (AR 15), Skriptum, Wien 2008: S. 3

¹⁴³ Vgl. Url, Thomas: Die Verbreitung der betrieblichen Altersvorsorge in Österreich 2007, in: Wifo Monatsbericht, Wien 2009, S. 61 ff

¹⁴⁴ Vgl. Mum, David, Klec Gerald: Betriebliche Altersvorsorge in Österreich. Ein Wegweiser durch Pensionskassen und andere Vorsorgeformen, Wien 2006, S. 12

Bemessungszeitraum für die Pensionsberechnung von 5 auf 10 Jahre ausgeweitet wurde. Die Unternehmer mussten somit noch höhere Kosten für die betrieblichen Pensionszusagen in Kauf nehmen.

Mit dem Arbeitsübereinkommen 1987 (der SPÖ/ÖVP Regierung) wurde die betriebliche Altersvorsorge schließlich als eine weitere mögliche Option zur Erreichung des damals vordergründigen Zieles einer Budgetentlastung (durch die Verringerung des Bundesbeitrages an die Pensionsversicherung) in die politische Diskussion gebracht. Daher stellte die damals regierende SPÖ/ÖVP Koalition in Aussicht die Einführung der betrieblichen Altersvorsorge zu überprüfen.

Die Erneuerungen des Einkommenssteuergesetzes und des Körperschaftssteuergesetzes im Jahr 1988 machten den Weg zur gesetzlichen Verankerung der betrieblichen Altersvorsorge endgültig frei. „Sie enthalten die verbesserte Abzugsfähigkeit von Pensionsrückstellungen, die Schaffung von Rahmenbedingungen für die Gründung und den Aufbau von Pensionskassen und die Möglichkeit, gegebene Direktzusagen auf eine Pensionskasse zu übertragen. Damit wurden die steuerlichen Rahmenbedingungen für eine betriebliche und überbetriebliche Altersvorsorge geschaffen.“¹⁴⁵

Der Konsens darüber, dass eine Auslagerung der Betriebspensionen in eigene Institutionen unumgänglich sei, führte schließlich zu den 1990 in Kraft getretenen gesetzlichen Verankerungen - in Form des BPG und des Pensionskassengesetzes (PKG). Im BPG wurden die Rahmenbedingungen für alle Arten (Pensionskassen, direkte Leistungszusagen und Lebensversicherungen) der betrieblichen Altersvorsorge festgesetzt. Die Übertragung der Pensionen auf die Pensionskassen sollte die Antwort auf die vorher beschriebenen Problemlagen darstellen. Bereits angesparte Kapitalbeträge waren dem Leistungsberechtigten auch bei einer Insolvenz sicher, außerdem konnte der Arbeitgeber Pensionszusagen nicht mehr einfach einstellen, da er auf das ausgelagerte Kapital in den Pensionskassen (PK) keinen Zugriff genoss.¹⁴⁶ Vor allem in großen Unternehmen konnten sich PKen als primäre Form der betrieblichen Altersvorsorge durchsetzen. Durch das Einsetzen des PKG erhielten die Anwartschafts

¹⁴⁵ Talos, Emmerich, Wörister, Karl, 1998, S. 265

¹⁴⁶ Vgl. Mum, David; Klec, Gerald, 2006, S. 13

– und Leistungsberechtigten die Möglichkeit Kontroll- und Beratungsfunktionen einzunehmen, insbesondere durch die Einbindung in den Aufsichtsrat und den Beratungsausschuss.

5.3 Pensionskasse

Der einzig zulässige Rechtsrahmen für den Betrieb einer PK ist die Aktiengesellschaft, da durch diese Rechtsform die Organisationsstruktur und die Eigenkapitalaufbringungsmöglichkeiten am besten gewährleistet werden.¹⁴⁷ Demzufolge ist es vorteilhaft, wenn die vorherrschende Eigentümerstruktur die Aufbringung der Eigenkapitals erleichtert, weil damit mögliche wirtschaftliche Krisen besser gemeistert werden könne. Die Bestimmungen des Aktiengesetzes sind für die PK anzuwenden, sofern im PKG nichts anderes vorgesehen ist.

Sowohl das Vermögen, welches von den PK verwaltet wird, als auch die Zahl der Anwartschafts- und Leistungsberechtigten hat sich seit Anfang der 90er Jahre stark erhöht. Zum Stichtag 30.09.2011 verwalteten alle österreichischen Pensionskassen zusammen etwa 14,5 Mrd. €, was einen Rückgang von ca. 2,3% gegenüber dem Vorjahr bedeutete. Bei den betrieblichen PKen nahm das verwaltete Vermögen in den letzten fünf Jahren, aufgrund der Übertragung von Veranlagungs- und Risikogemeinschaften auf überbetriebliche PKen, stark ab. Interessant ist, dass das Vermögen der PK fast ausschließlich indirekt über Investmentfonds gehalten wird.

Ein ähnliches Bild ergibt sich bei der Anzahl der Anwartschafts- und Leistungsberechtigten, wo ebenfalls ein kontinuierlich Anstieg zu verzeichnen ist (Ende 2011: ca. 780 000). Es ist allerdings zu beachten, dass bislang nur ein geringer Teil, von etwa 9%, bereits Leistungen erhält. Personen, die sich noch in der Anwartschaftsphase befinden, sind demnach zahlenmäßig noch klar überlegen. Die Entwicklung in den letzten Jahren legt aber dar, dass sich das Verhältnis zwischen diesen beiden Gruppen zugunsten der Leistungsbezieher verändert. Betrachtet man die Gesamtsituation in Österreich, so ist festzustellen, dass etwa 20% aller unselbstständig Beschäftigten über eine Anwartschaft auf eine Pensionskassenpension verfügen. Die Relevanz dieser Form

¹⁴⁷ Vgl. PKG §6 Abs. 1

der betrieblichen Altersvorsorge hat trotz einiger Verluste und Krisen seit Anfang der 90er Jahre stetig zugenommen. Der höchste Zufluss von neuen Anwartschafts- und Leistungsberechtigten in das Pensionskassensystem fand 2009 (plus 42%) statt.¹⁴⁸

Bevor ich auf die wichtigsten Tendenzen etwas näher eingehe, möchte ich einen kurzen Überblick über die Ausgestaltung und Funktionsweise der PKen geben.

5.3.1 Allgemeines

Die PKen ermöglichen es den Unternehmen Betriebspensionen auszulagern, und über sie abwickeln zu lassen. Grundsätzlich regelt das PKG alle relevanten Rahmenbedingungen für die Errichtung und für den Betrieb einer PK. Die Aufgaben der PK liegen vor allem bei der Einhebung und Veranlagung von Pensionskassenbeiträgen sowie bei der Auszahlung der Pensionen.

Gemäß dem zweiten Paragraphen im PKG sind die Veranlagungen an die Erwartungen der Versicherten zu koppeln. „Die Pensionskasse hat die Pensionskassengeschäfte im Interesse der Anwartschafts- und Leistungsberechtigten zu führen und hierbei insbesondere auf die Sicherheit, Rentabilität und auf den Bedarf an flüssigen Mitteln sowie auf eine angemessene Mischung und Streuung der Vermögenswerte Bedacht zu nehmen.“¹⁴⁹ Diese Verpflichtungen wurden nicht immer erfüllt, da die erwirtschafteten Ergebnisse die versprochenen Erträge nicht immer gewährleisten konnten.

Die PKen müssen über ein bestimmtes Eigenkapital, welches nicht weniger als 1% des Gesamtwerts der Deckungsrückstellung ausmacht, verfügen. Wurde eine Mindestertragsgarantie vereinbart, muss eine Mindestertragsrücklage von mindestens 3% des Gesamtwerts der Deckungsrückstellung gewährleistet werden. Gemäß diesen prozentuellen Vorgaben müssen betriebliche PKen ein Eigenkapital von mindestens 70000€ und überbetriebliche PKen eines von fünf Millionen Euro vorweisen können.¹⁵⁰

¹⁴⁸ Vgl. Österreichische Finanzmarktaufsicht: Quartalbericht (Q 3), Pensionskassen, S. 3 ff

¹⁴⁹ BPG §2

¹⁵⁰ Vgl. PKG §7

5.3.1.1 Betriebliche und Überbetriebliche Pensionskassen

Zur Installation einer betrieblichen PK sind mindestens 1000 Anwartschafts- und Leistungsberechtigte notwendig. Es ist wichtig festzuhalten, dass die betrieblichen Pken die Pensionskassengeschäfte von nur einem Unternehmen leiten können, womit auch das Eigenkapital zur Gänze von den Arbeitgebern (ggf. auch von den Arbeitnehmern) bereitgestellt werden muss. „ Die Motivation zur Gründung einer betrieblichen Pensionskasse liegt vornehmlich in einem Naheverhältnis der ArbeitnehmerInnen des Unternehmens „zur eigenen Pensionskasse“, sowie in der Möglichkeit, die Gestion bei der Veranlagung der Pensionskassenmittel stärker beeinflussen zu können.“¹⁵¹

Wie bei den betrieblichen Pken sind zur Errichtung von überbetrieblichen Pken ebenso mindestens 1000 Anwartschafts- und Leistungsberechtigte erforderlich. Die Pensionskassengeschäfte dürfen allerdings für mehrere Unternehmen gleichzeitig durchgeführt werden. Im Gegensatz zu den betrieblichen Pken können betriebsexterne Aktionäre am Grundkapital beteiligt sein.

Aktuell gibt es sechs überbetriebliche und elf betriebliche Pensionskassen. Auffallend ist, dass bei ersteren überwiegend Banken und Versicherungen als Eigentümer notiert sind.¹⁵²

5.3.1.2 Veranlagungs- und Risikogemeinschaft

Die an die PK übertragenen Beiträge werden in Veranlagungs- und Risikogemeinschaften (VRG) zusammengefasst und dort unabhängig vom restlichen Vermögen der PK verwaltet. Eigene VRGen können für mindestens 1000 Leistungs- und Anwartschaftsberechtigte errichtet werden. Durch diese hohe Zahl der zusammengefassten Versicherten können versicherungstechnische Risiken minimiert werden.¹⁵³ Große Unternehmen können daher eigene betriebliche Pken installieren bzw. in einer überbetrieblichen PK eine eigene betriebliche VRG führen. Letztere

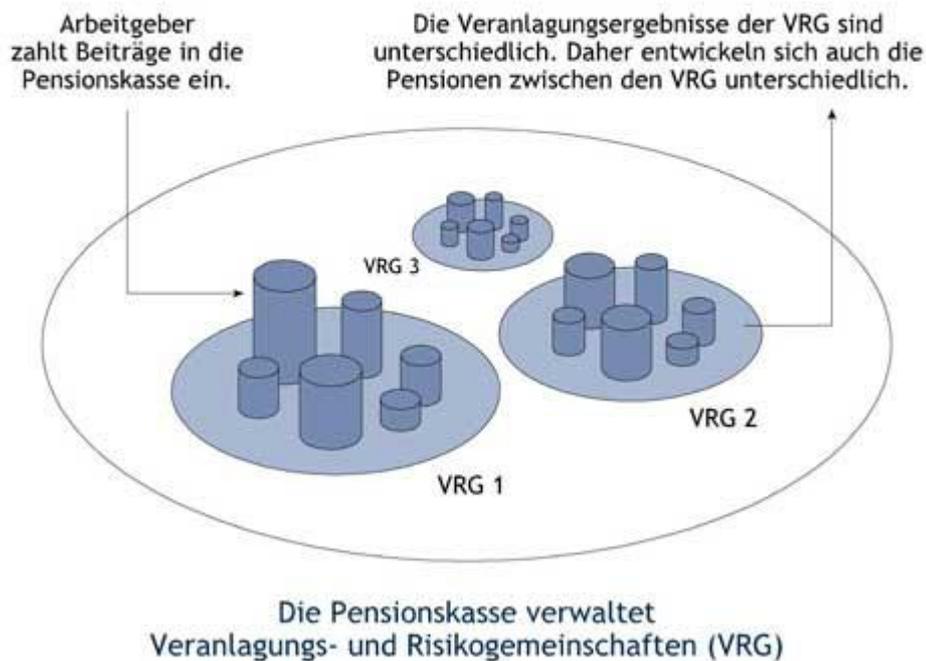
¹⁵¹ Zeilhofer, Heinz: Der Pensionskassensektor in Österreich, in: Wifo Studie: Betriebliche Altersvorsorge in Österreich, Wien 2003, S. 48

¹⁵² Vgl. Fachverband der Pensionskassen: http://www.pensionskassen.at/PK_Liste.pdf

¹⁵³ Vgl. Wöss, Josef: Betriebspensionsrecht III, Pensionskasse (AR 17), Skriptum, Wien 2008, S. 3

Option ist mit zusätzlichen Kosten (z.B. Bilanzerstellung, Bilanzprüfung,...) verbunden, welche allerdings von der PK getragen werden. Der große Vorteil liegt darin, dass die Veranlagungsstrategie auf die Präferenzen der eigenen Anwartschafts- und Leistungsberechtigten ausgerichtet werden kann.

Aufbau einer Pensionskasse Veranlagungs- und Risikogemeinschaften (VRG)



© 2004 Fachverband der Pensionskassen

Quelle: Fachverband der Pensionskassen

Die Veranlagungsstrategien dürfen sich innerhalb einer VRG nicht unterscheiden, weil auf persönliche Wünsche von einzelnen Anwartschaftsberechtigten nicht eingegangen werden darf. Deshalb werden einheitliche Konzepte gewählt, die für alle Anwartschafts- und Leistungsberechtigten Geltung haben. Nichtsdestotrotz können innerhalb von verschiedenen VRGen unterschiedliche Ergebnisse erzielt werden.

Die Anzahl der VRGen hat sich seit der Einführung des Pensionskassensystems deutlich erhöht (2011: 143), wobei allein in den letzten fünf Jahren 21 neue VRGen

hinzugekommen sind. Dieser stetige Anstieg weist auf einen Zunahme des Pensionskassengeschäftes hin.¹⁵⁴

5.3.1.2.1 Charakteristika der VRG

Grundsätzlich werden alle Anwartschafts- und Leistungsberechtigten eines Unternehmens in einer VRG zusammengefasst, eine Wahlmöglichkeit besteht nicht. Die PKen können jedoch zusätzliche Verträge mit den VRGen aushandeln, worin unter anderem unterschiedliche Rechnungszinssätze festgelegt werden können.

Das vordergründige Ziel einer VRG ist es, die eingezahlten Beiträge „...bei einem vertretbaren Risiko und einem höchstmöglichen Ertrag anzulegen und innerhalb dieser Gemeinschaft einen Risikoausgleich im Sinne des Versicherungsprinzips zu schaffen“.¹⁵⁵ Um auf möglichst viele Anlageprodukte Zugriff zu haben, ist ein hohes Mindestvermögen der VRGen wichtig und notwendig.

Das einer VRG zur Verfügung stehende Geld muss von den PKen treuhändig verwaltet werden, da es sich um ein Sondervermögen handelt, dessen Eigentümer die Anwartschafts- und Leistungsberechtigten sind. Daher sind die erwirtschafteten Summen, die aufgrund einer erfolgreichen Veranlagung dieses Sondervermögens erzielt werden, direkt an die Anwartschafts- und Leistungsberechtigten weiterzuleiten. Eine Entlohnung erhalten die PKen lediglich durch die Einhebung der Verwaltungskosten, die sie für die Verwaltung des Vermögens verlangen können. Im Falle eines Konkurses einer PK wird das Geld an eine andere PK transferiert.¹⁵⁶

Bei der Berechnung der Leistungshöhe sind neben den Veranlagungsergebnissen auch versicherungsmathematische Effekte zu beachten. Für Anwartschafts- und Leistungsberechtigte ergibt sich dadurch ein zum Teil sehr unübersichtliches Szenario. Fehleinschätzungen bei der durchschnittlichen Lebenserwartung können gravierende Effekte verursachen. Leben die Leistungsberechtigten länger als angenommen, ergeben sich für die VRGen automatisch Verluste. In den versicherungstechnischen

¹⁵⁴ Vgl. Österreichische Finanzmarktaufsicht: Quartalsbericht (Q 3)2011, Wien 2011, S. 7

¹⁵⁵ Felbinger, Ralph: Betriebliche Altersvorsorge. Rechtlicher Rahmen, optimale Gestaltung und praktische Umsetzung, Wien 2011, S. 167

¹⁵⁶ Vgl. Felbinger, Ralph, 2011, S. 166f, PKG §14 Abs. 1

Berechnungen werden nämlich Kalkulationen aufgestellt, die besagen, dass durch den Tod einzelner Personen eine bestimmte Summe an Geld pro Jahr frei wird. Geht diese Rechnung nicht auf, müssen Kürzungen vorgenommen werden. Natürlich gibt es umgekehrt genauso positive Effekte. Scheiden Mitarbeiter etwa vor Ablauf der Unverfallbarkeitsfrist aus dem Unternehmen aus, verteilen die PKen, die daraus entstandenen Einnahmen an die restlichen Versicherten. Beachtenswert ist, dass es keine Garantien bezüglich der Leistungshöhe gibt, denn die PKen müssen höchstens eine Haftung für einen bestimmten Mindesterfolg übernehmen. Der Versicherte hat allerdings die Möglichkeit auf diese Leistung zu verzichten.¹⁵⁷

Bei der Wahl der Veranlagungsstrategie muss eine VRG darauf achten, für welche Personengruppen sie das Geld verwaltet. Befinden sich überdurchschnittlich viele Anwartschaften in einer VRG, so wird tendenziell, aufgrund des langen Veranlagungszeitraums, eine riskantere Veranlagungsoption gewählt. Vertritt eine VRG jedoch hauptsächlich Leistungsberechtigte, so besteht die Notwendigkeit die Veranlagung gemäß dem Anspruch, lebenslange Pensionsleistungen auszubezahlen, zu wählen. Grundsätzlich ist eine VRG mit vielen Leistungsberechtigten weit weniger von versicherungsmathematischen Risiken betroffen, als jene mit wenigen Leistungsberechtigten. Die berechneten Voraussagen treffen bei einer großen Anzahl von Personen nämlich viel eher ein.

