



***PENSIONSREFORM IN ÖSTERREICH:
AKTEURE UND INHALTE
(1980-2003)***

Ingrid Mairhuber

FORBA Forschungsbericht 12/2003

Deliverable 8 für das EU-Projekt
"Employee's resources and social rights in Europe"
Contract-no: HPSE-CT-2002-00104 RESORE

Forschungs- und Beratungsstelle Arbeitswelt
Aspernbrückengasse 4/5
A-1020 WIEN
Tel: +431 21 24 700
Fax: +431 21 24 700-77
office@forba.at
<http://www.forba.at>

INHALT

1.	<i>SOZIALPOLITISCHE ENTSCHEIDUNGSFINDUNG IN ÖSTERREICH: EINIGE GRUNDLEGENDE ANMERKUNGEN.....</i>	<i>1</i>
2.	<i>PENSIONSREFORMEN: AKTEURE, POSITIONEN UND INHALTE</i>	<i>3</i>
2.1.	<i>PENSIONSREFORMEN DER 80ER JAHRE.....</i>	<i>3</i>
2.2.	<i>PENSIONSREFORM 1993.....</i>	<i>3</i>
2.3.	<i>PENSIONSREFORMEN IN DER ZWEITEN HÄLFTE DER 90ER JAHRE.....</i>	<i>5</i>
2.4.	<i>PENSIONSREFORM 2000.....</i>	<i>8</i>
2.5.	<i>PENSIONSREFORM 2003.....</i>	<i>9</i>
	<i>ZUSAMMENFASSUNG</i>	<i>12</i>
	<i>ABSTRACT.....</i>	<i>13</i>
	<i>LITERATUR.....</i>	<i>14</i>

1. **SOZIALPOLITISCHE ENTSCHEIDUNGSFINDUNG IN ÖSTERREICH: EINIGE GRUNDLEGENDE ANMERKUNGEN**

Nach 1945 war das politische System Österreichs vor allem von der Herausbildung und Kooperation der zwei Großparteien (SPÖ¹ and ÖVP²) geprägt. Die jahrzehntelange Kooperation von SPÖ and ÖVP realisierte sich in den Jahre 1945 bis 1966 in Regierungskoalitionen, wurde jedoch darüber hinaus während der Alleinregierung der ÖVP (1966-70) und der SPÖ (1970-83) auf Basis eines weitgehenden wirtschafts- und sozialpolitischen Konsenses fortgeführt (vgl. dazu näher: Tálos 1995:539). Neben der Herausbildung der zwei Großparteien zeichnete sich die Etablierung einer neuen Form der Politikformulierung sowie des (sozial)politischen Willensbildungs- und Gestaltungsprozesses ab. In der sogenannte Sozialpartnerschaft realisiert sich eine spezifische Form der Zusammenarbeit zwischen den zentralen Dachverbänden der „monopolartigen“ (Tálos/Kittel 1995:107) Interessenvertretungen der Arbeitnehmerschaft (Österreichischer Gewerkschaftsbund – ÖGB und Österreichische Bundesarbeitskammer), der Arbeitgeber (Bundeskammer der Gewerblichen Wirtschaft), der Landwirtschaft (Präsidentenkonferenz der Landwirtschaftskammer) und der Regierung im vorparlamentarischen sowie parlamentarischen Entscheidungs(findungs)prozess. Das Netz der Interaktionen wurde durch Personalunionen von Interessensvertretern, Parteimitgliedern und Abgeordneten noch verstärkt. Basis dieses spezifisch „österreichischen Korporatismus“ stellte lange Zeit die grundlegende Übereinstimmung betreffend bestimmter gesamtwirtschaftlicher Zielsetzungen – vor allem hinsichtlich des Wirtschaftswachstums und der (männlichen) Vollbeschäftigung – dar. Die kapitalistische Aneignung des Mehrwertes stand außerhalb der sozialpartnerschaftlichen Auseinandersetzungen, Verteilungsfragen wurden durch junktimierte Kompromisse vor allem im Bereich von Sozial- und Wirtschaftspolitik gelöst (Tálos 1981:310).

Frauen blieben in den ersten Jahrzehnten der zweiten Republik von der Regierungsebene nahezu völlig ausgeschlossen, ihr Anteil im Nationalrat betrug etwa 1970 nur 4,8% und innerhalb der Parteiorganisationen wurden Frauen und ihre politischen Anliegen durch spezielle „Frauenorganisationen“ politisch marginalisiert. Frauen wurde aber auch die Teilnahme an der „Sozialpartnerschaft“ bzw. wie Tálos/Kittel (1995:119) formulieren die Teilnahmen am österreichischen „Muster selektiver Elitenkooperation auf Ebene der Dachverbände und der Regierung“ auf zweifache Weise verwehrt: Einerseits durch den Ausschluss sowohl aus den zentralisierten Entscheidungsspitzen als auch aus den anderen Entscheidungsebenen der Dachverbände.³ Andererseits

¹ SPÖ: Sozialdemokratische Partei Österreichs.

² ÖVP: Österreichische Volkspartei.

³ Die institutionelle Einbindung von Frauen in die Dachverbände der Interessensorganisationen erfolgte, wenn überhaupt, ähnlich wie auf Ebene der politischen Parteien auf hierarchisch untergeordneter Ebene in eigenen Frauenreferaten und Frauenabteilungen (vgl. dazu näher: Appelt 1993:249ff).

wurden sogenannte „Fraueninteressen“ ignoriert bzw. widersprach eine geschlechterdemokratische Umverteilung etwa von Einkommen, Erwerbs- und Versorgungsarbeit dem selektiven sozialpartnerschaftlichen Grundkonsens, wie etwa männliche Vollbeschäftigung (vgl. Mairhuber 2000:108).

