

## Editorial

Christine Mayrhuber

In der Struktur und den Veränderungen der Alterssicherungssysteme manifestieren sich die grundsätzlichen sozialpolitischen Ausrichtungen des jeweiligen Landes. Der Ausbau der Alterssicherungssysteme, wie auch die anderen Bereiche der sozialen Sicherheit in den 1950 und 1960er Jahren in Europa, wurde von einem starken Wirtschaftswachstum – ausgehend von einem expandierenden industriellen Sektor und einer relativ hohen Beschäftigungs- und Einkommenssicherheit auch für formal geringqualifizierte Arbeitskräfte – getragen. In den letzten drei Jahrzehnten verlief die Wohlstandsentwicklung für die unterschiedlichen Gruppen in der Erwerbsbevölkerung weniger einheitlich als zuvor. Insgesamt zeigen Indikatoren zur Messung der Verteilungsgerechtigkeit für die letzten Jahrzehnte eine deutliche Zunahme der ökonomischen und sozialen Ungleichheiten (*Atkinson, 2007, Corneo, 2009*).

Zwei Veränderungen sind für diese Entwicklung der zunehmenden Ungleichheiten in den Industrieländern verantwortlich:

- Zum einen erfolgte eine De-Standardisierung der Erwerbs- und Beschäftigungsverhältnisse wie insgesamt des Arbeitsmarktes (*Davidsson/Naczyk, 2009, Hemerijck/Eichhorst, 2009*): Das abhängige, vollzeitige auf Dauer angelegte Beschäftigungsverhältnis mit geregelter Normalarbeitszeit und kontinuierlichem Entgelt verliert an Bedeutung. Im Gegenzug dazu gewinnen davon abweichende Beschäftigungsformen an Bedeutung (befristet, geringfügig, Teilzeit etc.). Auch in den traditionellen Beschäftigungsverhältnissen verändern sich die Arbeitsbeziehungen: Im Bereich der Arbeitszeit gewinnen Arbeit auf Abruf, Leiharbeit, Telearbeit, aber auch sogenannte All-In-Arbeitsverträge bei denen die festgelegte Bezahlung alle Arbeitszeiten (Überstunden und Mehrarbeit) abdeckt an Bedeutung. Es erhöhte sich auch der Beschäftigungsumschlag, also die Dauer der Jobs innerhalb eines Unternehmens. Von dieser Dynamik ist vor allem die Randbelegschaft und weniger die Kernbelegschaft betroffen. Während die Kernbelegschaft weiterhin eine höhere Arbeitsplatz- und Einkommenssicherheit hat, ist ein steigender Teil der Beschäftigten mit hohen Arbeitsplatz- und Einkommensinstabilitäten konfrontiert (*Leschke, 2009*). Diese Arbeitsmarktveränderungen können von den sozialen Sicherungssystemen immer weniger abgefangen werden, da sie an den Arbeitsmarkt- und Beschäftigungsformen der 1950er und 1960er Jahren ausgerichtet sind.
- Zum anderen blicken wir auf Jahrzehnte sozialstaatlicher Reformen zurück. Diese hatten nur zu einem geringen Teil Leistungsverbesserungen zum Ziel. Vielmehr stand bei den Reformen die Ausrichtung der sozialen Sicherungssysteme nach stärkerer ökonomischer Effizienz und »Eigenverantwortung« im Vordergrund (*Butterwegge, 2012*). Insbesondere im Bereich der Alterssicherung mit dem erfolgten Rückbau der umlagefinanzierten ersten Säule zugunsten der kapitalgedeckten zweiten und dritten Säule wurde die »Eigenverantwortung« der Beschäftigten

verstärkt. Diese stärkere Eigenverantwortung traf aber auf die zunehmende Destabilisierung der Beschäftigungs- und Einkommensverhältnisse mit der Folge, dass sowohl individuell die Armutsgefährdung stieg und auch insgesamt die Armuts- und Ausgrenzungsgefährdung für etliche Gruppen der Erwerbsbevölkerung größer wurde.

An der Schnittstelle Arbeitswelt – Sozialversicherung kommt es, besonderes in den beitragsorientierten Wohlfahrtsmodellen Österreich und Deutschland, zu steigenden Reibungsverlusten: Es steigt das Risiko der atypischen Einkommensverläufe, der langfristigen Arbeitslosigkeit und der unfreiwilligen Erwerbsinaktivität auf den zunehmend polarisierten Arbeitsmärkten (*Schmid, 2011*). Diese ökonomischen Veränderungen führten insgesamt zu einer zunehmenden Häufigkeit bzw. zu einer mehrfachen Betroffenheit der Menschen von den genannten Risiken, die als Neue Soziale Risiken bezeichnet werden.