5.3.1.2.2 Wahl der VRG

Grundsätzlich können sich Unternehmen nicht aussuchen, in welche VRG sie eingegliedert werden. Ausschlaggebend sind die festgelegten Rechenparameter im Pensionskassenvertrag. Entscheidet sich ein Betrieb nicht bereits vor der Aktivierung des Pensionskassenvertrags für eine VRG, so bekommt er automatisch eine zugeteilt. Entscheidend ist, dass die Zusammensetzung der Versicherten in den VRG ausgeglichen ausfällt, denn andererseits besteht die Gefahr von versicherungstechnischen Verlusten. Es ist ratsam, die VRG noch vor der Unterzeichnung eines Pensionskassenvertrages in der Betriebsvereinbarung festzulegen.

¹⁵⁷ Vgl. Klec, Gerald, Mum, David, 2006, S. 91

Bestimmte PKen ermöglichen den Anwartschaftsberechtigten die Wahl zwischen einer riskanten und sicheren Veranlagung. Ein Übergang zu einer riskanteren Stufe ist allerdings untersagt. Diese alternative Form wird Lebensphasenmodell genannt und kann nur für Rechnungszinssätze von 3,5% beschlossen werden. Die Konsequenzen daraus sind unterschiedliche Ergebnisse der Veranlagungen, da die Anwartschafts- und Leistungsberechtigten eines Betriebs nicht mehr in derselben VRG zusammengefasst sind.¹⁵⁸

5.3.2 Rechtliche Voraussetzungen für einen Beitritt zu einer PK

Grundsätzlich erfolgt der Beitritt zu einer PK in zwei Schritten. In einem ersten Schritt muss der Arbeitgeber gemeinsam mit dem Betriebsrat (falls vorhanden) einer BV zustimmen. Darin sollten bereits die wichtigsten Punkte, bezüglich der Pensionskassenlösung, geregelt sein.¹⁵⁹ Erst danach kann ein Pensionskassenvertrag gemäß der ausverhandelten Betriebsvereinbarung zwischen Arbeitgeber und Pensionskasse beschlossen werden.

Vertragsänderungen durch den Arbeitgeber und die PKen können nur bei nicht in der BV vereinbarten Punkten vollzogen werden. Diesbezüglich sollte sich in der BV unbedingt ein verbindlicher Passus finden, der die Zustimmung des Betriebsrates bei Änderungen vorschreibt.

5.3.2.1 Betriebsvereinbarung

In der BV müssen die Mitwirkungsmöglichkeiten der Anwartschafts- und Leistungsberechtigten an der PK – Verwaltung sowie das Leistungsrecht verpflichtend vorkommen. Durch die Festlegung der Beitragshöhe, die seitens der Arbeitgeber entrichtet werden muss, entsteht für die Arbeitnehmer gleichzeitig ein einklagbarer Anspruch auf die festgelegten Leistungen. Ebenso gilt es den Geltungsrahmen zu verankern, da die PKen (verpflichtend) ausschließlich für Alters- und Hinterbliebenenpensionen aufkommen müssen, für Invaliditätspensionen jedoch nicht.

¹⁵⁸ Vgl. Mum, David, Klec, Gerald, 2006, S. 92

¹⁵⁹ Vgl. BPG §3

Um mögliche, für die Anwartschaft- und Leistungsberechtigten, negative Änderungen des PKV durch die Pensionskasse und den Arbeitgeber zu verhindern, ist es sinnvoll möglichst viele Punkte in der BV zu regeln.

- Am besten wäre es sich auf eine PK festzulegen, mit der der Vertrag abgeschlossen werden soll. Ansonsten kann der Arbeitgeber selbst über die PK bestimmen bzw. einen teuren Wechsel vollziehen.
- Die VRG sollte ebenso schon in der BV festgelegt sein. Das Veranlagungsmodell, die Zusammensetzung der restlichen Kunden sowie der Geschäftsplan spielen hierbei eine essenzielle Rolle.
- Die Verwaltungskosten haben große Auswirkungen auf die Höhe der Pensionen. Daher ist es ratsam die Aufteilung dieser Kosten schon im Vorhinein festzulegen. Der Betriebsrat würde dadurch bei möglichen Änderungen über ein Mitbestimmungsrecht verfügen.
- Die Informationsansprüche der Anwartschaftsberechtigten sollten möglichst weitläufig gestaltet werden. In der Vergangenheit (besonders vor der Novelle 2005) gab es nur unzureichende Informationspflichten.
- Die Deckungsrückstellung, die Schwankungsrückstellung sowie die Auszahlungskostenrückstellung sollten bei einem Wechsel der PK auf jeden Fall mitgegeben werden.
- Die Merkmale aufgrund welcher die Leistungserbringung erbracht werden soll – z.B. der Rechnungszins, Generationentafeln,...
- Die Festsetzung der Höhe des Unverfallbarkeitsbetrages

Die Verknüpfung der Pensionskassenlösung an eine BV zeigt den Hintergedanken des Gesetzgebers, nämlich die ganze Belegschaft (und nicht nur einzelne Arbeitnehmer) in Pensionskassenlösungen zu integrieren. Bei Betrieben, wo kein Betriebsrat vorhanden ist, werden Einzelverträge (nach einem bestimmten Vertragsmuster) zwischen den Arbeitgebern und Arbeitnehmern festgelegt. Die kollektive Ausrichtung geht dabei nicht verloren.

5.3.2.2 Pensionskassenvertrag

Es ist wichtig zu beachten, dass der PKV als ein Vertrag zu Gunsten der in der Pensionskassenversorgung einbezogenen Arbeitnehmer zu gelten hat. Ich möchte auf einige Punkte, die im PKV geregelt sein müssen, verweisen¹⁶⁰:

- Höhe der Beitragszahlungen des Arbeitgebers (bei Beitragszusagen)
- Art der Beitrags- und Leistungsanpassung bei Auftreten von zusätzlichen Deckungserfordernissen (insbesondere bei Leistungszusagen)
- Höhe allfälliger Beitragszahlungen der Arbeitnehmer (in der BV können nur Grundsätze über die Zahlung von Arbeitnehmerbeiträgen geregelt werden, nicht aber eine rechtsverbindliche Verpflichtung zur Zahlung derartiger Beiträge)
- Zahlungsweise und Fälligkeit der laufenden Beiträge
- Informationspflichten des Arbeitgebers und der Arbeitnehmer gegenüber der Pensionskasse
- Grundsätze der Veranlagungspolitik

5.3.2.3 Der Geschäftsplan

Neben der BV und dem PKV ist der Geschäftsplan ein elementarer Bestandteil von Pensionskassenlösungen. In ihm sind all jene Dinge geregelt, die in den anderen beiden Abmachungen keine Erwähnung gefunden haben. Der Geschäftsplan ist zumeist nicht von außen einsehbar, da viele für die PKen wichtigen Regelungen (Leistungen und Kosten) darin geregelt sind. Einseitig Änderungen seitens der PK sind jederzeit möglich, allerdings nur, wenn die Finanzmarktaufsicht grünes Licht dafür gibt.

Einige solcher Änderungen zogen große Nachteile für die Anwartschafts- und Leistungsberechtigten nach sich. In vielen PKVen sind die Verwaltungskosten auf Beiträge, die vom Volumen des verwalteten Vermögens abhängen, nicht geregelt. In solchen Fällen verfügen die PKen über ein Handlungsmonopol, weil sie die Kosten anheben können. Die Höhe des Veranlagungsgewinns sinkt dadurch.

Im PKG sind alle Angaben und Indikatoren festgelegt, die für den Betrieb einer Pensionskasse essenziell sind. Demnach müssen im Geschäftsplan folgende Inhalte

¹⁶⁰ Vgl. PKG §15

vorkommen: Arten der Leistungen, die Rechnungsgrundlagen (Rechnungszins, Wahrscheinlichkeitstafeln,...) und die Art der Schwankungsrückstellung.¹⁶¹ Zusätzlich ist festgesetzt, dass die Leistungen unentgeltlich erbracht werden müssen. Diesbezüglich wurde die sogenannte Auszahlungskostentrückstellung verankert.¹⁶² Außerdem sind Kosten, welche von den Pken verrechnet werden, nach oben hin beschränkt.

Ich möchte nun konkret auf einige wichtige Gestaltungsvarianten eingehen, die bei der Umsetzung der Pensionskassenlösung angewendet und ausverhandelt werden müssen.

5.3.3 Anspruchsberechtigte und Fristen

Im Rahmen der BV sind sowohl die Pensionsarten als auch die Pensionsvoraussetzungen festzulegen. Das PKG garantiert nur, dass Pensionskassenzusagen eine Alters- und eine Hinterbliebenenversorgung gewährleisten müssen, Invaliditätspensionen können zusätzlich beantragt werden. Wichtig ist, dass willkürliche Gruppenbildungen verboten sind, da das Gleichbehandlungsgebot beachtet werden muss. Bei der Beurteilung, ob eine Pensionszusage dem Gleichbehandlungsgebot entspricht, werden arbeitsrechtliche Grundsätze herangezogen.¹⁶³ Die Aufnahme in den Kreis der Begünstigten unterliegt verschiedenen Kriterien (z.B. Mindestalter, Einkommenshöhe,...).

Um in die betriebliche Altersvorsorge einbezogen zu werden bestehen zwei wichtige Fristen.

5.3.3.1 Wartezeit

Die Wartezeit soll sicherstellen, dass der Arbeitnehmer zunächst eine bestimmte Zeit lang im Betrieb tätig ist, bevor der Arbeitgeber mit den Beitragszahlungen an die PK beginnt. Die Frist sollte allerdings nicht zu langfristig angesetzt werden, um möglichst viele Beschäftigte in die betriebliche Altersvorsorge integrieren zu können. Die Wartezeit soll grundsätzlich den administrativen Aufwand der Pken schmälern, wobei

¹⁶¹ Vgl. PKG § 20

¹⁶² Vgl. PKG §20 Abs. 5

¹⁶³ Vgl. Felbinger, Ralph: Betriebliche Altersvorsorge. Rechtlicher Rahmen, optimale Gestaltung und praktische Umsetzung, Wien 2011, S. 31, BPG §18

sie maximal 10 Jahre ab Erteilung der Leistungszusage betragen darf. Im Falle einer Invalidität darf sie höchstens fünf Jahre betragen. Es können jedoch individuelle Vereinbarungen mit Mitarbeitern ausgemacht werden.¹⁶⁴

5.3.3.2 Unverfallbarkeitsfrist

Nachdem diese erste Frist abgelaufen ist, kann zusätzlich noch eine zweite vereinbart werden. Die Unverfallbarkeitsfrist soll bewirken, dass die Arbeitgeberbeiträge dem Begünstigten erst nach einer bestimmten Zeitperiode zufallen. Laut Gesetz können maximal fünf Jahre ab Beginn der Beitragszahlungen, festgesetzt werden. Nach dem Auslaufen dieser Frist sind die Beiträge unverfallbar, damit hat der Arbeitnehmer ab diesem Zeitpunkt das Recht auf die Beiträge zuzugreifen (bei jeder Form der Beendigung des Arbeitsverhältnisses)

Probleme können auftreten, wenn das Dienstverhältnis noch vor der Unverfallbarkeitsfrist beendet wird, weil der Begünstigte in diesem Fall keinerlei Ansprüche auf eine Pensionskassenpension hat. Durch die hohe Mobilität am Arbeitsmarkt werden Arbeitnehmer durch diese Regelung de facto ausgeschlossen.¹⁶⁵ Da diese Frist, laut Gesetz, nicht obligatorisch eingerichtet werden muss, ist es von Vorteil, wenn die Frist ganz weggelassen wird bzw. so kurz als möglich gehalten wird.

Scheidet der Arbeitnehmer tatsächlich noch vor der Unverfallbarkeitsfrist aus dem Dienstverhältnis aus, so kommen die vom Arbeitgeber bereits geleisteten Beiträge den restlichen Anwartschaftsberechtigten zu gute. Eine Ausnahme besteht natürlich für Arbeitnehmerbeiträge, die sofort nach ihrer Entrichtung, unabhängig von der Form der Beendigung des Dienstverhältnisses, unverfallbar werden.

5.3.3.2.1 Unverfallbarkeitsbetrag

Scheidet ein Arbeitnehmer nach dem Ablauf der Unverfallbarkeitsfrist aber vor der Erreichung des Pensionsalters aus dem Dienstverhältnis aus, so steht ihm der Unverfallbarkeitsbetrag zu. Die Höhe dieses Betrags entspricht der

¹⁶⁴ Vgl. Felbinger, Ralph, 2011, S. 45

¹⁶⁵ Vgl. Wöss, Josef: Betriebspensionsrecht III, Pensionskasse (AR 17), Wien 2008, S. 18

Deckungsrückstellung, wobei zwischen der individuellen Schwankungsrückstellung und einer global geführten Schwankungsrückstellung unterschieden wird. Erstere Option besagt, dass der Unverfallbarkeitsbetrag mindestens der vollen Deckungsrückstellung abzüglich für die Leistung des Unverfallbarkeitsbetrages oder 95% der Deckungs- und der Schwankungsrückstellung betragen muss. Bei der globalen Führung der Schwankungsrückstellung beträgt der Unverfallbarkeitsbetrag mindestens 100% der Deckungsrückstellung.¹⁶⁶

Der Arbeitnehmer hat zudem die Wahl was mit dem Unverfallbarkeitsbetrag passiert. Entweder belässt er ihn in der PK oder er überträgt ihn in eine andere PK, in eine Betriebliche Kollektivversicherung oder in eine Gruppenrentenversicherung beim neuen Arbeitgeber. Außerdem besteht die Möglichkeit den Betrag in eine Rentenversicherung ohne Rückkaufsrecht zu übertragen oder eine Abfindung (wenn der Betrag 10200€ nicht übersteigt) in Anspruch zu nehmen.¹⁶⁷

5.3.3.3 Alterspension

Zumeist ist das in der BV festgelegte Mindestalter für den Eintritt in eine Alterspension von zwei Faktoren abhängig. Einerseits muss das Dienstverhältnis (laut Vereinbarung, die zwecks des Pensionskassenbeitritts getroffen wurde) beendet sein, und andererseits ist die Erreichung eines festgelegten Mindestalters erforderlich. Laut der Rechtsprechung der Europäischen Union ist ein einheitliches Pensionsalter für Frauen und Männer anzuwenden.

5.3.3.4 Hinterbliebenenversorgung

Das Ausmaß der Hinterbliebenenversorgung muss in der BV festgelegt werden, wobei sie grundsätzlich auf verheiratete Personen und Kinder begrenzt ist. Leistungsansprüche haben daher Witwer/Witwen und Waisen. Die Höhe der Versorgung wird bei Witwer/Witwen oft auf 60% der Alterspension des/r Verstorbenen festgelegt. Die zweite Gruppe der Anspruchsberechtigten wird oft in Waisen und

¹⁶⁶Vgl. Felbinger, Ralph, 2011, S. 208, BPG §5 Abs. 1 und 2

¹⁶⁷ Vgl. Wöss, Josef: Betriebspensionsrecht III, Pensionskasse (AR 17), Wien 2008, S. 18f, Felbinger, Ralph, 2011, S. 49

Vollwaisen unterteilt, wonach sich schlussendlich auch die Anspruchshöhe richtet (zwischen 20 und 40%). Diesbezüglich sind, aufgrund der Verpflichtung der PKen den Hinterbliebenen ein Mindestauskommen zu sichern, bestimmte Untergrenzen festgelegt.

Es ist zu beachten, dass ein hoher Anteil an Hinterbliebenenversorgungen niedrigere Alterspensionen nach sich zieht. Es findet daher eine Umverteilung innerhalb der PKen statt, da vor allem Anwartschaftsberechtigte mit Kindern bzw. mit Partnern versorgt werden.

5.3.3.5 Berufsunfähigkeitspension

Aufgrund der fehlenden gesetzlichen Regelung bezüglich der Invaliditäts- bzw. Berufsunfähigkeitspension muss diese Form der Versorgung in der BV, dem PKV oder dem Geschäftsplan vereinbart werden. In den meisten Fällen muss ein gesetzlicher Anspruch auf diese Pensionsform bestehen, bevor die PKen diese Pensionsformen gewähren. Die Pensionshöhe ist vom Pensionsantrittsalter abhängig, denn je früher die Leistungen beansprucht werden, desto geringer fallen sie aus. Eine auf wenigen Beitragsjahren beruhende Deckungsrückstellung ergibt schließlich einen sehr geringen Kapitalstock, wonach die monatlichen Zahlungen äußerst gering ausfallen. Alternativ kann ein Risikoschutz (kostet etwa 2-3% der Alterspension) abgeschlossen werden, der die Abschläge geringer hält. Die PKen bestehen allerdings auf gründlichen Gesundheitsprüfungen, bevor sie diese Risikoaufschläge gewähren.

5.3.4 Beiträge

Jene Beiträge und Leistungen, die vom Arbeitgeber an die PK weitergeleitet werden, unterliegen der nachgelagerten Besteuerung und sind von der Sozialversicherungspflicht befreit. Im Grunde genommen fallen die Arbeitgeberbeiträge in ihrem vollen Umfang als Betriebsausgaben an, wodurch die laufenden Unternehmenserträge geschmälert werden. Die Beitragszahlungen unterliegen, zum Zeitpunkt der Erbringung, lediglich einer Versicherungssteuer im Ausmaß von 2,5%. Während der Anwartschaftsphase ist keine Kapitalertragssteuer auf die Beitragsleistungen einzuheben. Auf die Pensionen, die in der Leistungsphase ausbezahlt werden, wird die Einkommenssteuer angewendet.

Die Arbeitnehmerbeiträge können entweder als Sonderausgaben abgezogen werden oder als Pensionszusatzversicherung gewidmet werden. Bei letzterer Option werden auf die Arbeitnehmerbeiträge auch in der Auszahlungsphase keine Steuern eingehoben.¹⁶⁸

Bei der Durchführung der Pensionskassenzusagen bestehen grundsätzlich zwei Möglichkeiten. Es werden entweder Leistungszusagen oder Beitragszusagen gewährleistet. In den letzten Jahren hat die Anzahl der Beitragszusagen stark zugenommen. Diese Entwicklung ist aus Sicht der Anwartschafts- und Leistungsberechtigten nicht optimal, da bei den Beitragszusagen sowohl das Risiko als auch die Verwaltungskosten von ihnen selbst getragen werden müssen.