Seit Mitte der 80er Jahre, zeichneten sich jedoch wesentliche Veränderungen in der österreichischen Parteienlandschaft und der Rolle der Sozialpartnerschaft ab. Neben soziokulturellen Veränderungen (z.B. die Herausbildung einer neuen Mittelschicht) verlor – laut Becker (2000:100) – die SPÖ-Regierungspolitik Anfang der 80er Jahre ihre wirtschaftliche Grundlage, denn die international Hochzinspolitik entzog dem sogenannten „Austrokynesianismus“ seine finanzielle Basis. Als Konsequenz kam es bereits unter der SPÖ/FPÖ⁴ Regierung (1983-1986) zur Abkehr von Elementen der traditionellen politischen Prioritätensetzung (etwa Vollbeschäftigungspolitik). 1986 schlugen sich diese Veränderungen auch bei den Wahlen nieder: die Grünen zogen erstmals ins Parlament ein und die FPÖ – seit damals unter der Führung von Jörg Haider – konnten ihr Ergebnis von 1983 verdoppeln. Die beiden Großparteien (SPÖ und ÖVP) verloren 10% ihrer Stimmen – ein Trend der sich in den nachfolgenden Wahlen fortsetzte und von dem vor allem die FPÖ profitierte.

Die zunehmende internationale Verflechtung der Wirtschaft und vor allem die geringen Wachstumsraten reduzierten die nationalen Spielräume der Verteilungspolitik der beiden Großparteien und vor allem jener der Sozialpartner, die in erster Linie für die Wirtschafts- und Sozialpolitik verantwortlich zeichneten. Dies hatte u.a. die Veränderungen des ökonomischen und sozialpolitischen Konsenses (etwa Budgetkonsolidierung statt Vollbeschäftigung) und die Verringerung des Einflusses der Interessensvertretung der ArbeitnehmerInnen zur Folge. Die Interessensvertretung der ArbeitgeberInnen konnte hingegen ihre Position im Rahmen des neo-korporativen Aushandlungsprozesses stärken (vgl. Becker 2000:104). Kompromissfindung und Interessensausgleich innerhalb der Sozialpartnerschaft in den Bereichen von Lohn-, Wirtschafts- und Sozialpolitik wurden daher zunehmend schwieriger.

Mit dem Antritt der ÖVP/FPÖ Regierung im Februar 2000, kam es vor allem für die Gewerkschaften und die Bundesarbeitskammer zu einem systematischen Ausschluss aus dem Prozess der Politikformulierung. Mit der Neuauflage der ÖVP/FPÖ Regierung nach den Wahlen 2002, wobei die FPÖ den Preis für die Regierungsbeteiligung zahlen musste und die erste große Wahlniederlage seit 1986 erlebte, scheint die Einbindung der Sozialpartner in den wirtschafts- und sozialpolitischen Entscheidungsprozess bzw. die traditionelle Konsenspolitik – zumindest vorläufig – entgültig beendet: Weitreichende Reformprojekte, wie etwa die Pensionsreform 2003, werden ohne vorherige Konsultation der Sozialpartner entworfen, Widerstand in Form von Streiks in Kauf genommen und gegen den Willen, vor allem der Interessensvertretung der ArbeitnehmerInnen beschlossen (vgl. dazu näher: weiter unten).

⁴ FPÖ: Freiheitliche Partei Österreichs.

2. PENSIONSREFORMEN: AKTEURE, POSITIONEN UND INHALTE

2.1. PENSIONSREFORMEN DER 80ER JAHRE

Die Veränderungen in der politischen Prioritätensetzung seit Anfang der 80er Jahre zeigte sich auch immer stärker in der konkreten Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik. Insbesondere mit der Neuauflage der SPÖ/ÖVP Regierung ab 1987 kam es zur Anpassung der Sozialpolitik im allgemeinen und der Sozialversicherung im besonderen an die „budget- und wirtschaftspolitischen Prioritäten“ (d.h. Budgetkonsolidierung, staatliche Förderung des Strukturwandels und Sicherung des Wirtschaftsstandortes) – (Tálos/Wörister 1998:256). Die Konsequenzen waren u.a. einnahmen- und ausgabenseitige Maßnahmen im Bereich der Finanzierung der gesetzlichen Pensionsversicherung. Als Maßnahmen zur Entlastung des Budgets waren im Leistungsbereich mit der Pensionsreform 1985 folgende Schritte gesetzt worden: stärkere Berücksichtigung der Versicherungsdauer bei der Pensionsberechnung (Einführung linearer Steigerungsbeträge anstelle eines Grundbetrages - 30% der Bemessungsgrundlage - und - je nach Dauer des Versicherungsverhältnisses - progressive Steigerungsbeträge, Ausdehnung des Bemessungszeitraumes von 5 auf 10 Jahre), Aufschiebung der zweiten und dritten Etappe der Erhöhung der Witwerpension und die „Dämpfung“ der Pensionsanpassung (Berücksichtigung der Entwicklung der Arbeitslosenrate). Die Pensionsreform 1988 stand bereits ganz im Zeichen der „Stabilisierung des Zuflusses von Steuermitteln an die Pensionsversicherung“ (Tálos/Wörister 1994:66) und sah demnach nur mehr ausgaben- seitige Maßnahmen vor: Ausdehnung des Bemessungszeitraumes von 10 auf 15 Jahre; Streichung der Schul- und Studienzeiten als leistungsrelevante Ersatzzeiten bei der Pensionsberechnung, Aufschub der Pensionsanpassung sowie Einschränkung des Anspruches auf Witwen- und Witwerpension.

