

»Pensionsreform« in Schwarz-Blau/Orange

Emmerich Tálos und Clemens Wiedermann

Mit der »Pensionsreform 2003« und dem Gesetz über die Pensionsharmonisierung 2004 war die staatlich geregelte Alterssicherung in Österreich nicht zum ersten Mal Gegenstand restriktiver Politik. Veränderungen mit dieser Ausrichtung sind seit 1984 konstatierbar, ablesbar an der schrittweisen Verlängerung des Bemessungszeitraums, an der verringerten Anpassung der Leistungen (durch die sog. Nettoanpassung) bis hin zur Anhebung der erforderlichen Beitrags- und Versicherungsmonate sowie der Kürzung der Leistungen im Fall vorzeitiger Pensionen.

Dass es bei der Strategie der Anpassung der Pensionsversicherung an die veränderten wirtschaftlichen und budgetpolitischen Bedingungen auf dem Weg derartiger gradueller Umbauschritte nicht bleiben sollte, machte die im Jahr 2000 etablierte neue Regierungskonstellation von Anfang an unmissverständlich deutlich (siehe das Regierungsprogramm 2000). Der neue Ansatz in der Sozialpolitik (siehe Karlhofer 2001, Tálos 2005) sollte vor allem auch in der Pensionspolitik seinen Niederschlag finden. Die Regierung Schüssel I (2000 – 2002) setzte vorerst noch weitere punktuelle Schritte, die sich im Vergleich zur vorausgehenden Entwicklung allerdings sowohl durch ein erhöhtes Tempo im Entscheidungsprozess als auch durch ein erhöhtes Ausmaß an Leistungseinschränkungen auszeichneten. Der substanzielle Umbau mit weitreichend einschneidenden Konsequenzen für das Leistungssystem der Alterssicherung – vor allem in langfristiger Perspektive – erfolgte in der zweiten Periode der schwarz-blauen Regierung. Im Folgenden liegt der Fokus auf der sog. Pensionsreform 2003, die als sozialpolitische »Kernmaßnahme« der ÖVP-FPÖ-Regierung angesehen werden kann. Sie spiegelt die Gestaltungsvorstellung der beiden Regierungsparteien deutlich wieder. Im Regierungsprogramm 2003 – 2006 werden jene Umbauvorhaben mit bemerkenswerter Deutlichkeit präsentiert, die nur wenige Monate später im Budgetbegleitgesetz 2003 (BGBl. I 2003/71) beschlossen wurden: Veränderungen bei den vorzeitigen Alterspensionen, die Anhebung des Durchrechnungszeitraumes, die Neuregelung des Steigerungsbetrages, der weitere Ausbau des Bonus/Malus-Systems sowie die Anhebung der pensionsbegründenden Kindererziehungszeiten (Regierungsprogramm 2003, 18).

Zwischen der Neukonstituierung der ÖVP-FPÖ Regierung im März 2003 bis zur Beschlussfassung der Pensionsreform 2003 im Nationalrat im Juni desselben Jahres lagen knapp drei Monate. Dieser kurze Zeitraum deutet auf ein erhöhtes Entscheidungstempo der entscheidenden politischen Akteure hin. Ein solches beschleunigtes Gesetzgebungsverfahren war im konkreten Fall deswegen möglich, da eine Interessenabstimmung mit den Sozialpartnern nicht erfolgte, bzw. Gespräche erst zu einem Zeitpunkt geführt wurden, als die Grundzüge der Reform bereits feststanden. Auch hier zeigt sich der *neue Stil im Entscheidungsprozess* (Tálos 2005, 274). Österreich wird in der sozialwissenschaftlichen Literatur zu jenen Ländern gezählt, die als Proporz-, Konkordanz-, Konsens-, oder korporatistische Verhandlungsdemokratien bezeichnet werden. Eines der zentralen Merkmale dabei ist, dass Prozesse der po-

litischen Willensbildung und Entscheidungsfindung in wichtigen Politikfeldern wie der Sozialpolitik und partiell der Wirtschaftspolitik nicht primär am Mehrheitsprinzip orientiert sind, sondern die Kompromissfindung auf dem Weg von Verhandlungen und Interessensabtausch im Vordergrund steht (Ebd., 275). Ungeachtet von Anzeichen des sozialpartnerschaftlichen Einflussverlustes in den 1990er Jahren, ist ab dem Jahr 2000 unübersehbar, dass die sozialpartnerschaftlich involvierten Dachverbände, in erster Linie auf Arbeitnehmerseite, ihre privilegierte Position im vorparlamentarischen Entscheidungsfindungsprozess weitgehend verloren haben (siehe Tálos/ Stromberger 2005).