5.3.4.1 Leistungszusagen

Bei Leistungszusagen ergibt sich die Höhe der vom Arbeitgeber zu leistenden Beiträge durch die Höhe der zugesagten Pensionsleistungen, eine fixe Beitragshöhe existiert nicht. Außerdem sind die Pensionskassenergebnisse (Veranlagungsergebnisse, versicherungstechnische Ergebnisse, Verwaltungskosten) bei der Festlegung der Beitragshöhe relevant. Sie wird dem Arbeitgeber jährlich von der PK übermittelt. Bei Deckungslücken muss der Arbeitgeber einen Nachschuss zahlen.

Die Vorteile bei einer Leistungszusage liegen klar beim Arbeitnehmer, da die zugesagten Pensionsleistungen vom Arbeitgeber finanziert werden. Ihr Ausmaß ist schon im Vorhinein klar definiert. Die Beiträge der Arbeitgeber bleiben gering, wenn die PKen gute Ergebnisse erwirtschaften und die Verwaltungskosten gering halten.

5.3.4.2 Beitragszusagen

In den letzten Jahren wurden bei neu abgeschlossenen PKVen hauptsächlich Beitragszusagen festgelegt. Diese Entwicklung ist sowohl bei den betrieblichen (2007: 73%) als auch bei den überbetrieblichen (2007: 93%) konstatierbar.¹⁶⁹ Dabei verpflichtet sich der Arbeitgeber dazu fixe Beiträge einzuzahlen, die von den Pensionskassen am Kapitalmarkt veranlagt werden. In der BV wird demnach nur die

¹⁶⁸ Vgl. Url, Thomas: Betriebliche und private Altersvorsorge in Österreich. Durchführungswege und Kosten für die öffentliche Hand. Sozialpolitische Studienreihe Band 6 2011, Wien 2011, S. 24f

¹⁶⁹ Vgl. Url, Thomas: Die Verbreitung der betrieblichen Altersvorsorge in Österreich 2007, Wien 2007, S. 25

Beitragshöhe, aber nicht die Leistungshöhe vereinbart. Die Höhe des Beitrages ergibt sich durch die Festlegung auf einen bestimmten Prozentsatz der laufenden Bezüge. Wichtig ist, dass die Arbeitgeberbeiträge bei Beitragszusagen „betragsmäßig oder in fester Relation zu laufenden Entgelten oder Entgeltbestandteilen festzulegen [sind]; zusätzlich können variable Beiträge bis zur Höhe der vom Arbeitgeber verpflichtend zu entrichtenden Beiträge vorgesehen werden.“¹⁷⁰ Es ist jedoch zu beachten, dass diese variablen Beiträge von unvorhersehbaren Entwicklungen (z.B. Unternehmensgewinne) abhängen. Erzielt ein Betrieb gute Ergebnisse, fallen zusätzliche Pensionskassenbeiträge an. Diese Beiträge dürfen allerdings nicht mehr als 50% vom Gesamtbeitrag des Arbeitgebers ausmachen. Damit soll die Kalkulierbarkeit, der in Zukunft beschlossenen Pensionsleistungen, erleichtert werden.¹⁷¹ Seit 2004 sind bei den meisten Pensionskassenzusagen einheitliche Beitragssätze für alle Anwartschaftsberechtigten festgelegt worden. Die Beitragshöhen variieren zwischen einem Prozent und drei Prozent der Bruttoentgelte. Für die Anwartschafts- und Leistungsberechtigten ist die Pensionshöhe im Vorhinein nicht ermittelbar, da sie stark vom Veranlagungserfolg abhängt. Die Arbeitgeber bevorzugen beitragsorientierte Zusagen, da die ihnen anfallenden Kosten exakt festgelegt sind.

Bei der Wahl zwischen den verschiedenen Angeboten sollten die Anwartschafts- und Leistungsberechtigte einen großen Wert darauf legen, welche Veranlagungsstrategie verfolgt wird. Der Aktienanteil spielt dabei eine wichtige Rolle, denn es gilt je höher dieser ausfällt desto riskanter ist die Veranlagung. Zusätzlich sollte klar sein, welche Sterbetafeln (Unisex oder geschlechtsspezifische Tafeln) verwendet werden. Diese Tafeln müssen, aufgrund der unterschiedlich langen Lebenszeiten, öfters angepasst werden. Die zunehmende durchschnittliche Lebenserwartung hat zur Folge, dass die Sterbetafeln nach oben korrigiert werden, was schlussendlich die Pensionshöhe nach unten drückt.¹⁷²

In der Regel müssen die Verwaltungskosten bei beitragsorientierten Zusagen von den Anwartschafts- und Leistungsberechtigten getragen werden. Aus diesem Grund sollten

¹⁷⁰ BPG §3 Absatz 1

¹⁷¹ Vgl. Wöss, Josef: Betriebspensionsrecht III, Pensionskasse (AR 17), Wien 2008, S. 10

¹⁷² Vgl. Felbinger, Ralph (2011): S. 122

Arbeitnehmer besonders darauf achten, welche Kosten anfallen bzw. wie hoch diese ausfallen.

Klec hat einen Ländervergleich durchgeführt um die Risiken, welche durch Beitragszusagen über überbetriebliche PKen entstehen können, zu ermitteln. Österreich schnitt im Vergleich zu Dänemark, Schweden, Deutschland, den Vereinigten Königreich, Belgien und den Niederlanden äußerst schlecht ab. In den meisten dieser Länder bestehen verschiedene Sicherheitsnetze die die mögliche Gefahren für die Anwartschafts- und Leistungsberechtigten zumindest teilweise mildern. Unter anderem sind Arbeitgeber dazu verpflichtet eine Mindestverzinsung zu garantieren oder die Finanzierungsverantwortung bei Unterdeckung zu übernehmen. In Österreich ist der Arbeitgeber von jeglichen Pflichten befreit, wodurch sich das ganze Risiko auf die Anwartschafts- und Leistungsberechtigten überträgt.¹⁷³

5.3.4.3 Mischvariante aus Beitrags- und Leistungszusagen

Da es sich bei den zwei verschiedenen Beitragsmodellen um nicht zu vereinende Gegensätze handelt, ist es nur zu begrüßen, dass die Möglichkeit besteht Mischformen in Anspruch zu nehmen, in der die Risiken zwischen dem Arbeitnehmer und dem Arbeitgeber geteilt werden. Es kann unter anderem beschlossen werden, dass die Verwaltungskosten bei einer Beitragszusage vom Arbeitgeber übernommen werden. Außerdem können verschiedene Mindestleistungen, wie z.B. eine Mindestverzinsung, beschlossen werden, wo sich der Arbeitgeber bei Nichterreichen des angestrebten Zielwertes zu Nachschusszahlungen verpflichtet. Es ist allerdings zu beachten, dass diese Sicherheitsnetze gegebenenfalls durch die Pensionskassenbeiträge finanziert werden, was sich wiederum auf die Pensionsleistungen auswirkt.

5.3.4.4 Arbeitnehmerbeiträge

Neben den obligatorischen Arbeitgeberbeiträgen besteht zusätzlich die Möglichkeit Arbeitnehmerbeiträge zu leisten. Grundsätzlich gilt, dass diese höchstens die Hälfte der Gesamtzusagen ausmachen dürfen. Diese Festlegung wurde vom Gesetzgeber mit der Absicht getroffen, Beitragsleistungen, die von Arbeitnehmern erbracht werden, nicht als

¹⁷³ Vgl. Klec, Gerald: Sicherungssysteme und Risikoverteilung bei Betriebspensionen. Ländervergleich, Wien 2008

Betriebspensionen einzustufen. Trotz dieses Vorsatzes bestehen Ausnahmesituationen, wo die Arbeitnehmerbeiträge jene der Arbeitgeber übertreffen. Laut dem BPG beruhen solche Arbeitnehmerbeiträge auf einer freiwilligen Basis. Die Einstellung, Einschränkung oder Aussetzung dieser Zahlungen ist daher jederzeit möglich.¹⁷⁴

Die Arbeitgeber nehmen die freiwillig geleisteten Beiträge oft zum Anlass dazu Zusatzbeiträge beizusteuern. Dadurch wollen sie die Arbeitnehmer zusätzlich motivieren, Eigenbeiträge zu leisten. Natürlich kommt es damit zu einer Bevorzugung von Besserverdienenden, die leichter auf einen Teil ihres Einkommens verzichten können.¹⁷⁵

Solche Zusatzleistungen haben je nach Beitragsmodell unterschiedliche Auswirkungen. Während sie bei der Beitragszusage zu höheren Pensionsleistungen führen, können sie bei Leistungszusagen negative Effekte bewirken. Im letzteren Fall werden die Arbeitnehmerbeiträge zur Mitfinanzierung des Pensionskapitals verwendet, daher kommt es bei einer Einstellung der Zahlungen zu Pensionskürzungen.

5.3.5 Die Möglichkeiten einer Einstellung, Aussetzung oder Einschränkung von Beitragsleistungen

Gemäß dem BPG verfügen die Arbeitgeber bei Vorliegen von schwerwiegenden wirtschaftlich bedingten Gründen über die Möglichkeit Beitragszahlungen einzustellen, auszusetzen oder einzuschränken.¹⁷⁶ Restriktive Einschnitte dieser Art können nur dann angewendet werden, wenn sie in der BV als Klauseln festgelegt wurden. Diese Optionen sind in Hinblick auf bereits geleistete Beiträge aufgrund der Rechtsverbindlichkeit der Pensionskassenzusagen jedoch nicht anwendbar. Solche Schritte können daher nur im Zusammenhang mit zukünftigen Beitragsleistungen des Arbeitgebers vollzogen werden.

¹⁷⁴ Vgl. BPG §3 Absatz 4

¹⁷⁵ Vgl. Mum, David, Klec, Gerald, 2006, S. 31

¹⁷⁶ Vgl. BPG §6

5.3.5.1 Widerruf

Wird der Widerruf angewendet kann der Arbeitgeber die Beitragszahlung einseitig auf Dauer einstellen. Das Gesetz besagt, dass diese Option nur zur Anwendung kommen kann, wenn das Unternehmen seinen Weiterbestand durch die anfallenden Leistungsverpflichtungen nicht mehr garantieren kann. Zudem müssen, drei Monate bevor die Beitragsleistungen eingestellt werden, Beratungen mit dem Betriebsrat (falls vorhanden) erfolgen.¹⁷⁷ Aufgrund von möglichen weitreichenden Konsequenzen sollte unbedingt davon abgesehen werden, die Möglichkeit eines dauernden Widerrufs in der BV festzulegen.

„Eine Bestandsgefährdung des Unternehmens im Sinne der gesetzlichen Vorgaben wird nur dann gegeben sein, wenn nachgewiesen werden kann, dass das Unternehmen akut insolvenzgefährdet ist und die Einstellung der Beitragszahlungen zur Sanierung des Unternehmens beitragen kann.“¹⁷⁸ Eine genaue Definition worum es sich bei „zwingend wirtschaftlichen Gründen“ handelt, gibt es im BPG allerdings nicht. Daher kann es vernünftig sein, diese Gründe in der BV genauer zu erläutern.

Kommt es zur Anwendung dieser Variante gilt die Unverfallbarkeitsfrist nicht, der Unverfallbarkeitsbetrag muss zum Zeitpunkt des Widerrufs errechnet werden. Die bereits eingezahlten Beiträge können beitragsfrei in der PK belassen werden. Um eine beitragsfreie Anwartschaft zu verhindern, muss der/die ArbeitnehmerIn innerhalb von sechs Monaten eine Erklärung über die Verwendung des Unverfallbarkeitsbetrages abgeben. Ausgenommen davon sind jene Personen, die nach dieser Frist bereits bei einem neuen Unternehmen mit betrieblicher Altersvorsorge untergekommen sind, da sie die Übermittlung ihrer Anwartschaft auch zu einem späteren Zeitpunkt verlangen können.

5.3.5.2 Aussetzen und Einschränken der Beiträge

Grundsätzlich müssen dieselben Gründe, wie bei einem Widerruf, vorliegen, um ein zeitlich befristetes Aussetzen oder ein zeitlich befristetes Einschränken der

¹⁷⁷ Vgl. BPG §6 Abs.1

¹⁷⁸ Vgl. Wöss, Josef: Betriebspensionsrecht III, Pensionskasse (AR 17), Wien 2008, S. 20

Beitragszahlungen ausloten zu können. Bei der Ausschöpfung dieser Möglichkeiten muss der Betriebsrat ebenfalls im Vorhinein informiert werden. Der große Unterschied liegt darin, dass die Beitragszahlungen nach Überwindung der prekären Unternehmensposition, wieder aufgenommen werden. Außerdem kann der Arbeitgeber dazu verpflichtet werden, die Ausfälle, die während der Krise entstanden sind, zu kompensieren.¹⁷⁹

Das BPG definiert zwar welche Widerrufs-, Einschränkungs- und Aussetzungsklauseln rechtlich angewendet werden können, allerdings können diese Maßnahmen nur dann angewendet werden, wenn sie in der BV festgelegt sind.

5.3.6 Indikatoren für die Leistungsberechnung

Die Berechnungsgrundlagen ergeben sich aus: Rechnungszins, Rechnungsmäßiger Überschuss, Generationentafeln, Schwankungsrückstellung. Der zum Zeitpunkt des Pensionsantritts vorhandene Kapitalbetrag wird von der Pensionskasse in eine lebenslange Pension umgewandelt. Allerdings finden auch in den Folgejahren Neuberechnungen auf der Grundlage des vorhandenen Kapitals statt, was schlussendlich Auswirkungen auf die Pensionshöhe haben kann. Bei diesen Berechnungen werden folgende Parameter hinzugezogen:

- Die Generationentafeln, auf deren Grundlage über die voraussichtliche Lebenserwartung der betroffenen Personen Kalkulationen aufgestellt werden können.
- Voraussichtliche Höhe der Verzinsung des verbleibenden Kapitals
- Die Höhe der Wahrscheinlichkeit, mit welcher eine mögliche Hinterbliebenenpension nach dem Ableben des Leistungsberechtigten berechnet werden muss. Zusätzlich spielt die voraussichtliche Pensionsbezugsdauer des/der Hinterbliebenen eine Rolle.

¹⁷⁹ Vgl. Felbinger, Ralph, 2011, S. 53

5.3.6.1 Rechnungszins

Der Rechnungszinssatz wird von der PK mit Zustimmung der Aufsichtsbehörde festgelegt bzw. vereinbart. Die Wahl des Rechnungszinssatzes ist eng an die Veranlagungsstrategie gekoppelt. Seit 2004 darf er bei beitragsorientierten Modellen jedoch nicht mehr als 3,5% betragen, bei leistungsorientierten Zusagen nicht mehr als 5%. Es ist vorteilhaft, wenn der Rechnungszinssatz bereits in der BV niedergeschrieben ist, weil dadurch das Mitgestaltungsrecht des Betriebsrates bei möglichen Änderungen gesichert ist. In vielen laufenden Verträgen findet er sich allerdings nur im PKV bzw. in der Geschäftsplan.

Die Pensionskalkulation ist abhängig vom Rechnungszins. „Er wird in der Versicherungsmathematik auch als „technischer Zinssatz“ bezeichnet und dient zur Diskontierung (Abzinsung) der zukünftigen Leistungen und Beträge.“¹⁸⁰ Bei der Festlegung dieses Zinssatzes gibt es aufgrund der fehlenden Planbarkeit, wie sich die Wirtschaft in der Zukunft entwickeln wird, keinerlei Garantie dafür, dass dieser auch wirklich eingehalten werden kann.

Bei den angenommenen Zinssätzen handelt es sich hauptsächlich um Annahmen und Kalkulationen. Treffen diese aufgestellten Statistiken zu und eine Person lebt genau so lange, wie in den Berechnungen angenommen, so wird das angesparte Geld ebenso wie die Zinsen und Zinseszinsen ausbezahlt. Weichen die Veranlagungserträge vom festgelegten Rechnungszins ab, so müssen die Pensionen angepasst werden. Liegen die Veranlagungsergebnisse über dem Rechnungszins, so kommt es zu Pensionserhöhungen, liegen sie allerdings darunter, so führt das zu Pensionskürzungen (können allerdings durch Zahlungen aus der Schwankungsrückstellung umgangen werden).¹⁸¹

5.3.6.1.2 Hoher Rechnungszinssatz vs. niedriger Rechnungszinssatz

Wird der angestrebte Plan bei der Erreichung einer gewissen Höhe des Kapitals zum Jahresende verfehlt, so ist diese Fehlentwicklung auf einen zu hohen Rechnungszinssatz zurückzuführen. Die damit einhergehende Konsequenz führt zu jährlichen Reduktionen

¹⁸⁰ Mum, David, Klec, Gerald (2006): S. 51

¹⁸¹ Felbinger, Ralph, 2011, S. 245

von Pensionen. Hohe Rechnungszinssätze basieren auf der Annahme, „...“, dass sich das vorhandene Deckungskapital in Höhe des Rechnungszinssatzes weiter verzinsen wird.“¹⁸²

Um solche Risiken zu minimieren besteht natürlich ebenso die Möglichkeit niedrige Rechnungszinssätze zu beschließen. Bei einer positiven Entwicklung, wo die Höhe der Veranlagung den Rechnungszinssatz übertrifft, können die Pensionen hinaufgesetzt werden. Diese Aufwertungen sind aufgrund der Inflation auch dringend notwendig, weil ansonsten die Kaufkraft abnimmt.

Grundsätzlich kann festgestellt werden, dass sich bei zu hohen Rechnungszinssätzen laufend Abstriche in den Pensionen ergeben. Bei niedrigen Rechnungszinssätzen verhält es sich genau umgekehrt, denn anfangs niedrige Pensionen werden ständig erhöht. Die Schlussfolgerung ist allerdings, dass sich unabhängig von der Höhe des Rechnungszinses relativ ähnliche Pensionshöhen ergeben, wenn ein durchschnittlich langer Lebenszyklus angenommen wird.

5.3.6.1.3 Rechnungsmäßiger Überschuss

Hierbei handelt es sich um den langfristig erwarteten Veranlagungserfolg. Bei einer guten Entwicklung des Betriebes kann der rechnungsmäßige Überschuss erreicht werden. Kommt es zu einer Überschreitung des rechnungsmäßigen Überschusses, so fließt der zusätzlich erwirtschaftete Betrag in die Schwankungsrückstellung. Tritt jedoch das Gegenteil ein, muss die Schwankungsrückstellung zum Teil (Differenz zwischen dem tatsächlich erreichten Rechnungszins und der Deckungsrücklage) aufgelöst werden, um die Lücke in der Deckungsrückstellung schließen zu können.