Die Pensionsreformen der 80er Jahre brachten einerseits die gewünschte Reduktion des Bundesbeitrages in Prozent des Pensionsaufwandes und führten andererseits zu starken Leistungseinschränkungen (Tálos/Wörister 1994:67). Von der Reduktion des Leistungsniveaus waren insbesondere Frauen und ArbeiterInnen betroffen, denn Maßnahmen, wie etwa der Wegfall des garantierten Grundbetrages (d.h. Abbau der sozialen Komponente) aber auch die Ausdehnung des Bemessungszeitraumes schlugen sich vor allem bei unregelmäßigen oder kürzeren Versicherungsbiographien und (Erwerbsphasen mit) geringerem Einkommen negativ zu Buche (vgl. dazu auch: Obermayr et al. 1993).

2.2. PENSIONSREFORM 1993

Obwohl auch die erste große Pensionsreform der 90er Jahre vor allem im Zeichen der „langfristigen Absicherung der Pensionsversicherung unter den Bedingungen demogra-

phischer Veränderungen – ohne die Erhöhung des Bundesbeitrages“ (Tálos/Wörister 1994:67) stand, sollten im Rahmen der Pensionsreform 1993 auch Maßnahme gesetzt werden, die der „Gleichbehandlung von Frauen und Männer“ und der „Schließung von Versicherungslücken“ (von Frauen) dienen. Interessanterweise gingen die Impulse für die Verbesserungen von einem Erkenntnis des Verfassungsgerichtshofes betreffend die Gleichheitswidrigkeit des geschlechtsspezifischen Pensionsanfallsalter aus. Das Verfassungsgerichtshoferkennntnis löste vor allem bei den politischen und gewerkschaftlichen Frauenvertreterinnen heftige Kritik aus, denn die Überprüfung der Gleichheitswidrigkeit erfolge unter Ausblendung der realen Gegebenheiten und der geschlechtsspezifischen Lebensumstände.⁵ Die Parlamentarierinnen von SPÖ, ÖVP und den Grünen kritisierten vor allem die Vernachlässigung des anhaltenden geschlechtsspezifischen Unterschiedes der tatsächlichen Pensionshöhe.⁶ Diese Diskrepanz zwischen rechtlich-formeller Gleichstellung und faktisch-materieller Benachteiligung nützte die damalige Bundesministerin für Frauenangelegenheiten Johanna Dohnal um weitreichende Maßnahmen zum Abbau der Diskriminierung von Frauen zu fordern. Gemeinsam mit den Frauen des ÖGB (allen voran Vizepräsidentin Irmgard Schmidleitner), der Bundesarbeitskammer und aller im Parlament vertretenen Parteien, mit Ausnahme der FPÖ-Frauen, schnürte sie ein arbeits- und sozialrechtliches „Gleichbehandlungspaket“, erreichte die verfassungsrechtliche Festschreibung bis bzw. schrittweise Anhebung des unterschiedlichen Pensionsanfallsalters ab 2018 und die Zusage für Verbesserungen im Rahmen der Pensionsreform 1993 (vgl. Mairhuber 2000:154ff).

Die nach über zweijähriger Diskussion beschlossene Pensionsreform 1993 sah zur „Sicherstellung der Finanzierung der Pensionsversicherung“ u.a. die sogenannte „Nettoanpassung“,⁷ die Vereinheitlichung bzw. Ausdehnung des Bemessungszeitraumes auf „die 15 besten“ Beitragsjahre⁸ sowie die Berücksichtigung des späteren Pensionsantritts bei der Pensionsberechnung vor. Das Schließen der sogenannten „Versicherungslücken“ bezog sich in erster Linie auf die „verbesserte Anrechnung von Zeiten der Kindererziehung“.⁹ Demnach wurde der Mitte der 80er Jahre eingeführte dreiprozentige Kinderzuschlag und die nur für ASVG-Pensionistinnen

⁵ Aufgrund anhaltender geschlechtlicher Arbeitsteilung und struktureller Diskriminierung von Frauen im Pensionsversicherungsrecht differierte das faktische Pensionszugangsalter von Frauen und Männern nämlich nur geringfügig (vgl. Mairhuber 2000:156).

⁶ Die durchschnittliche weibliche Direkt Pension machte Anfang der 90er Jahre ca. 56% der männlichen Pensionsleistung aus (Obermayr et al. 1993:25).

⁷ Die „Nettoanpassung“ bedingte eine Reduzierung jener Faktoren, mit denen die Beitragsleistungen im Sinne der Entwicklung des Lohnniveaus aufgewertet und die laufenden Pensionsleistungen angepasst werden. Die Einkommen der PensionistInnen sollten sich zwar grundsätzlich weiter im Gleichklang mit den Einkommen der Versicherten entwickeln, aber nach Abzug der Sozialabgaben.

⁸ Die Pensionsberechnung auf Basis der „besten 15 Beitragsjahre“ brachte für manche Frauen aber auch den Vorteil, schlechte Einkommensjahre (z.B. Teilzeitarbeit) aus der Bemessungsgrundlage und somit aus der Pensionsberechnung ausklammern zu können.