Veränderungen durch die »Pensionsreform 2003«

Eingebettet in das Budgetbegleitgesetz 2003 beinhaltet diese »Reform« einschneidende Veränderungen in mehrfacher Hinsicht (siehe Wiedermann 2004). Ein »Kernstück« stellt die Abschaffung der so genannten Frühpensionen dar. Es geht dabei um dreierlei: Die sofortige Abschaffung der vorzeitigen Alterspension bei Arbeitslosigkeit, die schrittweise Abschaffung der vorzeitigen Alterspension bei langer Versicherungsdauer bis 2017 und die Abschaffung der Gleitpension. Letztere war insofern nicht bedeutsam, als sie von den Betroffenen kaum in Anspruch genommen wurde. Die Abschaffung der anderen beiden Formen der Frühpension ist allerdings real von großer Bedeutung, da sie eine häufig genützte Möglichkeit darstellte, vor dem gesetzlichen Pensionsantrittsalter in Pension gehen zu können, ohne dabei größere Leistungseinbußen in Kauf nehmen zu müssen.

Es wurden auch tiefgreifende Veränderungen bei der Pensionsberechnung vorgenommen. Die Länge des Bemessungszeitraumes wird von 15 auf 40 Jahre ausgedehnt. Diese Ausdehnung des Bemessungszeitraumes erfolgt schrittweise und wird 2028 endgültig abgeschlossen sein. In diesem Zusammenhang wurde das Schlagwort der »lebenslangen Durchrechnung« geprägt. Der Steigerungsbetrag, welcher für jeweils zwölf Versicherungsmonate gebührt, wird schrittweise von 2 auf 1,78% abgesenkt. Der »wünschenswerte Maximalwert« von 80% wird daher zukünftig nicht nach 40, sondern nach 45 Jahren erreicht. Die Abschläge für eine Inanspruchnahme der Pension vor dem gesetzlichen Pensionsantrittsalter steigen von 2 bzw. 3% auf 4,2% pro Jahr. Des Weiteren wurde eine wichtige Neuregelung im Bereich der Pensionsanpassung vorgenommen: Neue Pensionen werden erst mit 1. Jänner des dem Stichtag zweitfolgenden Kalenderjahres erhöht, und nicht wie bisher sogleich mit Beginn des Folgejahres. Vereinfacht kann man sagen, dass die erste Pensionserhöhung gestrichen wird, was insofern weitergehende Auswirkungen hat, als ja der »Verlust« jedes Jahr weitergetragen wird und sich diese fehlende Anpassung daher auch in den Folgejahren auswirkt.

Des weiteren wurden die Krankenversicherungsbeiträge von PensionistInnen von 3,75% auf 4,75% angehoben, womit gegen das allgemein anerkannte (und jedenfalls zum Teil auch verfassungsrechtlich begründete) Prinzip verstoßen wurde, dass in bestehende Pensionen nicht eingegriffen wird. Eine punktuelle Verbesserung gab es in einem anderen Bereich: Pensionsbegründende Kindererziehungszeiten werden von 18 auf 24 Monate ausgeweitet und außerdem wird die entsprechende Bemessungsgrundlage von 643,54 € um 50% auf 965,31 € erhöht (allerdings nur schrittweise bis 2028!).

Nach massiven Protesten insbesondere von Gewerkschaften, Oppositionsparteien und teilweise auch aus den Reihen der Regierungsparteien wurden noch einzelne Abschwächungen der Leistungskürzungen in das Gesetzespaket aufgenommen. Es wurde ein Härteausgleichsfonds eingerichtet, der Nachteile für NeupensionistInnen in besonders berücksichtigungswürdigen Fällen ausgleichen soll. Die Mittel des Fonds sind nur sehr begrenzt und zudem wird ausdrücklich festgehalten, dass für Betroffene kein Rechtsanspruch auf Leistungen aus dem Fond besteht (§ 291b Abs3 ASVG). Außerdem sah das Gesetz nur Mittel für 2004, 2005 und 2006 vor; für die Zeit danach besteht keine Regelung. Da bereits für Pensionsneuzugänge in naher und mittlerer Zukunft Verluste von bis zu 30% prognostiziert wurden, wurde eine Verlustdeckelung eingeführt, die Verluste infolge der Pensionsreform 2003 mit 10% begrenzen soll. Der Anpassungsverlust, resultierend aus der Bestimmung, dass die Pensionsanpassung erst ein Jahr später erfolgt, ist dabei nicht berücksichtigt.