Nun wurden in Österreich, wie in der Mehrheit der Länder der Europäischen Union und darüber hinaus, die sozialen Sicherungssysteme – und allen voran die Alterssicherungssysteme – neu ausgerichtet. Diese Neuausrichtung stellt einen Systemwechsel dar: Im vorigen Jahrhundert war die Sicherung eines definierten Lebensstandards von kontinuierlich Vollzeitbeschäftigten mit ihren Familien das Ziel. Mittlerweile treffen mehrere Prinzipien aufeinander: Einerseits die Zielausrichtung, dass die Alterssicherung aus mehreren Säulen besteht, wobei die reduzierte gesetzliche umlagefinanzierte Säule eben nur mehr eine aus drei sein sollte. Andererseits wurde die Beitragsorientierung, also die Koppelung der geleisteten Pensionsversicherungsbeiträge an die individuelle Pensionshöhe, intensiviert. Darüber hinaus stehen die Leistungskürzungen im Zusammenhang mit den Sparmaßnahmen der öffentlichen Haushalte. Da die umverteilenden Elemente in der Alterssicherung (Ersatzzeitfinanzierung, Ausgleichszulagen etc.) auch öffentliche Mittel binden sind sie der Budgetkonsolidierung unterworfen.

Durch die jüngsten Pensionsreformen hängen die individuellen Pensionshöhen verstärkt von der Erwerbs- und Einkommensstruktur der Versicherten ab. In den gesetzlichen Systemen wurde das Versicherungsprinzip verstärkt. Die Erwerbstätigkeit und das individuelle Einkommen entscheiden darüber hinaus auch über die Vorsorgemöglichkeit in den betrieblichen Systemen. Mittel- und langfristig ist mit einer stärkeren Streuung der Alterseinkommen und damit mit einer steigenden Altersarmut zu rechnen (*Mc Morrow/Roeger, 2002, OECD, 2011*).

Die reformierten Alterssicherungssysteme bedeuten nicht nur eine relative individuelle Verschlechterung im Sicherungsniveau. Die Verstärkung des Versicherungsprinzips führt vor dem Hintergrund der Atypisierung der Beschäftigungsverhältnisse sogar zu einer Verstärkung der Arbeitsmarktungleichheiten im Alter. Diese Ungleichheiten können nicht durch betriebliche oder private Vorsorge ausgeglichen werden, vielmehr verstärken sie die Ungleichheiten, da auch hier prekäre Einkommenssituationen keine ausreichenden Ansparsphasen ermöglichen und darüber hinaus die Leistungshöhe von den unsicheren und riskanten Finanzmarktentwicklungen und den Verwaltungskosten abhängen (*Promberger/Wübbecke/Zylowsk, 2012*).

Aus dem Zusammenwirken der veränderten Rahmenbedingungen auf den Arbeitsmärkten und den Neuausrichtungen der Alterssicherungssystemen blicken wir einer steigenden Altersarmut entgegen, da die Pension das kumulierte Ergebnis einer gesamten Erwerbs- und Lebensbiographie ist (*Pimminger, 2012*).

Im Schnitt der Europäischen Union liegt die Armutsgefährdungsquote der Bevölkerung im Alter von 65 und mehr Jahren höher, als die Gefährdungsquote der Bevölkerung im Erwerbsalter, sie steigt innerhalb der Pensionsgeneration mit dem Alter an (*Eurostat*, 2010). Frauen sind einer höheren Armutsgefährdung ausgesetzt, in 18 EU-Ländern ist bei den über 65-jährigen Frauen die Armutsgefährdung gegenüber der weiblichen Erwerbsbevölkerung höher. In Österreich haben alleinstehende Pensionistinnen gemeinsam mit Einelternhaushalte mit 26% eine mehr als doppelt so hohe Armutsgefährdung als der Schnitt aller Haushalte von 12% (*Statistik Austria*, 2012). Frauen sind derzeit schon einer »doppelten« Gefährdung ausgesetzt: Die Arbeitsmarkttypisierung als auch die veränderten Familienstrukturen (u. a. in Richtung Alleinerzieherinnen) führen zu einer höheren Armutsgefährdungsquote gegenüber pensionierten Männern, eine Gefährdung die sich zukünftig verstärken und auf andere Gruppen ausdehnen wird. Wenn die Reduktion der Einkommensungleichheiten und die ökonomische und soziale Inklusion breiter Bevölkerungsschichten wieder verstärkt ein sozialpolitisches Ziel werden, braucht es gerade in den bismarckschen Wohlfahrtsstaaten substantielle Reformen, die sowohl auf der Zielebene als auch auf der Ebene der Institutionen ansetzen müssen (*Palier/Martin*, 2008).

Im vorliegenden Kurswechsel sind unterschiedliche Perspektiven und Problemfelder der Alterssicherung analysiert und wichtige Ansatzpunkte einer Veränderung dargestellt.