⁹ Daneben gab es noch geringfügige Verbesserungen für geschiedene Hinterbliebene und geschiedene AlterspensionistInnen.

geltende Ersatzzeitenregelung für Karenzjahre¹⁰ durch sogenannte „Kindererziehungszeiten“ ersetzt. Somit gebührten seit 1993 neue Ersatzzeiten für die Erziehung eines Kindes im Höchstausmaß von 48 Monaten alle jenen Müttern, die einen eigenen Pensionsanspruch erwerben. In der Pensionsberechnung fanden die Kindererziehungszeiten in Form einer gesonderten, einheitlichen Bemessungsgrundlage Berücksichtigung. Dadurch wirkte sich die Anrechnung dieser Zeiten bei allen Frauen in gleicher Höhe auf die monatliche Pensionsleistung aus.

Im Gegensatz zur früheren Ersatzzeitenregelung bei Inanspruchnahme von „Karenzurlaub“ lag und liegt die Besonderheit der „Kindererziehungszeiten“ darin, dass sie unabhängig von der gleichzeitigen Ausübung einer versicherungspflichtigen Erwerbstätigkeit in jedem Falle und für nahezu alle Frauen pensionssteigernd wirksam werden. Durch diese additive Anrechnung werden Erwerbstätigkeit und Kindererziehung gleichsam wie zwei parallele Beschäftigungen behandelt. Im Falle der Erwerbsunterbrechung aufgrund von Kinderbetreuung (in den ersten 48 Monaten) tragen die „Kindererziehungszeiten“ als Ersatzzeiten hingegen zur Schließung von vorhandenen Versicherungslücken bei (vgl. dazu näher: Mairhuber 2000:165ff).

Die Opposition kritisierte vor allem die starken Leistungskürzungen durch die Einführung der Nettoanpassung (Tálos/Wörister 1994:70).

2.3. PENSIONSREFORMEN IN DER ZWEITEN HÄLFTE DER 90ER JAHRE

Ab Mitte der 90er Jahre zeichnete sich - als Vorbereitung auf bzw. als direkte Folge des Beitritts Österreichs zur EU - eine völlige Unterordnung der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik unter eine restriktive Budgetpolitik ab, die die Erreichung der Maastricht-Kriterien zum Ziel hatte. Dies führte u.a. zu zwei sogenannten Strukturanpassungsgesetzen und zur Pensionsreform 1997. Das Strukturanpassungsgesetz 1995 basierte auf einem Arbeitsübereinkommen, das SPÖ und ÖVP Ende 1994 beschlossen hatten und das sich auf eine ausgabenseitige Budgetkonsolidierung festlegte. Die geplanten Maßnahmen stießen nicht nur bei der Opposition, den Familienverbänden, der Kirche, den Organisationen der Regierungsparteien selbst, sondern auch bei den Interessenvertretungen der ArbeitnehmerInnen, die in den Entscheidungsfindungsprozess nicht eingebunden gewesen waren, auf heftige Kritik.¹¹ Anhaltende Proteste kamen von den ÖGB-Frauen, den Grünen und von der damaligen Bundesministerin für Frauenangelegenheiten Johanna Dohnal (vgl. dazu näher: Mairhuber 2000: 187f.). Nach dreimonati-

¹⁰ Im Bereich des ASVG wurde im Fall der Inanspruchnahme des „Karenzurlaubes“ seit 1971 maximal ein Jahr, seit 1990 maximal zwei Jahre angerechnet. Die dadurch bedingte Pensionsleistungssteigerung ergab sich, wie bei allen übrigen Ersatzzeiten auch, aus der Höhe der individuellen Bemessungsgrundlage.

¹¹ Von den zahlreichen Protestaktionen sei hier nur auf die Veranstaltung „Republik der Solidarität“ vom März 1995 hingewiesen, bei der ParteivertreterInnen der Grünen und der SPÖ, InteressenvertreterInnen der ArbeitnehmerInnen, KirchenvertreterInnen, WissenschaftlerInnen etc. angesichts von Ent-Solidarisierung und Sozialabbau über „Neue Wege der Solidarität“ diskutierten (vgl. näher: Mairhuber 2000:187ff).

gen Verhandlungen zwischen VertreterInnen der Sozialpartner und den Regierungsparteien sollte das Strukturanpassungsgesetz 1995 – von den Interessenvertretungen der ArbeitnehmerInnen als „gerade noch tragbarer Kompromiss“ bezeichnet – Anfang 1995 im Parlament verabschiedet werden. Im Bereich der Pensionsversicherung waren ursprünglich die Einführung von Abschlägen beim vorzeitigen Pensionsantritt vorgesehen. Vor allem auf den Widerstand der Bundesarbeitskammer und des ÖGB war es jedoch zurückzuführen, dass es vorläufig zu keinen Kürzungen bei den vorzeitigen Alters- und Invaliditätspensionen kam.

Das Strukturanpassungsgesetz 1996 entstand unter völlig anderen Bedingungen: Nachdem die Sozialpartner in die Erstellung des Strukturanpassungsgesetzes 1995 nicht einbezogen gewesen waren und dies zu großem Unmut geführt hatte, ersuchte die Regierung die Sozialpartner, „eine gemeinsame Studie über die notwendigen Maßnahmen zur Konsolidierung des Bundeshaushaltes 1996 bis 1997“ vorzulegen. Im daraufhin erstellten „Gutachten zur Budgetkonsolidierung“ bekannten sich die Sozialpartner unter Hinweis auf die „Sicherung des Wirtschaftsstandortes Österreich“ und die „langfristige Finanzierung des Sozialstaates“ zu einer „vor allem ausgabenseitigen Budgetkonsolidierung“. Die im Koalitionsübereinkommen zwischen SPÖ und ÖVP Anfang 1996 festgeschriebenen Einsparungsmaßnahmen stützte sich inhaltlich und in der grundsätzlichen Ausrichtung auf dieses Sozialpartnergutachten und sollten im Rahmen des Strukturanpassungsprogramms 1996 weitestgehend umgesetzt werden (vgl. dazu näher: Mairhuber 2000:195ff).