Die Auswirkungen der Pensionsreform 2003

Die Regierung verfolgte mit der Pensionsreform 2003 das Ziel auch schon kurzfristig bedeutsame Einsparungen vorzunehmen, die den Bundeshaushalt entlasten sollten. Die Materialien zur Regierungsvorlage zum Budgetbegleitgesetz 2003 gehen von einer Gesamtersparnis von 68 Mio. € für das Jahr 2004, 260 Mio. € für das Jahr 2005 und bereits 507 Mio. € für das Jahr 2006 aus (Regierungsvorlage 59 d. B. XXI GP, 355). Die bedeutsamsten Veränderungen bei der Pensionsberechnung (Ausdehnung des Bemessungszeitraumes, Senkung des Steigerungsbetrages) mit dem größten Einsparungspotential werden allerdings erst nach und nach wirksam, was zur Folge haben wird, dass die Einsparungen von Jahr zu Jahr größer werden. Folglich sinkt auch der für jede Regierung bedeutsamste Wert – der Anteil des Bundesbeitrages am BIP – von 3,1% im Jahr 2003 auf 2,6% im Jahr 2006. Daraus wird ersichtlich, dass es sich bei den Maßnahmen der Pensionsreform 2003 um bereits kurzfristig wirksame Leistungskürzungen handelt, die über das von der Regierung auch propagierte Ziel einer Stabilisierung des Pensionssystems hinaus gehen. Auf individueller Ebene wird es also zukünftig zu deutlich niedrigeren Leistungsbezügen aus den staatlichen Pensionskassen kommen. Diese Leistungskürzungen sind derzeit noch durch den »Verlustdeckel« begrenzt, der mit dem Gesetz über die Harmonisierung der Pensionsysteme auf 5% abgesenkt wurde – allerdings von 2005 – 2024 etappenweise wieder auf 10% ansteigen soll.

Absehbar ist des Weiteren ein Anstieg des faktischen Pensionsantrittsalters. Dieses war in Österreich stets relativ niedrig. Es betrug beispielweise 2003 58,2 Jahre. Viele der Maßnahmen der Pensionsreform 2003 zielen auch konkret auf eine Anhebung des Pensionsantrittsalters ab. So gibt es einerseits »Sanktionen«, die einen früheren Pensionsantritt unattraktiver machen (Malus von 4,2%), andererseits Anreize die Erwerbstätigkeit über das gesetzliche Pensionsantrittsalter hinaus attraktiver gestalten sollen (Bonus von 4,2%, Möglichkeit der Erwerbstätigkeit neben Pensionsbezug ohne jede Einschränkung und darüber hinaus eine »Höherversicherung«). Damit einhergehend werden die Erwerbsquoten älterer ArbeitnehmerInnen ansteigen.

Insgesamt gesehen kommt es mit diesen Veränderungen zu einer Teilprivatisierung der Altersvorsorge in Österreich. Die ÖVP/FPÖ Regierung hat sich von dem, dem ASVG 1955 zu Grunde liegenden Ziel der Lebensstandardsicherung verabschie-

det. Von Regierungsseite her besteht die Auffassung, dass die Betroffenen vermehrt auf Formen der betrieblichen und privaten Altersvorsorge zurückgreifen müssen.

Formell nicht realisiert wurde das im Regierungsprogramm vorgesehene »3-Säulen-Modell«. Dem merkbaren Abbau der (staatlichen) »ersten Säule« stehen nicht äquivalente Aufwertungen der (betrieblichen) »zweiten Säule« und der (privaten) »dritten Säule« gegenüber. Die beiden letzteren werden zwar durch einzelne Maßnahmen punktuell gefördert. So wurden etwa durch das System der »Abfertigung Neu« gewisse Anreize zu einer individuellen Altersvorsorge geschaffen (siehe § 17 BMVG). Private Vorsorgemodelle genießen besondere steuerliche Begünstigungen (siehe z. B. §§ 108a ff EStG). Damit sind allerdings noch keineswegs zwei weitere Säulen im Pensionssystem etabliert. Einerseits besteht keine rechtliche Verpflichtung, außerhalb der staatlichen Pensionsversicherung eine Altersvorsorge (welcher Art auch immer) einzugehen. Andererseits kommt eine individuelle Pensionsvorsorge voraussichtlich nur für jene in Betracht, die kontinuierlich über ein ausreichend hohes Erwerbseinkommen verfügen. Das sind aber ebenjene Personen, die durch die staatliche Pensionsversicherung bereits über eine gewisse Altersabsicherung verfügen. Insgesamt wird also die Anbindung der Altersvorsorge an Erwerbsarbeit deutlich verstärkt. Die Erwerbszentriertheit des Systems wird ungebrochen beibehalten (Tálos 2005: 286). Kehrt man *Esping-Andersens* Gedanken der *de-commodification* (Esping-Andersen 1990) um, so ist die Pensionsreform 2003 und deren Folgen ein Beispiel für die derzeitige *re-commodification* im Sozialstaat.