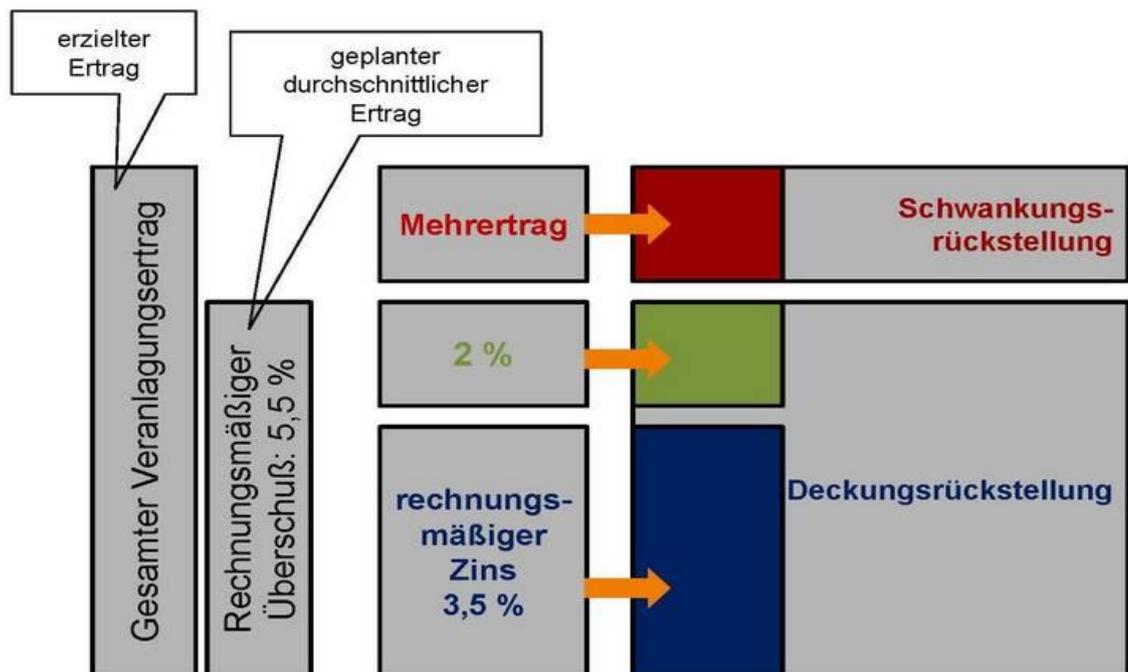
Der rechnungsmäßige Überschuss ist stets um zwei Prozentpunkte höher angesetzt als der Rechnungszins. Das hat zur Folge, dass bei einer Erreichung des Überschusses die Pensionen jährlich um zwei Prozent angehoben werden können.¹⁸³ Der von der FMA festgelegte Höchstwert für den rechnungsmäßigen Überschuss (bei neuen Verträgen) beträgt 5,5%.

¹⁸² Mum, David, Klec, Gerald, 2006, S. 54

¹⁸³ Vgl. Mum, David, Klec, Gerald, 2006, S. 60

5.3.6.1.4 Schwankungsrückstellung

Die Schwankungsrückstellung¹⁸⁴ wird von den VRGen als gesondertes Vermögen geführt. Mittel, die an die Rückstellung abgestellt werden, dienen hauptsächlich dazu, das Risiko (welches durch Veranlagungen am Kapitalmarkt bzw. versicherungsmathematische Fehlkalkulationen entsteht) zu vermindern. Ein kontinuierliches Anwachsen des Kapitalstocks während der Anwartschaftsphase sowie lineare Pensionsleistungen sollen garantiert werden. Dieses Sicherheitsnetz wird hauptsächlich durch Beträge finanziert, die in guten Veranlagungsjahren erwirtschaftet werden bzw. den geplanten jährlichen rechnungsmäßigen Überschuss übertreffen. Selbstverständlich steht es den Arbeitgebern frei zusätzliches Geld für die Schwankungsrückstellung bereitzustellen. Im PKG ist festgelegt, dass die Schwankungsrückstellung nicht mehr als 20% und nicht weniger als 10% des Vermögens betragen darf.¹⁸⁵ Diese Sollwerte können zum Teil aufgelöst werden, wenn der rechnungsmäßige Überschuss über einen längeren Zeitraum übertroffen wird.



Quelle: Finanzmarktaufsicht

¹⁸⁴ Vgl. PKG §24

¹⁸⁵ Vgl. PKG §24 Absatz 4

Für Leistungsberechtigte können hoch angesetzte Schwankungsrückstellungen erhebliche Nachteile bringen, da die Höhe ihrer Pensionsleistung von der Deckungsrückstellung abhängt. Aufgrund der breit angelegten Befugnisse der Pensionskassenvorstände, bezüglich der Auflösung von Schwankungsrückstellungen, kann es dazu kommen, dass anstatt einer möglichen Pensionserhöhung zusätzliche Mittel in die Schwankungsrückstellung gelenkt werden. Dadurch wird eine gezielte Benachteiligung der Leistungsempfänger geschaffen.¹⁸⁶

5.3.6.2 Sterbetafeln

Um eine lebenslange monatliche Rente erstellen zu können, verwenden die Pensionskassen Wahrscheinlichkeiten über die Lebenserwartung von Leistungsberechtigten. Dazu werden Sterbe- bzw. Generationentafeln herangezogen. „Eine Sterbetafel sagt aus, mit welcher Wahrscheinlichkeit ein Individuum mit bestimmten Eigenschaften (zB Zugehörigkeit zu einer bestimmten Altersgruppe und zu einem bestimmten Geschlecht) ein bestimmtes Alter erreichen wird.“¹⁸⁷

Im Falle der Generationentafeln werden ganze Generationen (Geburtsjahrgänge) herangezogen. Das bedeutet, dass sich die mathematisch errechnete Lebenserwartung nicht nur nach dem tatsächlich erreichten Alter richtet sondern auch nach dem Geburtsjahrgang.

In Österreich wird die Heranziehung der Tafeln von Pagler&Pagler aus dem Jahr 1999 von der Aktuarsvereinigung empfohlen. Es gibt dabei verschiedene berufsgruppenspezifische (Arbeiter und Angestellte) Tafeln, weil die Lebenserwartungen je nach Arbeit variiert. Deshalb ist es wichtig, dass die Tafeln je nach Anforderungen in den verschiedenen Betrieben gut zu der betroffenen Berufsgruppe passen. Eine Grundregel lautet, dass bei Gruppen mit statistisch gesehen längerer Lebenserwartung die Pensionen geringer ausfallen, da sie über einen längeren Zeitraum ausgezahlt werden müssen.

¹⁸⁶ Vgl. Felbinger, Ralph, 2011, S. 174

¹⁸⁷ Mum, David, Klec, Gerald, 2006, S. 63

5.3.7 Mindestverzinsung und Mindestertragsrücklage

Die Arbeiterkammer und der Österreichische Gewerkschaftsbund setzten sich mit ihrer Forderung, eine Mindestverzinsung in das PKG zu integrieren zwar durch, allerdings dachte 1990 noch niemand daran, dass dieses Instrument jemals zur Anwendung kommen würde. Dementsprechend ist es wenig verwunderlich, dass die PKen diese Regelung mehr oder weniger ignorierten, indem sie die notwendigen finanziellen Mittel, welche für die Umsetzung der Mindestverzinsung notwendig wären, nicht zur Seite legten.

Die garantierte Mindestverzinsung ist an einen Durchrechnungszeitraum von 5 Jahren gekoppelt. Demnach fällt die Schutzfunktion, welche von der Mindestverzinsung ausgeht, relativ gering aus. Es kann lediglich eine Verminderung der Pensionskürzung erreicht werden, und das auch nur, wenn die Kapitalverzinsung im Fünf-Jahres-Schnitt den Mindestertrag von 1,5% unterschreitet. Einzelne, verlustreiche, Jahre werden von der Mindestertragsgarantie nicht gedeckt, wenn die Mindestverzinsung im Fünf-Jahres-Zeitraum nicht unterschritten wird. Die Pensionskürzungen sind primär an die Veranlagungsergebnisse und an den Rechnungszinssatz geknüpft.¹⁸⁸

5.3.7.1 Änderung des Gesetzes 2003

Bis 2003 galt die Bestimmung, dass PKen (im Rahmen der Mindestertragsgarantie) anfallende Fehlbeträge vollständig auf die einzelnen Pensionskonten zurückzuerstatten hatten. Als sich die wirtschaftliche Situation ab 2000 verschlechterte, hätte die gesetzlich verankerte Mindestertragsregelung erstmals zur Anwendung kommen müssen. Die PKen traf diese Entwicklung jedoch völlig unerwartet, was sich auch an den fehlenden Geldmitteln für den Eintritt eines solchen Szenarios abzeichnete. Aus dieser prekären Lage heraus erwirkten sie, unter Miteinbeziehung des Gesetzgebers, eine rückwirkende gesetzliche Änderung bezüglich der Mindestertragsgarantie. Das Hauptargument seitens der PKen lautete, dass für die Tilgung der Leistungskürzungen das Eigenkapital hätte aufgebraucht werden müssen. Demnach wollte man die daraus resultierende Insolvenzgefahr umgehen bzw. vermeiden.

¹⁸⁸ Vgl. Felbinger, Ralph, 2011, S. 169 f

5.3.7.1.1 Veränderungen für Leistungsberechtigte

Durch die neuen rechtlichen Regelungen müssen Fehlbeträge nicht mehr vollständig ersetzt werden. Stattdessen wird für Versicherte in der Leistungsphase lediglich ein möglicher Fehlbetrag errechnet, aus welchem eine Zusatzleistung entsteht. Letztere wird zum real angesparten Kapitalstock hinzugefügt. „Es wird somit die Differenz zwischen der Rente auf Basis des existierenden Kapitals und jener fiktiven Rente gezahlt, die sich ergeben hätte, wenn sich die Kapitalien im Fünfjahreszeitraum mit der Mindestverzinsung verzinst hätten.“¹⁸⁹

Grundsätzlich kann gesagt werden, dass mit der Gesetzesänderung massive Nachteile für die Anwartschafts- und Leistungsberechtigten entstanden sind. Bis 2003 galt, dass die Mindestertragsgarantie einen, vom Durchrechnungszeitraum abhängigen, Kapitalstock garantiert. Dieser musste (in den nächsten fünf Jahren) zumindest gemäß der Mindestverzinsung aufgewertet werden. Laut dem neuen Gesetz, fallen jegliche Kompensationszahlungen weg, sobald der Mindestertrag (innerhalb des Durchrechnungszeitraumes) einmal überschritten wird. Außerdem war vorgesehen, dass zusätzliche Geldmittel zum Kapitalstock mitverzinst werden. Gemäß der neuen Regelung wird ausschließlich der zum Anfang des Durchrechnungszeitraumes existierende Kapitalstock verzinst.

5.3.7.1.2 Auswirkungen der Änderungen für die Anwartschaftsberechtigten

Der Durchrechnungszeitraum wurde ausgeweitet. Im Falle eines Fehlbetrages kommt es unter Umständen zu einer Erweiterung des Durchrechnungszeitraumes, welcher bis zum Pensionsantritt andauern kann. Solche Entwicklungen ergeben sich, wenn die Unterschreitung des Mindestertragswertes langfristig andauert. In so einer Situation erhalten die Versicherten erst bei Pensionsantritt eine Kompensation (in Form einer Zuschussrente) ausbezahlt. Jegliche Zuschüsse und Gutschriften auf die Pensionskonten wurden eingestellt.

¹⁸⁹ Mum, David, Klec, Gerald, 2006, S. 110

5.3.7.2 Mindestertragsrücklage

Die 2005 umgesetzte EU-Pensionsfondsrichtlinie, verpflichtet jene Institutionen der betrieblichen Altersvorsorge, die eine Garantie gewährleisten, dazu, ihre Eigenmittel auf 4% des verwalteten Kapitals zu erhöhen. In Österreich wurde infolgedessen die Mindestertragsrücklage eingerichtet. Ihre Finanzierung (inklusive der anfallenden Körperschaftssteuer) wurde jedoch, durch die Anhebung der Verwaltungskosten, auf die Anwartschafts- und Leistungsberechtigten übertragen.

Zusätzlich regelte die Richtlinie die Schaffung eines EU – Binnenmarktes im Bereich der betrieblichen Altersvorsorge. Europäische PKen können ihre Tätigkeiten unbeschränkt auf den ganzen EU Raum ausweiten. Diese Situation führte dazu, dass die österreichischen PKen darauf drängten, die verpflichtende Mindestverzinsung abzuschaffen. Schließlich wollte sie ihre Position gegenüber ausländischen PKen, die keine Mindestertragsgarantie anbieten, stärken. Am 1.1.2005 folgte schließlich eine Gesetzesnovellierung, die die verpflichtende Mindestertragsgarantie strich. Jene Anbieter, die diese Gesetzesänderung nutzen, müssen ihre Eigenmittel nicht erhöhen. Dieser optionale Ausstieg (Opting Out) muss im PKV festgelegt werden.¹⁹⁰

5.3.7.2.1 Neue mögliche Szenarien durch die Pensionsfondsrichtlinie

Aufgrund der Möglichkeit auf den Mindestertrag ganz zu verzichten entstehen neue Szenarien, welche sowohl Vorteile als auch Nachteile mit sich bringen können. Ich möchte allerdings anmerken, dass es durch die Liberalisierung des Pensionsmarktes, und der damit geschaffenen Wettbewerbssituation, hauptsächlich zu Verschlechterungen für die Anwartschafts- und Leistungsberechtigten gekommen ist.

Die Konsequenzen, die aus einem Verzicht resultieren, sind weitreichend. Einerseits fällt die Garantie für eine Mindestpensionshöhe weg, andererseits kommt es aufgrund der fehlenden Nachschusspflicht zu einer Vergrößerung des Risikos für Anwartschafts- und Leistungsberechtigte. Die PKen können die dadurch entstehenden Freiheiten dazu nutzen, um riskantere Veranlagungsformen zu forcieren. Auf der anderen Seite bringt

¹⁹⁰ Vgl. Mum, David, Klec, Gerald: Änderungen im Betriebspensionsrecht. EU – Pensionsfonds- und Portabilitätsrichtlinie, Wiso 2006, S. 110 ff

der Verzicht „positive“ Auswirkungen, da aufgrund des Wegfalls der Verpflichtung, die Mindestertragsrücklage aufzubauen, mehr Kapital zu Verrentung über bleibt.

Für die PKen ergeben sich mit der Einführung der Mindestertragsrücklage zusätzliche Mittel zur Veranlagung. Da die Mindestertragsrücklage dem Eigenkapital der PK zuzurechnen ist, können mögliche Veranlagungsgewinne (welche mit dem Mindestertragsrücklagen - Kapital erzielt werden) als Betriebsergebnis der PK gewertet werden. Diese Konstellation ermöglicht eine Dividendenausschüttung an die Aktionäre. Gesetzliche Regelungen, wie mit solchen Gewinnen umzugehen ist, fehlen nämlich.

5.3.8 Verwaltungskosten

Pken sind private Wirtschaftsakteure, welche vordergründig an einem Gewinn orientiert arbeiten. Um ihre Aufgabe ausführen zu können, müssen sie sich über Verwaltungskosten finanzieren. Es ist allerdings anzumerken, dass sich die eigentliche Finanzierungsquelle der PKen aus der Differenz zwischen den in Rechnung gestellten Verwaltungskosten und den tatsächlich Kosten ergibt. Dabei handelt es sich um die einzige direkte Einnahmequelle.

In Österreich ergeben sich aufgrund der Eigentümerstruktur zusätzliche indirekte Einnahmen. Wie bereits erwähnt, sind die meisten PKen im Besitz von Banken und Versicherungen. Aus dieser Konstellation heraus können verschiedene Geschäfte auf Kosten der Anwartschafts- und Leistungsberechtigten getätigt werden. Die Banken können z.B. für ihre Verwaltungstätigkeiten (Depotführung von PKen) Geld verlangen. Es kommt zudem nicht selten vor, dass sie durch den Verkauf ihrer eigenen Fonds und Anlageprodukte an die PKen Ausgabeaufschläge verlangen. Diese zusätzlichen Kosten müssen schließlich die Anwartschafts- und Leistungsberechtigten tragen, obwohl die gerade erwähnten Tätigkeiten nirgends ausgewiesen sind. Sie werden bloß in der gesunkenen Nettoperformance der Anlageprodukte ersichtlich.¹⁹¹

¹⁹¹ Vgl. Mum, David, Klec, Gerald, 2006, S. 67

5.3.8.1 Ausmaß der Kosten

Im PKG wird bloß darauf hingewiesen, dass die Kosten „angemessen und marktüblich“ zu sein haben.¹⁹² Das bedeutet, dass die Höhe des Betrages gesetzlich nicht geregelt ist. Erst seit der Novelle 2005 des PKG gilt, dass die Höhe der Verwaltungskosten im PKG niedergeschrieben werden müssen.

Daher bestehen aktuell relativ wenig gesetzlich festgelegte Kosten – z.B. bei einer Berechnung bzw. Übertragung von Unverfallbarkeitsbeträgen. Dieser einmalig zu verrichtende Betrag darf jedoch maximal 1% des Unverfallbeitrags betragen. Für die Verwaltung von beitragsfreien Anwartschaften kann höchstens 0,5% der Deckungsrückstellung verlangt werden.

5.3.8.1.1 Kosten auf die Beiträge und auf das Vermögen

Man kann zwischen Verwaltungskosten auf die laufenden Beiträge und jenen auf das Vermögen unterscheiden. Die Kosten auf die Arbeitgeber- bzw. ArbeitnehmerInnenbeiträge liegen bei größeren Betrieben zwischen 1 und 3% der Höhe des Beitrags. Ganz anders verhält es sich bei kleinen Unternehmen, wo die Kosten deutlich höher liegen können.¹⁹³ Die Vermögensverwaltungskosten der VRG betragen meisten nicht mehr als 0,3 % des veranlagten Vermögens, wobei in einigen Fällen eine Staffelung der Kosten durchgeführt wird. Bei Pensionskassenlösungen, die eine Mindestertragsgarantie vorsehen, erhöht sich das Ausmaß der Aufwendungen.