Im Bereich der Pensionsversicherung sollte einerseits durch die Anhebung der erforderlichen Beitrags- und Versicherungsmonate für die vorzeitigen Alterspension und andererseits durch die Änderung der Steigerungsbeträge das faktische Pensionsanfallsalter angehoben und somit Einsparungseffekte erzielt werden. Im Bereich der vorzeitigen Alterspension wegen geminderter Arbeitsfähigkeit genügte für einen Anspruch nicht mehr 10 Versicherungsjahre, sondern es mussten mindestens 15 Beitragsjahre (!) vorliegen. Zudem wurde das Pensionsantrittsalter für Männer vom 55 auf 57 angehoben. Im Falle der vorzeitigen Alterspension wegen Arbeitslosigkeit wurde die Mindestversicherungszeit von 15 auf 20 Versicherungsjahre innerhalb der letzten 30 Jahre angehoben. Zusätzlich waren nun mindestens 15 Beitragsjahre (!) erforderlich, wobei Kindererziehungszeiten wie Beitragszeiten gerechnet wurden, sofern zehn „echte“ Beitragsjahre vorhanden sind. Im Bereich der vorzeitigen Alterspension wegen langer Versicherungsdauer erfolgte eine schrittweise Anhebung der erforderlichen Versicherungsjahre von 35 auf 37,5 Jahre.

Die Erhöhungen der erforderlichen Mindestversicherungszeiten waren nicht nur beträchtlich, sondern abgesehen von der vorzeitigen Alterspension wegen langer Versicherungsdauer auch ohne Übergangsfrist. Wurde bei den Wartezeiten bisher von Versicherungszeiten (also Beitragszeiten und Ersatzzeiten) ausgegangen, führten in Hinkunft fast nur mehr Beitragszeiten zu einem vorzeitigen Pensionsanspruch. Personen, die aufgrund von Erwerbslosigkeit, Krankheit, Mutterschaft oder Kinderbetreuung

unstete Erwerbsverläufe aufweisen (d.h. vor allem Frauen), wurden damit vom Anspruch auf eine dieser Versicherungsleistungen nahezu ausgeschlossen.

Die relativ komplizierte Neugestaltung der Steigerungsbeträge führte dazu, dass sich bei Inanspruchnahme einer vorzeitigen Alterspension zwischen dem 55. bzw. 60. Lebensjahr und 35 Versicherungsmonaten eine maximale Pensionsreduktion von 7% ergab. Bei weniger bzw. mehr als 35 Versicherungsjahren lagen die Abschläge paradoxerweise darunter und betragen ca. 5% (vgl. dazu näher: Mairhuber 2000:203).

Im Rahmen der Budgeterstellung für die Jahre 1998 und 1999 stand die Pensionsversicherung abermals im Mittelpunkt. Hauptargument für weitere notwendige Maßnahmen war wiederum die nachhaltige Sicherstellung der Finanzierung der Pensionsversicherung angesichts der gestiegenen Lebenserwartung. Bereits im Frühsommer 1997 einigte sich die SPÖ/ÖVP-Koalition in Grundzügen über das sogenannte „Pensionskonzept 2000“. Nachdem die Sozialpartner diesmal wieder nicht in den Entscheidungsfindungsprozess eingebunden gewesen waren, kam es neben der grundlegenden Ablehnung durch die Opposition zu Widerständen von Seiten der Interessenvertretungen der ArbeitnehmerInnen. Die auf Basis des sogenannten „Rürup-Gutachtens“¹² vorgesehenen Maßnahmen stießen bei der Bundesarbeitskammer und dem ÖGB auf heftige Kritik. Trotz anfänglich nahezu unüberwindbar erscheinender Konflikte einigten sich Regierung und Sozialpartner im Zuge der Nachverhandlungen jedoch bereits Ende 1997 auf weitreichende Änderungen, die in qualitativer Hinsicht kaum von den ursprünglichen Vorschlägen der Regierungsvorlage abwichen: Neben der heftig diskutierten Verlängerung des Bemessungszeitraumes (von 15 auf 18 Jahre¹³), die nach einer Übergangsregelung für „vorzeitige“ Pensionsantritte ab dem Jahr 2020 voll wirksam werden sollte, blieben auch die Abschläge für vorzeitige Alters- und Invaliditätspensionen grundsätzlich erhalten. Im Zuge einer nun linearen Gestaltung der Steigerungsbeträge (2% pro Versicherungsjahr) erfolgte pro Jahr vorzeitigem Pensionsantritt eine Abschlag von 2% (bis zu einem Höchstausmaß von 15%). Als teilweiser Ausgleich für die zu erwartenden massiven Pensionsreduktionen bei Frauen, kam es gleichzeitig zu einer Höherbewertung der Kindererziehungszeiten ab dem Jahr 2000 (vgl. dazu näher: Mairhuber 2000:207).