Im ersten Beitrag stellt **Margitta Mätzke** die jüngsten krisenbedingten sozialpolitischen Maßnahmen bzw. die budgetpolitisch argumentierten Staatsausgabenkürzungen in einen längerfristigen Kontext der sozialpolitischen Entwicklung. Während bei Analysen und im Diskurs der Wohlfahrtsstaatlichkeit Sozialleistungen in ihrer Umverteilungsfunktion im Vordergrund stehen, zeigt sie die immer schon vorhandenen Anreiz-Elemente der Sozialpolitik, das »zweite Gesicht der Sozialpolitik«, auf. Die Sicht der emanzipatorischen Aktivitäten des Sozialstaates wird um die Sicht der intervenierenden und sozial-disziplinierenden Sozialpolitik ergänzt. Im Bericht wird ausgeführt, wie bestimmte Verhaltensweisen am Arbeitsmarkt durch sozialpolitische Programme und Strukturen gefördert werden und wie jetzt verstärkt Individuen und weniger soziale Gruppen als AdressatInnen sozialpolitischer Regelungen dienen. Margitta Mätzke zeigt, wie die »fordernde Sozialpolitik« ihre Normen auch auf Nicht-Erwerbspersonen, auf die PensionistInnen überträgt, sei es über Maßnahmen im Bereich des aktiven Alterns, der staatlichen Förderung individueller privater Altersvorsorge bis hin zum Beitrag der PensionistInnen für die Solidargemeinschaft.

Marktgesteuerte Reformen der Pensionsversicherung zugunsten des Finanzkapitals zeigt **Andrés Musacchio** in seinem Beitrag über das argentinische Alterssicherungssystem. Nach chilenischem Vorbild und unter Druck von internationalen Finanzmarktplayern (IWF und Weltbank) wurde 1994 in Argentinien das System auf eine Kapitalmarktfinanzierung umgestellt. Andrés Musacchio markierte die negativen Wechselwirkungen zwischen Kapitalakkumulation und steigender Verschuldung der öffentlichen Hand und letztendlich die verschlechterte Lage der Beitragsleistenden wie auch der PensionistInnen. Die größte Umschuldung 2001 zur Verhinderung der Zahlungsunfähigkeit von Argentinien nahm das Pensionssystem aus dem Reformmittelpunkt. Erst in der Finanzkrise 2007 wurden die kapitalgedeckten Systeme geöffnet, um den Beschäftigten die Rückkehr ins staatliche umlagefinanzierte System zu ermöglichen. Der darauf hin einsetzende Exodus führte zur Re-Verstaatlichung

der Pensionsfonds in Verbindung mit einer Erstarkung des umlagebasierten Pensionssystems. Musacchio zeigt den hohen Preis des Privatisierungs-Experiments in Argentinien für die Erwerbstätigen wie auch für die Steuerzahlenden auf.

Den Paradigmenwechsel in der deutschen Alterssicherung, von der Sicherung des Lebensstandards im Alter hin zur Privatisierung des Altersrisikos und einer (finanz) marktgesteuerten Alterssicherung, beleuchtet **Christian Christen** in seinem Beitrag. Er zeigt den Hintergrund auf, wie es unter der rot-grünen Regierung zu dieser grundsätzlichen Neuausrichtung kam und wie sich diese Reform in die international vorherrschende Wohlfahrtsstaatskritik und Finanzmarktgläubigkeit einfügte. Das erste Erfahrungsjahrzehnt mit der Riester-Rente brachte gemäß Christen nicht nur die »handwerklichen« Probleme (beispielsweise die Anrechnung der Riester-Rente in der steuerfinanzierten Grundsicherung, etc.) zutage, sondern auch die strukturellen negativen sozioökonomischen Effekte für die Versicherten. Die Ausbreitung atypischer Jobs und Niedriglohnjobs fördert die Altersarmut. Für diese Beschäftigungsgruppe verstärkt sich die Armutsgefährdung durch die Riester-Rente noch einmal. Abschließend zeigt Christen die notwendigen Ansatzpunkte für eine hochwertige Alterssicherung.

**Ingrid Mairhuber** evaluiert in ihrem Beitrag das österreichische Alterssicherungssystem und die zahlreichen Reformen der jüngeren Vergangenheit aus einer Gender-Perspektive. Sie kommt zu dem Ergebnis, dass die geschlechtsspezifischen Unterschiede in der Alterssicherung nach wie vor groß sind und dass die jüngsten Reformmaßnahmen die Unterschiede verstärken werden. Durch die Analyse der jüngsten Veränderungen in den Zugangsbestimmungen zur Schwerarbeitspension und zur Korridorpension wird die defacto Erhöhung des Frauenpensionsantrittsalters deutlich. Um der Zunahme des Armutrisikos im Alter und der verschlechterten Aussichten für Frauen auf eine adäquate Absicherung im Alter entgegenzuwirken, entwickelt und skizziert Ingrid Mairhuber die notwendigen strukturellen Veränderungen, wobei ihr Ausgangspunkt ist, dass die Alterssicherung eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe ist. Pensionsrechtlichen Regelungen spielen hierbei eine nachrangige Rolle. Vielmehr besteht ihr Hauptangelpunkt in der Neuaufteilung der unbezahlten Betreuungs- und Pflegearbeit zwischen Frauen und Männern. Ziel ist für alle Bevölkerungsgruppen eine lebensstandardsichernde Alterssicherung – ausgerichtet an der Gesamtwirtschaft und nicht an der individuellen Biographie – zu erreichen.