Hoskovec führte einen Vergleich zwischen den Verwaltungskosten im öffentlichen Pensionssystem und jenen der überbetrieblichen PKen durch. Das Ergebnis dieser Untersuchung zeigt, dass die Verwaltungskosten pro Person bei PKen erheblich höher sind als bei der staatlichen Pensionsversicherung. Für die Mehrkosten sind aber nicht die Personalkosten der PKen verantwortlich, sondern „...die sonstigen laufenden Kosten, wie EDV- Kosten, Prüfungskosten und sonstige Sachaufwendungen sowie die Tatsache, dass innerhalb einer Pensionskasse jeweils mehrere unterschiedliche Veranlagungs- und Risikogemeinschaften zu betreuen, und in vielen Fällen auch mehrere jeweils individuell gestaltete Typen von Pensionskassenverträgen zu verwalten

¹⁹² Vgl. PKG §16a

¹⁹³ Vgl. PKG § 48

sind.“¹⁹⁴ Laut diesem Resultat sind die Verwaltungskosten, selbst wenn die vorher bereits besprochenen versteckten Kosten weggelassen werden, um einiges höher als bei der staatlichen ersten Säule.

5.3.9 Überwachung

Die Pensionskassen müssen sich gemäß dem Aktiengesetz und dem PKG sowohl internen als auch externen Kontrollmechanismen unterziehen. Die staatliche Aufsicht obliegt seit 2001 der Finanzmarktaufsicht, außerdem ist eine interne Revision gesetzlich verpflichtend.

5.3.9.1 Finanzmarktaufsicht

Die Finanzmarktaufsicht verfügt über viele Kompetenzen zur Aufsicht der Pensionskassen. Sowohl volkswirtschaftliche Interessen als auch die Bestrebungen der Anwartschafts- und Leistungsberechtigten müssen von den Pensionskassen gewahrt werden. Um ihren Befugnissen nachzukommen kann sich die FMA Zwischenabschlüsse vorlegen lassen oder Einsicht in die Geschäftsangelegenheiten nehmen, falls notwendig kann die FMA in die Pensionskassengeschäfte eingreifen. In letzter Instanz kann die FMA den PKen die Konzession entziehen, womit ihre Weiterführung unmöglich gemacht werden würde.¹⁹⁵

5.3.9.2 Prüfaktuar

Beim Prüfaktuar handelt es sich um eine von der Pensionskasse unabhängige Instanz, die eine versicherungsmathematische Überprüfung durchführt. Unter seine Zuständigkeit fällt z.B. zu überprüfen, ob der Geschäftsplan eingehalten wurde oder ob der Arbeitgeber Deckungslücken zu schließen hat. Mängel sind müssen der FMA unverzüglich mitgeteilt werden.¹⁹⁶

¹⁹⁴ Hoskovec, Helmut: Organisatorische Rahmenbedingungen und Verwaltungskosten des Systems überbetrieblicher Pensionskassen, in: WIFO Studie: Betriebliche Altersvorsorge in Österreich, Wien 2003, S. 120

¹⁹⁵ Vgl. Hoskovec, Helmut, 2003, S. 96, PKG § 10

¹⁹⁶ Vgl. Mum, David, Klec, Gerald, 2006, S. 77, PKG § 21

5.3.9.3 Abschlussprüfer

Der Abschlussprüfer übernimmt die Aufgabe den Jahresabschluss auf seine Korrektheit hin zu untersuchen. Zudem überprüft er die Rechenschaftsberichte der Veranlagungs- und Risikogemeinschaften. Alle sechs Jahre muss der Abschlussprüfer gewechselt werden.¹⁹⁷

5.3.9.4 Staatskommissär

Die Aufgabe des Staatskommissärs, der für fünf Jahre vom Finanzminister bestimmt wird, besteht darin, auf Wahrung der gesetzlichen Bestimmungen zu achten. Sollten Beschlüsse diesen widersprechen, so muss er Einspruch erheben, womit der Beschluss unwirksam wird.¹⁹⁸

5.3.10 Veranlagung durch die Pensionskassen

Bei der Veranlagung der PKen muss auf verschiedene (äußerst unterschiedliche) Interessenslagen Rücksicht genommen werden. Schließlich verfolgen die Anwartschafts- und Leistungsberechtigten nicht unbedingt dieselben Veranlagungsziele wie das Management der Pensionskassen (die zusätzlich mit dem Fondsmanagement und dem Management der Unternehmen im Portfolio verknüpft sind) oder die Aktionäre der PKen. Die Vielfalt der bei der Veranlagung zu beachtenden Akteure kann zu Konflikten führen. “Da die Pensionskassen Vermögen verwalten, dessen EigentümerInnen die Anwartschafts- und Leistungsberechtigten sind, können Interessenskonflikte mit den AktionärInnen, dem Vorstand der Pensionskassen sowie mit dem Management der Unternehmen im Portfolio und bei indirekten Veranlagungen mit dem Management der Fonds auftreten.“¹⁹⁹ Ich möchte anmerken, dass sich die Interessen der Aktionäre (schneller Gewinn) von vornherein von jenen der Anwartschafts- und Leistungsberechtigten (langfristige Veranlagung) unterscheiden. Außerdem spielt die Eigentümerstruktur eine Rolle: Ist eine Bank gleichzeitig Besitzer, Kunde und Produktlieferant kann nicht davon ausgegangen werden, dass die

¹⁹⁷ Vgl. PKG § 31

¹⁹⁸ Vgl. Mum, David, Klec, Gerald, 2006, S. 79

¹⁹⁹ Schmitz, Stefan W.: Governance-Struktur und Verteilung der Risiken im österreichischen Pensionskassensystem, in: Zotter, Thomas (Hg.): Pensionskassen: Europa – Österreich. Strukturen, Erfahrungen, Perspektiven. Reihe Wirtschaftswissenschaftlicher Tagungen der Arbeiterkammer Wien – Band 13, Wien 2008, S. 108

gesetzlichen Bestimmungen - die Pensionskassengeschäfte im Interesse der Anwartschafts- und Leistungsberechtigten zu führen – tatsächlich erfüllt werden. Schließlich ist die Zielsetzung von Banken grundverschieden von jenen der Anwartschafts- und Leistungsberechtigten.²⁰⁰ Daher ist es besonders wichtig, dass die verschiedenen Ansprüche auf einen gemeinsamen Nenner gebracht werden.

Das Ziel der VRG besteht darin auf lange Sicht eine rentable und sichere Veranlagung ihrer eigenen Mittel (als Gegenwerte der Deckungs- und Schwankungsrückstellung) und jenen der PKen zu garantieren. Schließlich ist das zu veranlagende Kapital riesig, womit auch gesamtwirtschaftlich gesehen eine große Verantwortung getragen wird. Die direkte Lenkung der Veranlagungsvorgänge durch die PK ist in Österreich aber relativ beschränkt, weil ein Großteil der Geldmittel in Fonds investiert wird. Deshalb ist die Auswahl eines geeigneten Fondsmanagers umso wichtiger.²⁰¹

Die Regelungen über die Veranlagung der PKen sind im PKG festgelegt. Grundsätzlich besteht ein Zusammenhang zwischen den von einer VRG betreuten Beiträgen von Anwartschafts- und Leistungsberechtigten und der jeweiligen Veranlagungsstrategie. Der zuständige Veranlagungsmanager muss, je nachdem ob es sich um jüngere oder ältere Versicherte handelt, einen guten Ausgleich zwischen folgenden (für die Veranlagung des Geldes) relevanten Faktoren treffen: dem erwartbaren Ertrag, dem Risiko und der Verfügbarkeit der Mittel. Die PK sind dazu verpflichtet darüber zu informieren, welche Veranlagungsstrategie verfolgt wird.²⁰²

Die in den 1990er Jahren beschlossenen Veranlagungsstrategien brachten die PKen dazu, ihre zu optimistisch festgelegten Versprechungen durch höheres Risiko wettzumachen. Eine andere Option bleibt allerdings auch nicht über, da andererseits die Verfehlungen der Ziele einfach akzeptiert werden müssten. Dass diese Ansätze nicht unbedingt erfolgreich sein müssen, merkt man an den großen Verlusten in den letzten Jahren.

²⁰⁰ Vgl. Schiendl, Günther: Grundsatzfragen der Veranlagung einer Pensionskasse, in: WIFO Studie: Betriebliche Altersvorsorge in Österreich, Wien 2003, S. 141

²⁰¹ Vgl. Hoskovec, Helmut, 2003, S. 88

²⁰² Vgl. PKG §25

5.3.10.1 Strategische Asset Allocation und Asset Liability Studies

Die EU Pensionsfondsrichtlinie aus dem Jahr 2005 verankerte neue (liberale) Veranlagungsvorschriften. In der ursprünglichen Fassung des PKG aus dem Jahr 1990 war festgelegt, dass Aktien nur 30% des Portfolios ausmachen dürfen. Mit der Richtlinie wurde der Aktienanteil auf 70% angehoben. Ist eine Minderertragsgarantie vorgesehen darf der Aktienanteil maximal 50% der Veranlagung ausmachen. Durch diese Regelung wurde das Risiko drastisch erhöht.

Bei der strategischen Asset Allocation wird festgelegt, wie die zur Verfügung stehenden Mittel auf die unterschiedlichen Anlagekategorien verteilt werden. Natürlich spielen bei der Zusammenstellung des endgültigen Portfolios das annehmbare Risiko sowie der Veranlagungszeitraum eine große Rolle. Das Hauptziel, nämlich eine bestimmte Rendite zu erzielen, soll durch die optimale Gewichtung dieser Faktoren schließlich erreicht werden. Je höher die Risikofähigkeit bzw. das Risikobudget der VRG, desto höher kann das Risiko zur Erreichung eines bestimmten höheren Ertrags angesetzt werden.²⁰³

Die Asset Liability Studies sollen das Ausmaß des Risikos, auf welches eine VRG eingehen kann, feststellen. Von der Risikofähigkeit hängt schließlich auch die Wahl der Rendite ab. Um eine solche Aussage treffen zu können werden die Vermögenswerte (Assets) den Verpflichtungen (Liabilities) gegenübergestellt. In anderen Worten ausgedrückt geht es darum eine Analyse über die Beitragseinnahmen und Leistungsauszahlungen aufzustellen. Dabei spielen die Zusammensetzung der Begünstigten aber auch die Veranlagungsdauer sowie der Altersdurchschnitt eine wichtige Rolle.²⁰⁴

Bevor die Ziele der Veranlagung festgelegt werden, müssen sich die Pensionskassen bzw. VRGen überlegen, in welcher Sparte (gesellschaftspolitisch, sozial, ökologisch,...) sie aktiv werden wollen. Über die Verwendung des Kapitals der VRGen entscheiden

²⁰³ Vgl. Klec, Gerald, Mum, David, 2006, S. 135

²⁰⁴ Vgl. Schiendl, Günther: Risk Management in Pensionskassen: Systematisierung, Stuserhebung und Kommentar angesichts der Implementierung der Risiko- Management- Verordnung, in: Wirtschaft und Management, Schriftenreihe zur Wirtschaftswissenschaftlichen Forschung und Praxis: Risikomanagement in Versicherungen und Pensionskassen, Wien 2007, S. 64ff

schlussendlich allein die Risikoträger. Bei beitragsorientierten Modellen bestimmen also die Berechtigten, und bei leistungsbezogenen Systemen die Unternehmen. Wichtig zu erwähnen ist, dass der Staat diese Risikoträger (auch pension fund stakeholders genannt) zu keinen Verpflichtungen, etwa gesellschaftspolitische Ziele zu verfolgen, zwingen kann. Die VRG veranlassen schließlich privates Geld, womit es sich auch um ein privates Risiko handelt.²⁰⁵ Es ist wesentlich, dass die Risikoträger vollständige Informationen über die getätigten Investitionen erhalten.

5.3.11 Performance

Die PK können Veranlagung in verschiedenen Wertpapierkategorien vornehmen, wobei die Risiken unterschiedlich verteilt sind. Je höher der Aktienanteil desto höher ist das Risiko. In der Tabelle sind die ermittelten Zahlen der Asset Allocation für 2011 (September) dargestellt.

Asset Allocation in %²⁰⁶

	Aktien EUR	Aktien Nicht- EUR	Anleihen, Cash, Darlehen EUR	Anleihen, Cash, Darlehen Nicht-EUR	Immobilien
Pensionskassen gesamt	18,63	11,95	61,67	3,85	3,90
Überbetriebliche Pensionskassen	18,79	12,05	60,80	4,09	4,27
Betriebliche Pensionskassen	17,45	11,26	67,94	2,13	1,22

Aus der Tabelle ist zu entnehmen, dass der Aktienanteil bei der Asset Allocation der PKen (gesamt) einen relativ hohen Wert einnimmt. Zwar besteht die Möglichkeit eine erworbene Aktie jederzeit weiterzuverkaufen, allerdings ist die Kursentwicklung in vielen Fällen unvorhersehbar.

²⁰⁵ Vgl. Schiendl, Günther, 2003, S. 136

²⁰⁶ Quelle: Österreichische Kontrollbank

Betrachtet man die Gesamtpformance der PKen, so zeigen die ermittelten Zahlen eine negative Tendenz. Aufgrund der zunehmend schlechter ausfallenden Entwicklung auf den Finanzmärkten erreichten die PKen im dritten Quartal 2011 ein durchschnittliches Minus von 3,97%. Für 2012 werden noch größere Verluste erwartet, weil sich die Krise seit August weiter zugespitzt hat.

Performancekennzahlen in %²⁰⁷

	seit Jahres- beginn	1 Jahr	3 Jahre p.a.	5 Jahre p.a.	10 Jahre p.a.	seit 31.12.1997 p.a.
Pensionskassen Gesamt	-3,97	- 1,84	1,96	0,33	2,95	3,29
Überbetriebliche Pensionskassen	-4,16	- 1,88	1,94	0,44	2,93	3,06
Betriebliche Pensionskassen	-2,59	- 1,50	2,37	0,04	3,07	3,80

Generell ist festzustellen, dass selbst bei Veranlagungen mit niedrigen Aktien-Anteilen Verluste erzielt wurden. Sowohl die betrieblichen als auch die überbetrieblichen PKen sind davon betroffen. Am stärksten sind die Verluste bei den aktiven (Aktienanteil: 32 bis unter 40%) Veranlagungsformen (4,85%) und bei den dynamischen (Aktienanteil: über 40%) Veranlagungen (5,85%) ausgefallen. Diese Tendenz zeigt sich auch, wenn die Veranlagungserfolge in den letzten 10 Jahren herangezogen werden, wo die dynamische Veranlagung bei überbetrieblichen PKen die niedrigste Performance erzielen konnte: 2,56% . Demgegenüber wurden im selben Zeitraum mit einer konservativen Asset Allocation (ebenfalls bei überbetrieblichen PKen) die höchsten Veranlagungserfolge verbucht: 3,47%.²⁰⁸

²⁰⁷ Quelle: Österreichische Kontrollbank

²⁰⁸ Vgl. Österreichische Kontrollbank

5.3.12 Verluste

Die Verluste für die Anwartschafts- und Leistungsberechtigten fallen zumeist höher aus, da die Pensionsleistungen vom Erreichen des vereinbarten Rechnungszinssatzes, der Höhe der Schwankungsrückstellung und von den Fehlbeträgen aufgrund von Sterbetafelumstellungen abhängen. Das Veranlagungsminus muss demnach zum vereinbarten Rechnungszinssatz dazu addiert werden, um die realen Kürzungen zu erhalten. Demnach würden die tatsächlichen Kürzungen (per September 2011) etwa 10% ausmachen. Außerdem muss beachtet werden, dass die Finanzkrise 2000-2002 bereits zu drastischen Verlusten geführt hat. Die in den 90er Jahren vereinbarten hohen Rechnungszinsen, welche auf besonders hohen rechnungsmäßigen Überschüssen basierten, resultierten daraus, dass die wirtschaftliche Lage in den 90er Jahren relativ stabil war, weshalb hohe Veranlagerungserfolge durchaus realisierbar erschienen. Als jedoch die Krise ausbrach, stellten sich diese Erwartungen als naiv heraus, da es zu massiven Leistungskürzungen kam. Neben den ungünstigen ökonomischen Bedingungen kam es außerdem zu der Einführung von neuen Generationentafeln mit längeren Lebenserwartungen. Diese Tendenzen führten schließlich dazu, dass die Schwankungsrückstellungen (2001 gab es sogar eine negative Schwankungsrückstellung) schnell aufgebraucht wurden. Um die damit einhergehenden laufenden Abstriche zu verhindern bzw. gleich bleibende Pensionszahlungen zu erreichen, sind Änderungen des Zinssatzes unumgänglich.

5.3.12.1 Unterschiedliche Auswirkungen für Anwartschafts- und Leistungsberechtigte

Die Auswirkungen von Kürzungen für Leistungsberechtigte sind selbstverständlich auch stark mit der Restlebenserwartung verknüpft. „Es gilt die Faustregel: 1 Prozent Absenkung des Rechnungszinssatzes führt zu einer Pensionskürzung von 10 Prozent.“²⁰⁹ Bei sehr alten Personen, mit einer statistisch gesehen sehr kurzen Lebenserwartung, haben Kürzungen relativ kleine Auswirkungen. Genau gegensätzlich verhält sich die Lage bei Versicherten, die statistisch gesehen noch viele Lebensjahre vor sich haben. Bei leistungsorientierten Modellen liegt die volle Verantwortung beim Arbeitgeber. Kommt es zu Kürzungen des Rechnungszinsses, muss der Arbeitgeber

²⁰⁹ Mum, David, Klec, Gerald, 2006, S. 57

seine laufenden Beiträge (manchmal stark) erhöhen. Er ist dazu verpflichtet die Zielpension, in jedem Fall, bereitzustellen.

Die Anwartschaftsberechtigten sind von Rechnungszinskürzungen nur indirekt betroffen, da ihre Rente vordergründig von dem zum Pensionszeitpunkt angehäuften Kapital abhängt, welches vom Erfolg der effektiven Veranlagung bestimmt wird. Dennoch können niedrige Pensionsprognosen, die bei Kürzungen sofort ersichtlich werden, großes Unverständnis hervorrufen.

6 Ein Vergleich zwischen dem kapitalgedeckten Pensionskassensystem und der umlagefinanzierten staatlichen Pensionsvorsorge

Nachdem ich in den letzten Kapiteln ausführlich auf die zwei äußerst unterschiedlichen Pensionsmodelle eingegangen bin, möchte ich nun einen Vergleich zwischen diesen beiden Ansätzen ziehen. Anhand von häufig verwendeten Argumenten, die darauf hinauslaufen, dass die staatliche Pensionsversicherung nicht mehr finanzierbar sei, möchte ich beide Modelle analysieren. Mich interessiert vor allem, ob die wohlfahrtsstaatlichen Errungenschaften tatsächlich abgebaut werden müssen, um für die Zukunft vorsorgen zu können.