¹² Der deutsche Ökonom Bert Rürup erstellte im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit, Gesundheit und Soziales eine Studie zum Thema: „Perspektiven der Pensionsversicherung in Österreich“. Eine Reihe der Vorschläge, die angesichts „demographischer Veränderungen die langfristige Finanzierung des österreichischen Pensionsversicherungssystems“ sicher stellen sollten, flossen in das „Pensionskonzept 2000“ ein.

¹³ Diese Ausdehnung des Bemessungszeitraumes auf 18 Jahre im Falle eines vorzeitigen Pensionsantrittes bezieht sich auch auf die Besamtenvorsorge.

2.4. PENSIONSREFORM 2000

Wie bereits erwähnt, kam es mit dem Antritt der ÖVP/FPÖ-Regierung für die Gewerkschaften und die Bundesarbeitskammer zu einem systematischen Ausschluss aus dem Prozess der Politikformulierung. So wurde die Pensionsreform 2000 auch ohne Einbindung der Sozialpartner entworfen und gegen den Willen – nicht nur der Opposition, sondern auch – der Interessenvertretungen der ArbeitnehmerInnen beschlossen. Die weitreichenden Maßnahmen wurden auf Basis eines Berichtes einer von der Regierung eingesetzten „Expertenkommission zur langfristigen Pensionsversicherung“ erstellt. Hauptargument war wiederum die „Sicherstellung der nachhaltigen Finanzierung der Pensionsversicherung“ angesichts der grundlegenden Veränderungen der Altersstruktur der Bevölkerung.

Bereits vor Beschluss der Pensionsreform 2000 sollte jedoch in Folge eines Urteils des Europäischen Gerichtshofes¹⁴ die vorzeitige Alterspension wegen geminderter Arbeitsfähigkeit rückwirkend mit 23. Mai 2000 abgeschafft werden. Gleichzeitig wurde ein stark eingeschränkter Tätigkeitsschutz für den Zugang zur Invaliditäts- und Berufsunfähigkeitspension eingeführt (vgl. dazu näher: Mairhuber 2003:5).

Obwohl die Maßnahmen der Pensionsreform 1997 zur Erhöhung des faktischen Pensionsantrittsalters noch nicht einmal ihre volle Wirksamkeit entfaltet hatte, wurden mit der Pensionsreform 2000 folgende Änderungen beschlossen: Die schrittweise Anhebung des gesetzlichen Pensionsantrittsalters für die vorzeitige Alterspension wegen langer Versicherungsdauer, bei Arbeitslosigkeit sowie für die Gleitpension um 18 Monate auf 56,5 Jahre für Frauen und 61,5 Jahre für Männer. Parallel zu dieser Anhebung wurden die Abschläge schrittweise von 2% auf 3% pro Jahr des Pensionsantrittes vor dem 60. (Frauen) bzw. 65. (Männer) Lebensjahr erhöht.

Die Maßnahmen der Pensionsreform 1997 waren sehr problematisch, denn ältere ArbeitnehmerInnen – vor allem HilfsarbeiterInnen und angelernte ArbeiterInnen – sind in Österreich überdurchschnittlich von Arbeitslosigkeit betroffen und haben vielfach einen sehr schlechten Gesundheitszustand. Eine Veränderung ihres Erwerbsverhalten war daher – vor allem kurzfristig – kaum möglich. Für Frauen bedeutete die Anhebung des vorzeitigen Pensionsalters auch eine Verstärkung ihrer finanziellen Abhängigkeit im Alter, denn anstelle der vorzeitigen Alterspension bei Erwerbslosigkeit erhielten sie nun bestenfalls eine Leistung aus der Arbeitslosenversicherung – hier führt die Anrechnung des Partnereinkommens vielfach aber zum Entfall der Geldleistung (vgl. dazu näher: Mairhuber 2001:126).

Darüber hinaus wurde die für die Invaliditätspension geltende günstigere Pensionsberechnung schrittweise abgeschafft – somit werden diese ab 2005 wie alle anderen Pensionsarten berechnet – und die Berechnung der Witwen-/Witwerpensionen so gestaltet, dass es mitunter zu einem völligen Entfall der Leistung kommen kann (vgl. Mairhuber 2001:127).

¹⁴ Demnach widersprachen die unterschiedlichen Altersgrenzen für Männer (57. Lebensjahr) und Frauen (55. Lebensjahr) dem Europarecht.

Neben diesen Maßnahmen im Leistungsbereich sollte es auch zu Veränderungen im Bereich der „Mitbestimmung“ kommen: Die Berechnung des Pensionsanpassungsfaktors erfolgt künftig nicht mehr durch den „Beirat für Pensions- und Rentenanpassung“, sondern durch die „Kommission zur langfristigen Pensionssicherung“. Die Mitglieder der Kommission werden von den im Nationalrat vertretenen Parteien, von Interessenvertretungen und Betroffenengruppen entsendet. Im Jahr 2002 sollte die Kommission zudem einen weiteren „Bericht über die längerfristige Entwicklung der gesetzlichen Pensionsversicherung“ legen.

2.5. PENSIONSREFORM 2003

Mit der Pensionsreform 2003 ist nun in zweifacher Hinsicht ein Höhepunkt erreicht: einerseits bezogen auf den Prozess der Politikformulierung bzw. die Aufgabe der traditionellen Konsenspolitik, und andererseits im Hinblick auf die inhaltlichen Dimension bzw. die geplanten Maßnahmen, die einem Versuch einer Systemänderung (Abgehen vom Prinzip der Lebensstandardsicherung) gleichkommen.