**Tom Schmid** zeigt in seinem Beitrag die wirtschaftlichen, sozialen und politischen Folgewirkungen und Verflechtungen auf, die durch den Ausbau kapitalfinanzierter Alterssicherungssysteme angestoßen wurden und werden: Der sozialpolitische Umbau der Alterssicherung in Richtung kapitalgedeckte Systeme (auf Kosten der umlagefinanzierten Systeme) produziert immense Kapitalmengen die veranlagt werden müssen. Eine sichere Veranlagungsform sind Staatsanleihen, eine hohe Staatsverschuldung steht im Zusammenhang mit der Ertragssicherheit kapitalgedeckter Pensionszusagen. Die hohe Verschuldung resultiert derzeit in Haushaltskonsolidierungen und in weiterer Folge in (Sozial)Ausgabenkürzungen die ihrerseits wieder in Vertrauens- und Legitimationskrisen der öffentlichen Hand führen. Den möglichen Ausweg aus diesem Kreislauf sieht Tom Schmid im weltweiten Umstieg auf umlagefinanzierte Alterssicherungssysteme mit stärkeren Kontrollen des Kapitalverkehrs und der Preise.

Der letzte Beitrag von **Tobias Orischnig** sucht nach dem Mehrwert von Langfristprojektionen, die in der EU und in Österreich politisch modern gewordenen sind. Es handelt sich dabei um Berechnungen von makroökonomischen Größen wie auch von Maßzahlen der öffentlichen Haushalte (Pensionsaufwendungen, Pflegeaufwendungen, etc.) über mehrere Jahrzehnte hinweg. Die jüngsten Berechnungen reichen bis zum Jahr 2060. Orischnig führt aus, dass durch zunehmend kurzfristig konzipierte politische Maßnahmen ein mittel- und langfristiger Wirkungshorizont von Reformen an Wichtigkeit gewinnen sollte.

### Literatur

- Atkinson, A.B. (2007) »The distribution of earnings in OECD countries«, *International Labour Review*, 146(1-2), S. 41-60.
- Butterwegge, Ch. (2012) »Entwicklung des Sozialstaates, Reformen der Alterssicherung und die (Re-)Seniorisierung der Armut«, in: Butterwegge, Ch./ Bosbach G./ Birkwald, M. (Hg.) *Armut im Alter: Probleme und Perspektiven der sozialen Sicherung*, Campus-Verlag.
- Corneo, G. (2009) Einkommenskonzentration in Europa, in: *Proceedings of OeNB Workshops der Ungleichheit in der EU*, Österreichische Nationalbank, S. 107-126.
- Davidsson, J./ Naczyk, M. (2009) *The Ins and Outs of Dualisation: A Literature Review*, REC-WP, (2).
- Hemerijck, A./ Eichhorst, W. (2009) *Whatever Happend to the Bismarckian Welfare State? From Labor Shedding to Employment-Friendly Reforms*, IZA DP, March 2009, (4085).
- Leschke, J. (2009) »The Segmentation Potential of Non-standard Employment. A Four-country Comparison of Mobility Patterns«, *International Journal of Manpower*, 30(7), S. 692-715.
- Mc Morrow, K./ Roeger, W. (2002) *EU pension reform-An overview of the debate and an empirical assessment of the main policy reform options*, Economic Paper, (162), Brussels.
- OECD (2011) *Divided We Stand: Why Inequality Keeps Rising*, Paris.
- Palier, B./ Martin, C. (2008) *Reforming the Bismarckian Welfare Systems*, Malden.
- Pimminger, I. (2012) *Armut und Armutsrisiken von Frauen und Männern*, Berlin.
- Promberger, M./ Wübbecke, Ch./ Zylowsk, A. (2012) *Private Altersvorsorge fehlt, wo sie am nötigsten ist*, IAB-Kurzbericht, (15).
- Schmid, G. (2012) *Übergänge am Arbeitsmarkt. Arbeit, nicht nur Arbeitslosigkeit versichern*, Berlin.
- Statistik Austria, EU-SILC 2011 (2012) *Einkommen, Armut und Lebensbedingungen*, Wien.