6.1 Kapitaldeckungsverfahren vs. Umlageverfahren

Bei der Beschäftigung mit der zukünftigen Ausgestaltung des Pensionssystems kommt man an den zwei dominanten generationsabhängigen Transfermodellen nicht vorbei. Einerseits findet, bei dem in Österreich dominanten, Umlageverfahren eine Umverteilung von Jung auf Alt statt. Die Beitragszahlungen der aktiv am Arbeitsmarkt teilnehmenden Personen werden direkt an die Pensionsempfänger weitergeleitet. Auf der anderen Seite werden die privaten Vorsorgemodelle über das Kapitaldeckungsverfahren finanziert. Dieses Verfahren beruht darauf, dass Erwerbstätige ihre Beitragszahlungen am Kapitalmarkt veranlagen lassen, wobei der angesammelte verzinste Kapitalstock bei Pensionsantritt wieder verkauft wird.

Private Haushalte stehen schon am Anfang ihrer Erwerbskarriere vor dem Problem, sich für eine langfristige Versorgungsform zu entscheiden. Schließlich geht es darum eine Entscheidung für einen äußerst langen Zeitraum zu treffen. Um ein möglichst gleichmäßiges Konsumniveau über die gesamte Lebensdauer zu erreichen, ist ein Einkommenstransfer von der Erwerbsphase in den Ruhestand notwendig. Die Einführung des Umlageverfahrens in Österreich brachte für die erste Generation der Pensionsbezieher einen positiven Effekt, da sie, ohne Beiträge eingezahlt zu haben, in das Altersvorsorgesystem eingegliedert wurden. Der Vorteil des Modells besteht nämlich darin, dass eine Ansparphase nicht obligatorisch ist. Die heutigen Erwerbstätigen erwerben sich durch Beitragszahlungen ihren Pensionsanspruch, die dadurch entstehende (versteckte) Staatsschuld kann immer weiter in die Zukunft

verschoben werden. Bei einer Umstellung auf das Kapitaldeckungsverfahren müssten die Beitragszahlungen in Ansprüche an den Staat umgewandelt werden.²¹⁰

Private Versicherungssysteme sind darauf angewiesen ihre Versicherten in unterschiedliche „Leistungsgruppen“ zu unterteilen. Die Beiträge müssen schließlich nach bestimmten versicherungsmathematischen (z.B. je nach Restlebenserwartung bei Frauen und Männern) wichtigen Kriterien (=Risiko) gestaltet werden. Beim öffentlichen System besteht bloß die Verpflichtung, einer Erwerbsarbeit nachzugehen, um in die Altersvorsorge inkludiert zu werden. Die Beiträge sind für alle gleich, unabhängig vom Geschlecht, Alter oder dem Gesundheitszustand. Eine Einteilung nach Risikogruppen erfolgt demnach nicht.

Das bei den Privatversicherungen häufig angewendete Modell der Beitragszusagen ist wohlfahrtsstaatlich gesehen keineswegs vorteilhaft. Die Pensionshöhe ist von verschiedenen versicherungsmathematischen Variablen abhängig, die eigentlich kaum bestimmbar sind. Weder der Veranlagungserfolg, und die davon abhängige Erreichung der festgelegten Rendite, noch die Lebensdauer (die als Basis für die Pensionshöhe herangezogen wird) sind vorhersehbar. Bei unerwarteten wirtschaftlichen Turbulenzen müssen die Anwartschafts- und Leistungsberechtigten oft mit Kürzungen auskommen. Der Einkommensverlust im Alter kann durch das kapitalgedeckte Finanzierungsmodell nicht verhindert werden, obwohl dies eigentlich die primäre Zielsetzung eines jeden Pensionssystems darstellen sollte.

Das leistungsorientierte Modell in Österreich, welches sich an der Lebensstandardsicherung orientiert, bietet hingegen bestimmte Sicherheitsaspekte. Die für die Pensionshöhe relevanten Komponenten sind fix festgelegt - das Antrittsalter, das Einkommen und die notwendigen Versicherungszeiten werden herangezogen. Der große Unterschied zu den Beitragszusagen besteht darin, dass jede Person, die diese Voraussetzungen erfüllt, mit einer konkreten Leistungszusage rechnen kann. Sollten die auszahlenden Pensionsleistungen die Höhe der zur Verfügung stehenden Beiträge übersteigen, so werden die dadurch entstehenden Finanzierungsschwierigkeiten auf verschiedene gesellschaftliche Akteure übertragen. Änderungen bzw. Kürzungen ergeben sich erst für die nachfolgenden Pensionsbezieher.

²¹⁰ Vgl. Url, Thomas: Ertragsrisiken Kapitalgedeckter Pensionssysteme, Wien 2001, S. 120 f

6.1.1 Überlegenheit der privaten Altersvorsorge?

Bei der privaten Versicherungsform steht die Eigenvorsorge im Vordergrund, wodurch der Eindruck entsteht, dass man sich durch diese Individualität von den Problemen der gesellschaftlich ungünstig verlaufenden Altersstruktur unabhängig machen könne. Diese Einschätzung stellt sich allerdings als falsch heraus, wenn man die gesamtgesellschaftlichen Zusammenhänge beachtet. Denn kein Pensionssystem kann ohne die Umverteilung des Volkseinkommens an die Pensionisten Bestand haben. Mum und Klec beschreiben diesen Zusammenhang folgendermaßen: „Auch im Kapitaldeckungsverfahren beruht der Konsum der PensionistInnen auf einem Einkommenstransfer von den Erwerbstätigen. Da die PensionistInnen konsumieren, aber keiner Erwerbstätigkeit nachgehen bzw. nichts produzieren, stellt ihr Konsum immer einen Abzug vom möglichen Konsum der NichtpensionistInnen dar.“²¹¹ Personen, die sich im Ruhestand befinden, konsumieren Güter und Dienstleistungen und nicht das angesparte Geld. In einem bestimmten Zeitraum können schließlich nur Sachen verbraucht werden, die zu dieser Zeit von den Erwerbstätigen produziert werden. Daher ist die Höhe des BIP (misst die Summe der erzeugten Güter und Dienstleistungen) ausschlaggebend. Die individuellen Ersparnisse können schlussendlich nur darüber bestimmen, welche bestehenden Produktangebote in Anspruch genommen werden können. Die Verschiebung von in der Gegenwart verdienten Einkommen in die Zukunft ist nur auf einer individuellen Ebene möglich, gesamtwirtschaftlich betrachtet allerdings ausgeschlossen.

Eine vollkommene Umstellung auf das Kapitaldeckungsverfahren würde große Konsequenzen mit sich bringen. Würden alle Erwerbstätigen zu sparen beginnen, so würde der Sparanteil am verfügbaren Einkommen ansteigen, gleichzeitig würde sich der Konsum verringern. Auf die Nachfrage nach Gütern und Dienstleistungen würde sich diese Tendenz schließlich negativ auswirken. Daraus ergibt sich eine Reduktion der Produktion, womit schließlich auch das BIP, die Beschäftigung und die Einkommen in der Volkswirtschaft abnehmen würden. Die logische Schlussfolgerung dieses Szenarios

²¹¹ Mum, David, Klec, Gerald: Mythos Kapitaldeckung. Die Risiken der Privatisierung des Pensionssystems, Wien 2002, S. 9

ist ein Absinken der Einkommen und damit einhergehend geringere Mittel, die für das Sparen über bleiben.²¹²

Ich möchte anmerken, dass sich diese negativen Entwicklungen nicht nur auf die Bevölkerung auswirken, sondern ebenso auf die Gesamtwirtschaft. Wenn die Nachfrage nach Gütern und Dienstleistungen sinkt, können die Unternehmen keine vollständige Auslastung erreichen. Infolgedessen sinkt der Wille Investitionen zu tätigen, was wiederum die Wirtschaft schwächer wachsen lässt. Ist dieser Punkt erreicht kann von einer Pattsituation gesprochen werden, da einerseits die Nachfrage (durch den Rückgang an Investitionen) nach Kapital sinkt, andererseits steigt das Kapitalangebot, da die Bevölkerung mehr sparen möchte. Die Konsequenzen, die sich durch diese ungünstige Lage ergeben, sind niedrigere Kapitalerträge, Zinsen und Dividenden. Personen, die Mittel für ihre Pension anlegen wollen, müssen gemäß diesen Nachteilen eine niedrigere Verzinsung akzeptieren.²¹³ Das Kapitaldeckungsverfahren ist demnach nur für Personen mit einem hohen Einkommen geeignet, die mit der staatlichen Höchstpension nicht auskommen wollen. Die Risiken, welche sich durch die teilweise unvorhersehbaren Entwicklungen bei einer Privatvorsorge ergeben können, würden durch die Leistungen des staatlichen Pensionssystems reduziert werden. Eine viel größere Gefahr bestünde darin, wenn Personen mit niedrigeren oder mittleren Einkommen dazu gedrängt werden würden, ihre soziale Absicherung auf den Kapitalmärkten zu suchen. Für diese Gruppen könnte eine Armut im Alter nämlich nicht ausgeschlossen werden.

6.1.2 Mobilität des Kapitals

Kommt es zu niedrigen Kapitalrenditen steht natürlich der Weg offen, auf andere Märkte auszuweichen, allerdings gelten für fast alle OECD Staaten dieselben schlechten demographischen Werte. Ein Ausweichen auf andere (nichtindustrielle) Länder kann zu großen Turbulenzen in der internationalen Handelspolitik führen. Zudem ist das

²¹² Vgl. Marterbauer, Markus: Wem gehört der Wohlstand? Perspektiven für eine neue österreichische Wirtschaftspolitik, Wien 2006, S. 75 f

²¹³ Vgl. ebd., S. 76

Investitionsrisiko im Ausland immer größer, wodurch es wiederum zu zusätzlichen Kürzungen der Kapitalrendite kommen kann.²¹⁴

Neben diesen ökonomischen Effekten bestehen auch andere Risiken. Es ist sehr wahrscheinlich, dass eine Umstellung des Systems bei der Bevölkerung Unbehagen auslösen würde. Schließlich müsste ein relativ sicheres, über Jahrzehnte aufgebautes Modell einfach aufgegeben werden. Diese Sympathiebekundung der Bevölkerung lässt sich auch daran ablesen, dass ein Großteil der Versicherten dazu bereit wäre höhere Beiträge einzuzahlen. Das Kapitaldeckungsverfahren könnte (ähnlich wie in Chile) riesige Verwaltungskosten mit sich bringen, außerdem bestünde zusätzlich das Risiko der Besteuerung der Kapitalerträge.²¹⁵

6.2 Demographie

In den letzten 20 Jahren gab es viele verschiedene Prognosen über die zukünftige demographische Entwicklung. Ich möchte anmerken, dass die meisten langfristigen Vorhersagen früher oder später widerlegt werden. Allein in den letzten 15 Jahren ergaben sich zwischen den Prognosen erhebliche Unterschiede (2005 etwa erwartete man um 20% mehr Erwerbstätige für 2050 als 2003). Dass diese Ungenauigkeiten bei der Diskussion über die Gestaltung des Pensionssystems häufig nicht mit einbezogen werden, ist problematisch.²¹⁶

Die Altenquote wird zwar stark ansteigen, dennoch ist die Zunahme der Zahl von über 65 Jährigen nicht grundsätzlich als das Hauptproblem auszumachen. Die Finanzierung des Pensionssystems hängt vordergründig von der Erwerbsquote ab. Das bedeutet, dass sowohl die Frühpensionierungen als auch ungünstige wirtschaftliche Lagen (die zu Arbeitslosigkeit führen) einen viel größeren Einfluss auf die Finanzierungsfähigkeit des Umlageverfahrens aufweisen, als die Altersstruktur. Die Erwerbsquote im Alter sowie die Zuwanderung werden die entscheidende Rolle spielen.²¹⁷

²¹⁴ Vgl. Url, Thomas: Die österreichische Altersversorgung aus einer Risikoperspektive, in Wifo Monatsbericht, Wien 1997, S. 551

²¹⁵ Vgl. Kronenberger, Ralf: Finanzierung von Pensionssystemen, Wirtschaftspolitische Blätter 4/01, Wien 2001, S.5f

²¹⁶ Vgl. Tichy, Gunther: Demografie-Prognoseschwäche, Arbeitsmarkt und Pensionsfinanzierung, Wirtschaft und Gesellschaft Heft 2/2006, S. 1ff

²¹⁷ Vgl. Tichy, Gunther: Altern ist Leben – Ist es auch finanzierbar? in: INTERVENTION. Zeitschrift für Ökonomie/Journal of Economics (2005) Heft 2, 1ff, Bulla, Barbara, Pinggera, Winfried: Überalterung als:

Neben der Altenquote sollte auch die Gesamtbelastungsquote beachtet werden, da die Erwerbstätigen nicht nur die „Alten“ sondern auch die „Jungen“ versorgen müssen. Interessant ist, dass diese heute weit unter dem Niveau von 1970 liegt. Durch den prognostizierten Geburtenrückgang werden die Kosten für die Kinder sinken, was mehr Mittel für die ältere Generation ermöglicht.²¹⁸

Erwähnenswert ist außerdem die Tatsache, dass sich viele kapitalgedeckte Systeme erst in der Anfangsphase befinden. Bei den Pensionskassen ist ersichtlich, dass sich ein Großteil der Versicherten noch in der Anwartschaftsphase befindet, und nur ein äußerst geringer Personenkreis bereits Leistungen ausbezahlt bekommt. Dadurch ergibt sich eine hohe Nachfrage für die Veranlagung von Wertpapieren (womit auch der Zinssatz steigt). Im Jahr 2030 aber werden viele Personen aus der Babyboom – Generation (aus den 60er Jahren) das nötige Pensionsantrittsalter erreicht haben. Als logische Folge dieser Entwicklung werden viele anfallende Leistungen, durch den Verkauf der veranlagten Wertpapiere, gedeckt werden müssen. Die Konsequenz dieses Szenarios sind sinkende Zinsen, die sich durch die Reaktion der Kapitalmärkte ergeben werden. Einhergehend damit werden auch die Pensionsleistungen sinken.²¹⁹ Die Überalterung stellt die privaten Vorsorgesysteme also vor große Probleme.

6.2.1 Abhängigkeit vom Arbeitsmarkt

Die Sicherung der Pensionsansprüche ist unabhängig vom Finanzierungsmodell stark abhängig von der Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt. Eine hohe Beschäftigungsquote und eine angemessene Entwicklung der Löhne zählen zu den wichtigsten Indikatoren bei der Sicherung jedes Pensionssystems. Beide Faktoren stehen in einem engen Zusammenhang mit der demographischen Entwicklung.

Die meisten Prognosen gehen von einem Anstieg der Altenquote bis 2050 aus. Damit wird die Zahl der über 65 Jährigen im Verhältnis zur Anzahl der 15-64 Jährigen erheblich ansteigen. Vertreter der privaten Vorsorge benutzen dieses Argument häufig

Herausforderung für die gesetzliche Pensionsversicherung, in: Karl, Beatrix, Poier, Klaus (Hg.): Alter und soziale Gerechtigkeit, Graz 2009, 143ff, Mayrhuber, Christine: Haushaltssanierung im Dienste der europäischen Pensionsreformpolitik, in: Kurswechsel 3/2001, S. 73ff

²¹⁸ Tichy, Gunther: Der hochgespielte Generationenkonflikt – Ein Spiel mit dem Feuer, in: Zukunftsforum Österreich (Hg.): Generationen. Konflikt oder Harmonie. Sozialer Zusammenhalt zur Sicherung der Zukunft, Wien 2004, S. 319f

²¹⁹ Vgl. Streissler, Agnes: Finanzkrise: Private Pensionssysteme auf dem Prüfstand, Wien 2009, S. 25

um aufzuzeigen, dass das umlagefinanzierte System in Zukunft nicht mehr tragbar sein wird. Es wird dabei oft übersehen, dass kapitalgedeckte Systeme ebenso abhängig sind von der demographischen Entwicklung. Noch viel wichtiger ist aber die Relation zwischen Beitragszahlern und Pensionsbeziehern, denn gegenwärtig ist die Zahl der Pensionsleistungen deutlicher höher als der Anteil an über 60 Jährigen. Die Sicherung der Pensionsleistungen könnte also durch eine höhere Erwerbsquote (insbesondere für ältere Personen) bzw. durch ein höheres faktisches Pensionsantrittsalter gestärkt werden. Mayrhuber erwähnt in diesem Zusammenhang, dass die Inanspruchnahme von Weiterbildungen ausschlaggebend ist. Dadurch könnten ältere Personen weitaus länger an den Arbeitsmarkt gebunden werden, da neu erworbene Qualifikationen einen höheren Stellenwert haben als jene, die lange zurückliegen. Neben der Weiterbildung können außerdem verschiedene andere Maßnahmen gesetzt werden, um die Lebensarbeitszeit zu erhöhen – etwa die Reduzierung der Überstunden zu Gunsten von Mehrbeschäftigung über eine generelle Kürzung der Wochenarbeitszeiten.²²⁰

Allgemein kann gesagt werden, dass die Umlagefinanzierung durch die Anbindung an den Staat weit bessere Möglichkeiten hat, um etwaige demographisch bedingte Schwierigkeiten zu lösen: etwa durch die Einhebung von Steuern, durch die Möglichkeit Schulden aufzunehmen, durch die Anhebung der Beiträge, durch staatliche Zuschüsse, Pensionskürzungen. Die steigenden Lebenserwartungen und die damit eintretenden Belastungen werden auf mehrere Generationen verteilt. Bei kapitalgedeckten Pensionsmodellen hingegen können die Risiken nicht verteilt werden. Bei Beitragszusagen führt eine höhere Lebenserwartung, aufgrund der versicherungsmathematischen Berechnungen, automatisch zu geringeren Pensionsleistungen. Mum/Klec erwähnen diesbezüglich, dass es sich bei der Frage der Pensionsprivatisierung vor allem um die Verteilungsfrage dreht, und weniger um die Frage der Finanzierung.²²¹

²²⁰ Vgl. Mayrhuber, Christine: Gesamtwirtschaftliche Aspekte der zukünftigen Alterssicherung, in: Mazal, Wolfgang (Hg. et al): Fiktionen der Wissenschaft-Zukunft der Altersvorsorge aus Expertensicht, Wien/Graz 2010, S. 144

²²¹ Mum, David, Klec, Gerald, 2002, S. 12

6.2.2 Abhängigkeit vom Wirtschaftswachstum

Es ist unbestritten, dass durch die höhere Lebenserwartung und niedrigere Geburtenraten Finanzierungsprobleme entstehen. Die meisten Prognosen rechnen mit einer zusätzlichen Verschärfung dieser Entwicklung. Die Kommission zur Pensionssicherung geht in ihrem Basisszenario davon aus, dass sich die Schere zwischen Einnahmen und Ausgaben bis 2060 noch weiter auseinander bewegen wird. Demnach würden die Gesamtausgaben auf 13,4% des BIP steigen (die Bundesmittel würden auf 4,5% ansteigen).²²²

Die wichtigste zu beachtende Komponente bei der Frage nach der Finanzierung des Pensionssystems ist die Höhe des Einkommens, das die Erwerbstätigen erwirtschaften. Daher ist die zukünftige Entwicklung des BIP ausschlaggebend. Wächst das BIP (2011 betrug es etwa 3%) jährlich um 2% könnten die Pensionen im Jahr 2030 leichter finanziert werden. Jedoch ist diese Voraussage, wie bereits erwähnt, von vielen Faktoren abhängig, die zum jetzigen Zeitpunkt nicht bestimmt werden können. Unbestritten ist hingegen die Notwendigkeit auf eine erfolgreiche allgemeine Wirtschaftspolitik, der es gelingt, das Volkseinkommen und das BIP zu erhöhen, zu hoffen.