Auf Basis des „2. Berichtes der Expertenkommission zur Rahmenplanung des österreichischen Pensionssystems“¹⁵ verfasste die ÖVP/FPÖ-Regierung – ohne Konsultation der Sozialpartner – einen Reformentwurf der Pensionsversicherung der Ende März 2003 in Begutachtung ging. Geplant waren neben der sehr kurzfristigen Abschaffung aller vorzeitigen Alterspensionen, drastische Einschnitte im Leistungsbereich (Kürzungen bis zu 18% bereits ab 2004 und für jüngere Versicherte bis zu 40%). Die Bundesarbeitskammer und der ÖGB lehnten das Gesetzesvorhaben als völlig inakzeptabel ab (vgl. AK-Wien 2003; ÖGB 2003). Der Präsident des ÖGB und der Präsident der Bundeswirtschaftskammer forderten den Rückzug des Reformentwurfes und boten im Gegenzug an, bis Herbst ein gemeinsam erarbeitetes Reformkonzept vorzulegen. Dies wurde jedoch abgelehnt. Der etwas abgemilderte Reformentwurf sollte bereits Ende April im Ministerrat beschlossen und als Regierungsvorlage an das Parlament zur Verabschiedung Anfang Juni weitergeleitet werden.

Entgegen der österreichischen Tradition beschloss der ÖGB daraufhin für den 6. und 13. Mai 2003 sogenannte „Abwehrmaßnahmen“: Informationsveranstaltungen in Betrieben, erste „Abwehrstreiks“ und eine Grossdemonstration in Wien waren die Folge. Nach dem Anschwellen der Protestbewegung – laut Umfragen unterstützte die Mehrzahl der ÖsterreicherInnen die Aktionen der Interessensvertretung der ArbeitnehmerInnen – und Vermittlung des Bundespräsidenten (!) erklärte sich die Regierung zu Gesprächen am „Runden Tisch“ bereit. Dabei beharrt sie jedoch auf den Eckpunkten und war nur zu einer generellen „Verlustdeckelung“ und zu etwas längeren

¹⁵ Der „2. Bericht der Expertenkommission“ wurde am 12. Dezember 2002 abgeschlossen und enthält „Vorschläge zur Reform der Sicherung gegen das Risiko der Invalidität und zur langfristigen Stabilisierung der Alterssicherung“. Sowohl die Kommission als auch die zwei Arbeitsgruppen und verschiedenen Unterausschüsse wurden einerseits von Universitätsprofessoren (Mehrzahl Juristen) und andererseits von Beamte des zuständigen Bundesministeriums für soziale Sicherheit und Generationen geleitet. Es handelte sich dabei ausschließlich um Männer.

Übergangsfristen bereit. Zu einer Einigung zwischen Sozialpartner und Regierung kam es nicht. Daher beschloss der ÖGB am 6. Juni großflächige „Abwehrstreiks“. Dies führte zu den größten Streiks, die Österreich seit den 50er Jahren erlebt hatte. Dennoch sollte das Parlament am 11. Juni 2003 mit den Stimmen der Regierungsparteien die Pensionsreform 2003 beschließen, wobei der Grossteil der am „Runden Tisch“ in Aussicht gestellten Abänderungen aufgenommen worden waren.

Für die Interessenvertretungen der ArbeitnehmerInnen handelt es sich bei der Pensionsreform 2003 angesichts der „relativ günstigen Entwicklung der Finanzen der Pensionsversicherung in den nächsten Jahren“¹⁶ und trotz „Angebot der Sozialpartner zur Vorlage eines auf bereitem Konsens basierenden Reformmodells“ um eine „schnelle Geldbeschaffungsaktion“ und nicht um eine langfristige Sicherstellung der Pensionen (AK-Wien 2003:3). Eine sozial verträgliche Pensionsreform müsste laut Bundesarbeitskammer und ÖGB folgende Grundsätze enthalten: die Gewährleistung des Vertrauensschutzes; die Sicherung des Lebensstandards im Alter; die Gleichbehandlung aller Versicherten-Gruppen bzw. eine Harmonisierung der verschiedenen Pensionssysteme; den Aufbau einer eigenständigen Alterssicherung für Frauen und die Berücksichtigung besonderer Arbeitsumstände (Schwerarbeit) (AK-Wien 2003:3). Die Abschaffung der vorzeitigen Alterspensionen wird hingegen abgelehnt. Zur Anhebung des faktischen Pensionsantrittsalter sollten Qualifikations- und Gesundheitsmaßnahmen und geeignete beschäftigungsfördernde Maßnahmen für ältere Arbeitnehmerinnen gesetzt werden (ÖGB 2003:3).

Betreffend die Harmonisierung der Pensionssysteme bzw. die Schaffung eines einheitlichen Pensionsrechtes für alle jüngeren Erwerbstätigen – eine Forderung die sowohl von der SPÖ als auch der FPÖ gestellt wurde – sollte nur eine sogenannter Entschließungsantrag verabschiedet werden, der die Regierung auffordert bis Ende 2003 einen entsprechenden Gesetzesentwurf ins Parlament einzubringen. Hierzu sollte es im Lauf des Jahres 2003 weitere „Runde Tische“ – also Gesprächsrunden mit den Sozialpartnern geben.