Der entscheidende Wendepunkt in der Entwicklung der österreichischen Pensionsversicherung war somit die Pensionsreform 2003. Diese leitete den substanziellen Umbau ein. Die Harmonisierung der Pensionssysteme, die im November 2004 im Nationalrat in Form des Pensionsharmonisierungsgesetzes (APG – Allgemeines Pensionengesetz) beschlossen wurde, brachte Veränderungen auf einer anderen Ebene mit sich. Es bewirkte eine weitgehende Angleichung der bisher nach Berufsgruppen unterschiedlichen, teils ungleichen pensionsrechtlichen Vorschriften für all jene, die am 31. 12. 2004 noch nicht das 50. Lebensjahr erreicht hatten. Es sind nun, von einigen Ausnahmen abgesehen (z. B. Landes- und Gemeindebedienstete), fast alle Erwerbstätigen von einem (weitgehend) einheitlichen Pensionssystem erfasst. Der nunmehr vorherrschende Grundsatz 45/65/80 (nach 45 Versicherungs-/ Beitragsjahren und Pensionsantritt mit 65 Jahren eine Pension in Höhe von 80% des Lebensdurchschnittseinkommens) wurde im Prinzip aber bereits durch die Pensionsreform 2003 etabliert. Dass damit – vor allem in Folge der in Zukunft noch pluriformeren und heterogenen Erwerbsbiographien – die Ungleichheit in der Altersversorgung zunehmen wird, stellt für die schwarz-blaue/orange Regierung offenkundig kein Problem dar.

Bisherige Untersuchungen haben dargelegt, dass konservative oder liberale Regierungen des öfteren zwar mit dem explizit formulierten Politikziel antreten, den Sozialstaat zu »straffen« oder »abzubauen«, es dann aber kaum zu Rückbaumaßnahmen in dem angekündigten Ausmaße kommt (Pierson 1997). Es mag also eigentlich überraschen, dass eine ÖVP geführte Regierung sich zu solch umfangreichen Rückbaumaßnahmen entschlossen hat und diese letztlich auch gegen große Widerstände durchsetzte.

Literatur und Materialien

Das Regierungsprogramm. Österreich neu regieren, Februar 2000.

Esping-Andersen, G. (1990) *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Princeton.

Karlhofer, F. (2001) Reform oder Demontage? Sozialpartnerschaft als Wendeobjekt, in: *Kurswechsel* 1/2001, 7-16.

Materialien zur Regierungsvorlage zum Budgetbegleitgesetz 2003, Regierungsvorlage 59 d. B. XXI GP.

Pierson, P. (1997) *Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher, and the Politics of Retrenchment*, Cambridge.

Regierungsprogramm der Österreichischen Bundesregierung für die XXII. Gesetzgebungsperiode, März 2003.

Tálos, E./ Kittel, B. (2001) *Gesetzgebung in Österreich. Netzwerke, Akteure und Interaktionen in politischen Entscheidungsprozessen*, Wien.

Tálos, E./ Stromberger, C. (2005) Zäsuren in der österreichischen Verhandlungsdemokratie, in: F. Karlhofer/ E. Tálos (Hg.), *Sozialpartnerschaft*, Wien. 79-108.

Tálos, E. (2005) »Sozialpolitik neu«, Eine Bilanz von fünf Jahren ÖVP/FPÖ-Regierung in Österreich, in: *Zeitschrift für Sozialreform* 3/2005, 273-297.

Wiedermann C. (2004) *Pensionsreform 2003, Sozialstaatsrückbau im Spiegel der Sozialpolitikforschung*, Diplomarbeit, Wien.