Es wird relevant sein die Binnennachfrage, die das wirtschaftliche Wachstum positiv beeinflusst, auf einem entsprechenden Niveau zu halten. Aufgrund der zunehmenden Zahl von Pensionisten wird es unumgänglich sein, die Pensionshöhe auf einem Level zu halten, welches für die aktive Teilnahme am Güter- und Dienstleistungsmarkt ausreicht. Die kapitalgedeckten Systeme können diese Notwendigkeit allerdings nicht ausreichend erfüllen, da sie prozyklisch agieren.

6.3 Sparquote

Häufig wird argumentiert, dass kapitalgedeckte Systeme höhere Sparquoten hervorbringen. Dadurch können mehr Investitionen getätigt werden, was wiederum positive Auswirkungen auf das Wirtschaftswachstum hat. Da in Österreich allerdings traditionell eine hohe Sparquote erreicht wird, ist es nicht unbedingt sinnvoll diesen

²²² Vgl. Kommission zur langfristigen Pensionssicherung: Bericht über die langfristige Entwicklung der gesetzlichen Pensionsversicherung für den Zeitraum 2009 bis 2060, Wien 2010, S. 75f.

Ansatz noch weiter auszubauen. Zu hohe Sparquoten sind nicht vorteilhaft, da sie die für die private Nachfrage benötigten Mittel schmälern.

Die hohe Sparquote ergibt sich unter anderem durch die Ausrichtung der Umlagefinanzierten Systeme die Vermögensbestände aufrechtzuerhalten. Somit ergeben sich Mittel, die auch im hohen Alter für das Sparen aufgebracht werden können.

6.4 Die Aufwendungen für öffentliche und private Pensionssysteme

Vorweg möchte ich sagen, dass alle Pensionssysteme (unabhängig davon ob privat oder öffentlich) Kosten verursachen. Die zu leistenden Beiträge zur Alterssicherung sind relativ hoch. Es ist allerdings anzumerken, dass in Österreich damit auch die Hinterbliebenen- und Invaliditätspensionen gedeckt werden, zudem sind die Ersatzraten relativ hoch. Laut Prognosen der EU zeigt sich, dass das Ausgabenwachstum in den nächsten Jahren relativ klein ausfallen wird. Die anfallenden Kosten für einen Umstieg auf ein kapitalgedecktes System würden nicht nur äußerst hoch ausfallen, sondern eine ganze Generation doppelt belasten. Es müssten schließlich zusätzlich zu den gegenwärtigen Pensionsleistungen auch eigene Beiträge für die private Pensionsvorsorge bezahlt werden.

Bemerkenswert ist die Tatsache, dass privat versicherte Personen im Falle eines Ausscheidens aus dem System schlussendlich wieder durch den Staat aufgefangen werden. Wird also keine ausreichende Altersvorsorge erzielt, so sind die Betroffenen in den meisten Fällen von den staatlichen Sicherungsnetzen abhängig. Das Versagen von privaten Versicherungen muss daher von der Allgemeinheit wett gemacht werden.

Url hat in einer Studie, in der er der Frage nachgeht, unter welchen Bedingungen eine verpflichtende Einführung der betrieblichen Altersvorsorge sinnvoll wäre, festgestellt, dass diese für die Einkommensbestandteile über der Ausgleichszulage zutrifft. „Sie [die verpflichtende betriebliche Altersvorsorge] erfüllt alle Kriterien, die gegen eine individuelle freiwillige Absicherung auf dem privaten Versicherungsmarkt sprechen. Dazu zählen der Verzicht auf Eigenvorsorge oder die Unterversorgung wegen kurzsichtigem Verhalten, die Selbstselektion langlebiger Personen in Rentenversicherungen, das Problem, dass sich Individuen darauf verlassen, dass der Staat im Notfall unterstützend eingreift und niedrige Verwaltungskosten durch einfache

Strukturen und eine zentrale Abwicklung.²²³ Dadurch würde zwar ein Einkommensanteil den Risiken am Kapitalmarkt ausgesetzt werden, eine Mindestsicherung wäre allerdings garantiert.

²²³ Url, Thomas: Die Rolle der betrieblichen Altersvorsorge in Österreich, in: Wifo Studie: Betriebliche Altersvorsorge in Österreich, Wien 2003, S. 41

7 Schlussfolgerungen

Ich denke, dass ich in den vorigen Kapiteln aufgezeigt habe, dass die Diskussion über die Ausgestaltung der Pensionsvorsorge äußerst vielfältig ist. Es stehen sich zwei grundsätzlich verschiedene Ideologien gegenüber, welche bei einer genaueren Betrachtung unvereinbar sind. Es besteht allerdings noch ein zusätzlicher Schauplatz, wo diese Auseinandersetzung ausgefochten wird, nämlich auf der Generationenebene. Der durch die Medien zugespitzte Generationenkonflikt führt dazu, dass die wohlfahrtsstaatliche Solidarität zunehmend in Frage gestellt wird. Diese Auseinandersetzung entspricht dem gegenwärtigen Zeitgeist, wonach die Eigenverantwortung als oberstes gesellschaftliches Ziel zu gelten hat. Der solidarische Generationenvertrag ist dadurch massiv bedroht.

Die Expansion des Wohlfahrtsstaates kann als großer Erfolg gewertet werden. Die Sozialversicherung und ihre Träger bieten einem großen Teil der Bevölkerung eine gute Absicherung. Die umlagefinanzierte Pensionsversicherung hat sich über die letzten Jahrzehnte hinweg stets ausgeweitet und gewährleistet auch heute noch ein hohes Leistungsniveau. Ein sozialer Ausgleich sowie die Lebensstandardsicherung bzw. Armutsvermeidung sind breiten Bevölkerungsschichten garantiert. Das ist auch ein Grund, weshalb es die privaten Versicherungsanbieter relativ schwer haben sich durchzusetzen.

In den letzten Jahren, und insbesondere seit 1999, ist ein Bruch feststellbar. Der vor 1999 übliche breite Konsens zwischen den verschiedenen gesellschaftlich relevanten Akteuren bei wichtigen Entscheidungen rückte in den Hintergrund. Aufgrund dieses Alleingangs von den regierenden Parteien konnten neoliberale Vorstellungen ohne große Gegenwehr initialisiert werden. Die linken Parteien sowie die Gewerkschaften waren von diesem Prozess schließlich ausgeschlossen, womit die in der Regierung vertretenen (rechten) Parteien ihre Machtressourcen vollends ausschöpfen konnten. Die Pensionsreformen zwischen 2000-2004 enthielten kompromisslose Restriktionen, wobei erstmals die Ausgestaltung des Pensionssystems an sich angezweifelt wurde. Aus dieser Dynamik heraus folgte schließlich eine breit angelegte Kampagne, die das staatliche Pensionssystem diskreditierte. Der Bevölkerung wurde nahegelegt zusätzlich private Pensionsprodukte in Anspruch zu nehmen, da nur durch die Zusatzvorsorge eine

langfristige Absicherung möglich sei. Zahlreiche private Akteure nutzten diese Konstellation aus, um ihre Produkte an die verunsicherte Bevölkerung zu bringen.

Der restriktive Kurs ist mit dem Machtressourcenansatz und der Parteidifferenztheorie gut erklärbar. Beide Theoriestränge unterstreichen den engen Zusammenhang zwischen den sich an der Macht befindenden Akteuren (Parteien, Sozialpartner) und der daraus entstehenden Politikgestaltung. Für die massiven Kürzungen waren demnach vor allem die Dominanz von eher rechts angesiedelten Parteien (ÖVP/FPÖ) und der Ausschluss der Sozialpartner/Oppositionsparteien (vor allem der Gewerkschaften) verantwortlich. Jegliche Einmischung von Vetospielern wurde einfach umgangen, was schließlich mit dem Abgang vom bereits im 19. Jahrhundert festgelegten Pfad einherging. Aufgrund des relativ aggressiven Kurses der Regierung trifft Piersons Ansatz der Schadensbegrenzung und Schuldvermeidung keineswegs zu.

Die politisch herbeigeführten Veränderungen führen dazu, dass die gemäß dem bismarck'schen Modell bzw. dem konservativen Wohlfahrtsstaatstypus nach Esping-Andersen entsprechenden Definitionen nicht mehr greifen. Das Ziel, eine Lebensstandardsicherung im Alter zu gewährleisten, wurde durch die Einschnitte in der staatlichen Pensionsversicherung abgeschafft. Diese Umstellung hängt eng mit der Schwächung des Staats und der gleichzeitigen Stärkung des Kapitalmarktes zusammen.

Die Effektivitätsthese, wonach der Standortwettbewerb durch die Globalisierung immer mehr in den Mittelpunkt rückt, beschreibt die österreichische Situation gut. Durch die zunehmende Vernetzung der Unternehmen sind restriktive Veränderungen auf dem Arbeitsmarkt und in weiterer Folge des Wohlfahrtsstaates festzustellen. Auf dem Gebiet der Pensionskassen führte die Liberalisierung des Pensionskassenmarktes schließlich dazu, dass einige Sicherheitsnetze nicht mehr obligatorisch angeboten werden müssen (Mindestertragsgarantie).

In meiner Arbeit habe ich das Pensionskassensystem analysiert. Aus den Performance - Zahlen der PKen kann gut herausgelesen werden, dass Privatisierungen im Sozialbereich keineswegs erfolgsversprechend sind. Viele Leistungsberechtigte haben bereits riesige Verluste hinnehmen müssen, obwohl das System eigentlich ganz am Anfang steht. Die starke Dominanz von Beitragszusagen, bei denen der Arbeitnehmer

das volle Risiko trägt, ist äußerst problematisch, da einige Sicherheitsaspekte, wie etwa die obligatorische Mindestsicherung, abgeschafft wurden. Die Anwartschafts- und Leistungsberechtigten dürfen auf keine Basissicherung hoffen, wobei vor allem Personen mit niedrigen Einkommen am stärksten betroffen sind. Diese, für die Versicherten, ungünstigen Entwicklungen ergaben sich hauptsächlich durch die hohe Volatilität auf dem Kapitalmarkt. Allein aus diesem Grund ist anzuzweifeln, ob es sinnvoll ist die Zukunftsvorsorge auf einem höchst unsicheren und unüberschaubaren Feld abzuwickeln. In meinem Analyseteil habe ich ausführlich die Grenzen des Kapitaldeckungsverfahrens beschrieben.

Neben den unerwarteten Wirtschaftskrisen spielen andere Faktoren ebenfalls eine Rolle, weshalb die privaten Sicherungssysteme keine Sicherheit bieten können. Die Monopolstellung der Pensionskassen, die Auflösung bzw. Dotierung der Schwankungsrückstellung betreffend, kann z.B. je nach Willkür der Entscheidungsträger zu ungezwungenen Kürzungen führen. Fehlkalkulationen bei der Lebensdauer können ebenfalls zu Leistungsrückgängen führen. Das passiert insbesondere dann, wenn nicht so viele Leute sterben wie in den Berechnungen angenommen. Die große Anzahl von verschiedenen Akteuren mit unterschiedlichen Interessen ist bei der Festlegung der Veranlagungspolitik problematisch, denn die Aktionäre z.B. haben logischerweise ganz andere Ziele als die Anwartschafts- und Leistungsberechtigten. Innerhalb des Pensionskassensystems gibt es eine Vielzahl von Bestimmungen, die die Leistungs- und Anwartschaftsberechtigten benachteiligen (etwa verdeckte Verwaltungskosten, fehlende Sicherheitsnetze).

Betrachtet man die Hauptargumente, die für eine Umstellung sprechen etwas genauer, so wird man zu dem Schluss kommen, dass sie häufig gar nicht so schlüssig sind. Ich habe ausführlich erklärt, dass die demographische Entwicklung erstens gar nicht so ungünstig verläuft wie behauptet (die Pensionsbelastungsquote ist viel höher als sie aufgrund der Altenquote eigentlich sein sollte), zweitens ist sie für die Finanzierung des Systems nicht ausschlaggebend (die Entwicklung der Erwerbsquote, des BIP und der Binnenkaufkraft sind viel wichtiger), und drittens hätten die kapitalgedeckten Systeme ein erhebliches Problem, wenn die Lebenserwartungen zu hoch ansteigen würden

(zusätzlich ist es noch ungewiss, wie das System darauf reagieren wird, wenn die Anzahl der Leistungsberechtigten zunimmt).

Ein häufig genannter großer Vorteil ist die durch die Kapitaldeckung ansteigende Sparquote. Empirische Daten, die diese Annahme betätigen, existieren allerdings nicht. Für Staaten, die ohnehin eine hohe Sparquote aufweisen, wäre ein zusätzlicher Anstieg außerdem keinesfalls positiv.

Am Beispiel von Chile ist festzumachen, dass die Ökonomisierung des Pensionssystems gegen jegliche wohlfahrtsstaatlichen Standards verstößt. Der auf Solidarität beruhende Wohlfahrtsstaat wurde durch ökonomische Interessen und durch die Etablierung einer Diktatur einfach hinweggefegt. Die versprochene positive Entwicklung ist bis heute nicht eingetreten. Umso verwunderlicher ist daher, dass es noch immer viele (weltpolitisch) relevante Instanzen und Akteure gibt, die dieses System loben. Noch kurioser allerdings ist die Tatsache, dass vielen Ländern sogar empfohlen wird, ihr System nach dem chilenischen Vorbild einzurichten.

Die Notwendigkeit einer Zusatzvorsorge ist zudem fraglich, denn viele Experten behaupten, dass die demographischen und wirtschaftlichen Herausforderungen durchaus lösbar sind. Im Vordergrund steht dabei die Festsetzung einer hohen Erwerbsquote (insbesondere sollen auch ältere Personen und Frauen länger am Arbeitsmarkt gehalten werden). Die Zuwanderung, die starke Binnennachfrage sowie eine positive Produktivitätsentwicklung sind zusätzliche Faktoren, die ausschlaggebend sind, für die langfristige Finanzierung des staatlichen Pensionssystems.

Abschließend möchte ich sagen, dass die privaten Versicherungssysteme aus einer wohlfahrtsstaatlichen Perspektive betrachtet keinesfalls bessere Möglichkeiten für eine adäquate Lebensgestaltung im Alter bieten. Die wohlfahrtsstaatlichen Errungenschaften spielen nämlich keine Rolle in einem am Gewinn orientierten System.

8 Literaturverzeichnis

Aust, Andreas, Leitner, Sigrid: Zur sozialpolitischen Entwicklung kleiner offener Ökonomien, Österreich und Irland im europäischen „Regimewettbewerb“, in: Lütz, Susanne, Czada, Roland: Wohlfahrtsstaat – Transformation und Perspektiven, Wiesbaden 2004, S. 297-320

Badelt, Christoph, Österle, August: Grundzüge der Sozialpolitik. Spezieller Teil. Sozialpolitik in Österreich, Wien, 1998

Baker, Dean, Kar, Debayani: World Bank Involvement in the Privatisation of Public Pension Systems in Development and Transition Countries, Center for Economic and Policy Research, Washington 2003

Belabed, Eva: Sozialer Zusammenhalt am Beispiel der Pensionen – Zwei Gesellschaftsmodelle im Wettbewerb, in: Zukunftsforum Österreich (Hg.): Generationen. Konflikt oder Harmonie? Sozialer Zusammenhalt zur Sicherung der Zukunft, Wien 2004, S. 147-172

Berner, Frank: Der hybride Sozialstaat. Die Neuordnung von öffentlich und privat in der sozialen Sicherung, Frankfurt/Main 2008

Bochert, Jens: Ausgetretene Pfade? Zur Statik und Dynamik wohlfahrtsstaatlicher Regime in: Lassenich Stephan, Ilona Ostner (Hg.): Welten des Wohlfahrtskapitalismus. Der Sozialstaat in vergleichender Perspektive, Frankfurt/New York, S. 137-178

Brodil, Wolfgang, Windisch – Graetz, Michaela: Sozialrecht in Grundzügen, Wien 2009

Bulla, Barbara, Pinggera, Winfried: Überalterung als Herausforderung für die gesetzliche Pensionsversicherung, in: Karl, Beatrix, Poier, Klaus (Hg.): Alter und soziale Gerechtigkeit, Graz 2009, S. 143- 149

Castles, Francis G., Mitchel, Deborah: Worlds of Welfare and Families of Nations, in: Castles, Francis G. (Hg.): Families of Nations, Patterns of Public Policy in western Democracies, Aldershot 1993, S. 93-128

Eichenhofer, Eberhard: Sozialrecht, Tübingen 2007

Eichinger, Julia, Kreil, Linda, Sacherer Remo: Basiswissen Arbeits- und Sozialrecht 2010. Wien 2010

Esping- Andersen, Gosta: The three Worlds of Welfare Capitalism, Cambridge 1990

EU – Grünbuch: Angemessene, nachhaltige und sichere europäische Pensions- und Rentensysteme, Brüssel 2010

Falkner, Gerda; Treib, Oliver: Die Europäische Union als Herausforderung für die Sozialpolitik der Mitgliedsländer, in: Rosenberger, Sieglinde, Talos, Emmerich (Hg.): Sozialstaat. Probleme, Herausforderungen, Perspektiven. Wien 2003, S. 14-27

Faßmann, Heinz: Demographischer und sozialer Wandel, in: Dachs, Herbert (Hg. et al): Politik in Österreich, Das Handbuch, Wien 2006, S.52-63

Felbinger, Ralph: Betriebliche Altersvorsorge. Rechtlicher Rahmen, optimale Gestaltung und praktische Umsetzung, Wien 2011

Geppert, Walter: Vor der Jahrtausendwende: Soziale Sicherung und Sozialversicherung, in: Sallmutter, Hans (Hg.): Mut zum Träumen, Bestandsaufnahme und Perspektiven des Wohlfahrtsstaates, Wien 2000, S. 83-94

Grillberger, Konrad: Österreichisches Sozialrecht, Wien/New York 2010

Guger, Alois: Dynamisierung der Pensionen: Nettoanpassung versus Inflationsabgeltung, Wifo Studie 2004

Handbuch der österreichischen Sozialversicherung 2011

Hicks, Alexander, Swank, Duane H.: Politics, institutions, and welfare spending in industrialized democracies. 1960-1982, in: American Political Science Review 86 (3), 1992, S. 658-674

Hoskovec, Helmut: Organisatorische Rahmenbedingungen und Verwaltungskosten des Systems überbetrieblicher Pensionskassen, in: Wifo Studie: Betriebliche Altersvorsorge in Österreich, Wien 2003, S. 67-130

Huber, Daniela, Pensionsversicherung I. Allgemeiner Teil, Wien 2005

Ivansits, Helmut: Pensionsversicherung und Pensionsreformen, Auszug aus Wiso 2000, S. 14-45

Ivansits, Helmut: Warum die Pensionsreform nicht hätte scheitern müssen – eine kritische Bestandsaufnahme, in: Wall-Strasser, Sepp (Hg. et al): Tatort Sozialstaat, Angriffe auf das Netz der Generationen, Wien 2006, S. 105-124

James, Estell: New Systems for Old Age Security. Theory, Practice and Empirical Evidence. World Bank Policy Research Working Paper 1766, Washington 1997

Jäger, Johannes: Die Privatisierung des Pensionssystems in Lateinamerika: Ursachen und Folgen des Experiments in Chile, Wien, 1998

Jäger, Johannes: Pionier der Globalisierung: Chile, in: SRE-Discussion 67, Wirtschaftsuniversität Wien 1999

Klec, Gerald: Sicherungssysteme und Risikoverteilung bei Betriebspensionen. Ländervergleich, Wien 2008

Kommission zur langfristigen Pensionssicherung: Bericht über die langfristige Entwicklung der gesetzlichen Pensionsversicherung für den Zeitraum 2009 bis 2060, Wien 2010

Kommission zur langfristigen Pensionssicherung: Gutachten (§ 108e ASVG) für das Jahr 2012

Kronenberger, Ralf: Finanzierung von Pensionssystemen, Wirtschaftspolitische Blätter 4/01, Wien 2001

Krysl, Veronika: Armut ist Alt – und Weiblich, in: Karl, Beatrix, Poier, Klaus (Hg.): Alter und soziale Gerechtigkeit, Graz 2009, S. 175-180

Laburda, Angelika: Atypische Beschäftigung – von Flexibilität, Freiheit und anderen Mythen, in: Jahrbuch des ÖGB 2004: Arbeit in einem sozialen Europa, Wien 2004, S. 92-101

Lassenich, Stephan: „Relations matter“: De-Kommodifizierung als Verteilungsproblem, in: Lassenich Stephan, Ilona Ostner (Hg.): Welten des Wohlfahrtskapitalismus. Der Sozialstaat in vergleichender Perspektive, Frankfurt/New York 1998, S. 91-108

Lauber, Volkmar, Pesendorfer, Dieter: Wirtschafts- und Finanzpolitik, in: Dachs, Herbert (Hg.): Politik in Österreich, Das Handbuch (2006), Wien 2006, S. 608-623

Leibfried, Stephan: Towards a European welfare state? On integrating poverty regimes into the European Community, in: Jones, Catherine (Hg.): New perspective on the welfare state in Europe, London 1993, S. 120-143

Mairhuber, Ingrid: Entwicklung der österreichischen Alterssicherung seit den 1980er Jahren, in: Hermann, Christoph (Hg. et al): Die Dynamik des „österreichischen Modells“, Brüche und Kontinuitäten im Beschäftigungs- und Sozialsystem, Berlin 2009, S. 187-211

Marterbauer, Markus: Wem gehört der Wohlstand? Perspektiven für eine neue österreichische Wirtschaftspolitik, Wien 2006

Mayrhuber, Christine: Haushaltssanierung im Dienste der europäischen Pensionsreformpolitik, in: Kurswechsel 3/2001, S. 73-82

Mayrhuber, Christine: Pensionshöhe und Einkommensersatzraten nach Einführung des Allgemeinen Pensionsgesetzes, WIFO Monatsbericht 11/2006, S. 805-816

Mayrhuber, Christine: Gesamtwirtschaftliche Aspekte der zukünftigen Alterssicherung, in: Mazal, Wolfgang (Hg. et al): Fiktionen der Wissenschaft-Zukunft der Altersvorsorge aus Expertensicht, Wien/Graz 2010, S. 135-148

Mum, David, Klec, Gerald: Mythos Kapitaldeckung. Die Risiken der Privatisierung des Pensionssystems, Wien 2002

Mum, David, Klec Gerald: Betriebliche Altersvorsorge in Österreich. Ein Wegweiser durch Pensionskassen und andere Vorsorgeformen, Wien 2006

Mum, David, Klec, Gerald: Änderungen im Betriebspensionsrecht. EU – Pensionsfonds- und Portabilitätsrichtlinie, in: Wiso 2006, S. 110-126

Müller, Katharina: Die neue Rentenorthodoxie. Rentenpolitische Paradigmen in Lateinamerika und Osteuropa. in: Wall – Strasser, Sepp (Hg. et al): Im Roulette der Finanzmärkte. Alterssicherung in Zeiten des Neoliberalismus, Wien 2002, S. 117-138

Obinger, Herbert, Wegschal, Uwe: Drei Welten des Wohlfahrtsstaates? Das Stratifizierungskonzept in der clusteranalytischen Überprüfung, in: Lassenich Stephan, Ilona Ostner (Hg.): Welten des Wohlfahrtskapitalismus. Der Sozialstaat in vergleichender Perspektive, Frankfurt/New York 1998, S. 109-136

Obinger, Herbert: Modelle sozialer Sicherung und sozialpolitische Entwicklungstrends im internationalen Vergleich, in: Wall-Strasser, Sepp (Hg. et al): Tatort Sozialstaat, Angriffe auf das Netz der Generationen, Wien 2006, S. 125 – 149

Obinger, Herbert, Talos, Emmerich: Sozialstaat Österreich zwischen Kontinuität und Umbau. Eine Bilanz der ÖVP/FPÖ/BZÖ- Koalition, Wiesbaden 2006

Österreichische Finanzmarktaufsicht: Quartalbericht (Q 3) 2011, Pensionskassen

Pierson, Paul: Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher, and the Politics of Retrenchment, Cambridge 1994

Prittwitz, Volker v.: Vergleichende Politikanalyse, Stuttgart 2007

Regierungsprogramm: „Österreich neu regieren“, 2000

Rieger, Elmar: Soziologische Theorie und Sozialpolitik im entwickelten Wohlfahrtsstaat, in: Lassenich Stephan, Ilona, Ostner (Hg.): Welten des Wohlfahrtskapitalismus. Der Sozialstaat in vergleichender Perspektive, Frankfurt/New York 1998, S. 59-90

Rieger, Elmar, Leibfried, Stephan: Grundlagen der Globalisierung. Perspektiven des Wohlfahrtsstaates, Frankfurt am Main 2001

Rose, Richard, Davies, Phillip L.: Inheritance in Public Policy: Change Without Choice in Britain, New Haven/London 1994

Röhrenbacher, Franz: Die Stunde hat geschlagen! Steht Österreich vor einem radikalen Umbau des Pensionssystems?, in: Wall-Strasser, Sepp (Hg. et al): Im Roulette der Finanzmärkte, Alterssicherung in Zeiten des Neoliberalismus, Wien 2002, S. 73 – 86

Scharpf, Fritz W.: Regieren in Europa. Effektiv und demokratisch?, Frankfurt am Main/New York 1999

Schiendl, Günther: Grundsatzfragen der Veranlagung einer Pensionskasse, in: Wifo Studie: Betriebliche Altersvorsorge in Österreich, Wien 2003, S. 131-186

Schiendl, Günther: Risk Management in Pensionskassen: Systematisierung, Statuserhebung und Kommentar angesichts der Implementierung der Risiko-Management- Verordnung, in: Wirtschaft und Management, Schriftenreihe zur Wirtschaftswissenschaftlichen Forschung und Praxis: Risikomanagement in Versicherungen und Pensionskassen, Wien 2007, S. 57-74

Schmid, Thomas: Neue Formen der Arbeit, in: Sallmutter, Hans (Hg.): Mut zum Träumen. Bestandsaufnahme und Perspektiven des Wohlfahrtsstaates, Wien 2000, S. 39-58

Schmidt, Manfred G.: Policy Analyse, in: Mohr, Arno (Hg.): Grundzüge der Politikwissenschaft, München/Wien 1995, S. 567-604

Schmidt, Manfred G.: Demokratietheorie. Eine Einführung. 3., überarbeitete und erweiterte Auflage, Wiesbaden 2006

Schmitz, Stefan W.: Governance-Struktur und Verteilung der Risiken im österreichischen Pensionskassensystem, in: Zotter, Thomas (Hg.): Pensionskassen: Europa – Österreich. Strukturen, Erfahrungen, Perspektiven. Reihe Wirtschaftswissenschaftlicher Tagungen der Arbeiterkammer Wien – Band 13, Wien 2008, S. 107 - 130

Siegel, Nico: Baustelle Sozialpolitik. Konsolidierung und Rückbau im internationalen Vergleich, Frankfurt/New York 2002

Skuban, Ralph: Pflegesicherung in Europa. Sozialpolitik im Binnenmarkt, Wiesbaden 2004

Sperberg, Jaime: Von den Stadtteilbewegungen zur Zivilgesellschaft. Urbane Armut und politische Partizipation in Chile, Hamburg 2000

Streissler, Agnes: Finanzkrise: Private Pensionssysteme auf dem Prüfstand, Wien 2009

Talos, Emmerich, Wörister, Karl: Soziale Sicherung in Österreich. In: Talos, Emmerich (Hg.): Soziale Sicherung im Wandel: Österreich und seine Nachbarstaaten; ein Vergleich, Wien/Köln/Weimar 1998, S. 209-288

Talos, Emmerich: Anforderungen an die österreichische Sozialpolitik vor dem Hintergrund der Veränderungen am Arbeitsmarkt, in: Sallmutter, Hans (Hg.): Mut zum Träumen. Bestandsaufnahme und Perspektiven des Wohlfahrtsstaates, Wien, 2000, S.27-38

Talos, Emmerich: Reformen des Systems der sozialen Sicherung- Wohin geht der Weg; Wer gewinnt; Wer verliert? Zum Umbau der Rentensysteme in sieben Ländern, in: Auszug aus Wiso 3/2002, S. 114-133

Talos, Emmerich: Vom Siegeszug zum Rückzug. Sozialstaat Österreich 1945 – 2005, Innsbruck/Wien/ Bozen, 2005

Talos, Emmerich: ASVG 1955 bis 2005, in: Wall-Strasser, Sepp (Hg.): Tatort Sozialstaat. Angriffe auf das Netz der Generationen, Wien 2006, S. 21-30

Talos, Emmerich: Sozialpolitik. Zwischen Expansion und Restriktion, in: Dachs/Gerlich/Kramer/Lauber/Müller/Talos (Hrsg.): Politik in Österreich, Das Handbuch (2006), Wien 2006, S. 624-636

Talos, Emmerich: Ausgrenzung im Sozialstaat?, in: Ehalt, Hubert Christian (Hg. Et al): „Die Wahrheit liegt im Feld“, Wien 2006, S. 186-196

Tichy, Gunther: Der hochgespielte Generationenkonflikt – Ein Spiel mit dem Feuer, in: Zukunftsforum Österreich (Hg.): Generationen. Konflikt oder Harmonie. Sozialer Zusammenhalt zur Sicherung der Zukunft, Wien 2004, S. 309-340

Tichy, Gunther: Altern ist Leben – Ist es auch finanzierbar? in: INTERVENTION. Zeitschrift für Ökonomie/Journal of Economics (2005) Heft 2, S. 1-18

Tichy, Gunther: Demografie-Prognoseschwäche, Arbeitsmarkt und Pensionsfinanzierung, Wirtschaft und Gesellschaft Heft 2/2006, S. 1-14

Tsebelis, George: Veto Player: How Political Institutions work, Princeton 2001

Tufte, Edward R.: Political Control of Economy, Princeton 1978

Türk, Erik: Demographiebedingte Sozialstaatsdämmerung? Ist Kapitaldeckung und (Teil) Privatisierung der Alterssicherung tatsächlich das Gebot der Stunde?, in: Sallmutter, Hans (Hg.): Mut zum Träumen. Bestandsaufnahme und Perspektiven des Wohlfahrtsstaates, Wien, 2000, S. 147-168

Url, Thomas: Die österreichische Altersversorgung aus einer Risikoperspektive, in: Wifo Monatsbericht, Wien 1997, S. 547-555

Url, Thomas: Die Rolle der betrieblichen Altersvorsorge in Österreich, in: Wifo Studie: Betriebliche Altersvorsorge in Österreich, Wien 2003, S. 7-46

Url, Thomas: Die Verbreitung der betrieblichen Altersvorsorge in Österreich 2007, Wien 2009

Url, Thomas: Betriebliche und private Altersvorsorge in Österreich. Durchführungswege und Kosten für die öffentliche Hand. Sozialpolitische Studienreihe Band 6, 2011, Wien 2011

Worldbank: Averting the Old Age Crisis, Policies to protect the Old and Promote Growth, Washington 1994

Wöss, Josef, Perspektiven der Alterssicherung, in: WISO 3/2002, S. 92-111

Wöss, Josef: Stellenwert der „2. Säule“ in: Drs, Monika (Hg.): Betriebspensionsrecht. Wien 2008, S. 255-262

Wöss, Josef: Betriebspensionsrecht I, Allgemeiner Teil (AR 15), Wien 2008

Wöss, Josef: Betriebspensionsrecht III, Pensionskasse (AR 17), Wien 2008

Zeilhofer, Heinz: Der Pensionskassensektor in Österreich, in: Wifo Studie: Betriebliche Altersvorsorge in Österreich, Wien 2003, S. 47-66

Weitere wichtige Quellen

Allgemeines Pensionsgesetz (APG) -

<http://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=20003831>

Betriebspensionsgesetz (BPG) -

<http://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10007036>

Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz – www.bmask.gv.at

Fachverband der Pensionskassen - http://portal.wko.at/wk/startseite_dst.wk?dstid=293

Finanzmarktaufsicht – www.fma.gv.at

Österreichische Finanzmarktaufsicht – www.fma.gv.at

Österreichische Kontrollbank – www.oekb.at

Pensionskassengesetz (PKG) -

<http://www.bmf.gv.at/Finanzmarkt/Altersvorsorge/Pensionskassen/Pensionskassengesetz/pkg05.pdf>

Statistik Austria – www.statistik.at

Verband österreichischer gewerkschaftlicher Bildung – www.voegb.at

Wirtschaftsforschungsinstitut - www.wifo.at

Abstract

Schon lange spielt die Diskussion über die zukünftige Entwicklung der Altersvorsorge eine Rolle in der Politik. Diese Arbeit hat sich zum Ziel gesetzt den politischen Kurs der letzten Jahre, die Grundlagen für eine Änderung des Pensionssystems und die möglichen Szenarien (einer Umstellung) darzustellen. Im ersten Teil wird auf die wohlfahrtsstaatlichen Theoriestränge und auf dessen Bedeutung als Erklärungsansatz für die österreichische Entwicklung eingegangen. Anschließend daran werden der österreichische Wohlfahrtsstaat und insbesondere das System der öffentlichen Altersvorsorge analysiert. Im dritten Teil folgt eine Auseinandersetzung mit dem, zum Teil, bereits durchgesetzten Drei-Säulen-Modell, wobei das Pensionskassensystem (als Teilbereich der betrieblichen Altersvorsorge) im Vordergrund der Analyse steht. Abschließend wird ein Vergleich zwischen dem umlagefinanzierten öffentlichen Modell und dem kapitalgedeckten privaten Pensionssystem gezogen, wodurch ein guter Ausblick über die Vor- und Nachteile einer Ausweitung des Pensionssystems aufgezeigt werden soll.

LEBENS LAUF

Persönliche Daten

Name	Marko Bekic
Adresse	Siebenbrunnengasse 89/13/21, 1050 Wien
Telefon	0650/6347908
E-mail	marko_bekic@hotmail.com
Staatsbürgerschaft	Österreich
Geburtsdatum/ort	22.02.1987, Wien

Ausbildung

seit August 2011	Arbeit an der Diplomarbeit: „Auswirkungen der Privatisierungen im österreichischen Sozialstaat – am Beispiel der Pensionskassen“
März 2009	Abschluss des ersten Abschnitts
Oktober 2006	Beginn: Studium der Politikwissenschaft
Juni 2005	Matura (AHS) am BRG 4, Waltergasse

Berufliche Erfahrung

2011 - aktuell	Mitwirkung am Projekt: „Die Jungs vom Klammgruberhof“
2007 - 2010	EPM: Event Personal Management
2006	Wesser Gmbh

Studium- und Interessenschwerpunkte

Wohlfahrtsstaatsforschung und Politische Ökonomie, Entwicklung der Pensionssysteme; Minderheiten und Migrationspolitik

Weiterführende Kompetenzen

EDV - Kenntnisse

MS Office

Fremdsprachen

Serbokroatisch (Muttersprache), Englisch (gut),
Spanisch (Grundkenntnisse)

Zusätzliche Kompetenz

Führerschein B