Die Pensionsreform 2003 bedeutete konkret zweierlei: die Abschaffung der vorzeitigen Alterspensionen und massive Leistungseinschränkungen. Die vorzeitige Alterspension bei Arbeitslosigkeit und die Gleitpension werden mit 2004 gestrichen, die Abschaffung der vorzeitigen Alterspension bei langer Versicherungsdauer erfolgt schrittweise bis 2014. Im Leistungsrecht erfolgen: bis 2028 eine schrittweise Ausweitung der Bemessungsgrundlage von 15 auf 40 Jahre, wobei es zu keiner vollständigen Aufwertung weiter zurückliegender Einkommen kommt (!); eine bis 2009 schrittweise Absenkung des Steigerungsbetrages von 2% auf 1,78% pro Versicherungsjahr und eine Erhöhung des Abschlages von 3% auf 4,2% pro Jahr des früheren Pensionsantrittes – dies gilt auch für die Invaliditätspensionen.

Allein die Absenkung des Steigerungsbetrages bedeutet eine Reduzierung der Pensionsleistung um bis zu 11%. Die Ausdehnung des Bemessungszeitraumes führt im

¹⁶ Die Zahlungen aus dem Budget zu den ASVG-Pensionen werden in den nächsten Jahren selbst ohne Änderungen im Pensionsrecht zurückgehen (vgl. AK-Wien 2003:3)

Endausbau (d.h. für Jüngere) zu einer durchschnittlichen Pensionskürzung von 25%. Nach den massiven Protesten vor allem der Interessenvertretungen der ArbeitnehmerInnen sollten die Verluste, die sich aus der Kulminierung der einzelnen Maßnahmen ergeben, mit 10% gedeckelt werden. Laut ÖGB und Bundesarbeitskammer besteht jedoch „die Gefahr, dass der Deckel bald aufgehoben wird und dann alle Verluste durch die ‚Pensionssicherungsreform‘ voll auf die Pensionen durchschlagen“ (ÖGB 2003:12, AK-Wien 2003:2).

Für Mütter wurden darüber hinaus folgende Regelungen beschlossen:¹⁷ eine Reduktion des Bemessungszeitraumes um 3 Jahre pro Kind, eine schrittweise Anhebung der Bewertung der Kindererziehungszeiten in den kommenden 25 Jahren auf das Eineinhalbfache des Ausgleichszulagenrichtsatzes (2003: 965,31 €); eine Ausdehnung der Anrechnung der als Beitragszeiten geltenden Kindererziehungszeiten von derzeit 18 auf 24 Monate. Diese Maßnahme im Leistungsrecht werden aber angesichts der 10%-Verlustdeckelung für Mütter aber kaum konkrete Auswirkungen haben (AK-Wien 2003:7). Maßnahmenvorschläge betreffend den Ausbau der „eigenständigen Alterssicherung von Frauen“, die auch im Bericht der Expertenkommission enthalten sind, fanden jedoch keine Berücksichtigung.

Sollte es in den nächsten Jahren zur befürchteten Aufhebung der Verlustdeckelung kommen, so würde dies einem tatsächlichen Abgehen vom Prinzip der Lebensstandardsicherung und damit einer Systemänderung in mehreren Schritten gleichkommen. Bezogen auf die ohnedies bereits sehr niedrigen Frauenpensionen sowie Invaliditäts- bzw. Berufsunfähigkeitspensionen, bedeutet jedoch auch eine 10% Pensionskürzung einerseits eine weitere Entfernung von der Idee der „eigenständigen Alterssicherung von Frauen“ und andererseits bereits ein Abgehen vom Prinzip der Lebensstandardsicherung.

¹⁷ Auch für Frauen und Männer mit 40 bzw. 45 Beitragsjahren (!) gibt es eine Sonderregelung, diese ist jedoch zeitlich begrenzt: Demnach können diese noch einige Jahre lang eine vorzeitige Alterspension in Anspruch nehmen, die Verschlechterungen im Leistungsrecht gelten aber auch für sie.

ZUSAMMENFASSUNG

Die Geschichte der Pensionsreformen in Österreich ist seit den 80er Jahren bezogen auf den Prozess der Politikformulierung von einem schrittweise Abgehen von einer traditionellen Konsenspolitik gekennzeichnet: Sowohl das Strukturanpassungsgesetz 1996 als auch die Pensionsreform 1997 waren entgegen der österreichischen Tradition zunächst ohne die Einbeziehung der Sozialpartner entworfen worden. Nach heftiger Kritik – vor allem von Seiten der Interessenvertretungen der ArbeitnehmerInnen – war es jedoch in beiden Fällen zu sozialpartnerschaftlichen Nachverhandlungen und letztendlich zur Beschlussfassung mit Zustimmung der Sozialpartner gekommen. Im Unterschied dazu sollten die Pensionsreformen 2000 und 2003 unter der ÖVP/FPÖ-Regierung ohne Sozialpartnerverhandlungen, trotz Widerstand in Form von Streiks und vor allem gegen den Willen der Interessenvertretungen der ArbeitnehmerInnen beschlossen werden.

Bezogen auf die inhaltliche Dimension schlug sich in den Pensionsreformen der 80er Jahre die Veränderung in der politischen Prioritätensetzung (Budgetkonsolidierung statt Vollbeschäftigung) nieder: vor allem leistungseinschränkende Maßnahmen waren die Folge. Die Pensionsreform 1993 stand bereits im Zeichen der „langfristigen Absicherung der Pensionsversicherung unter den Bedingungen der demographischen Veränderungen“, stellt aber insofern auch eine Ausnahme dar, als es nicht nur zu Leistungseinschränkungen, sondern auch zu strukturellen Verbesserungen im Bereich der Frauensicherungen kam. Die sehr weitreichenden Maßnahmen in der Pensionsversicherung in der Mitte der 90er Jahre entstanden im Zuge der völligen Unterordnung aller Politikbereiche unter das Ziel der Erreichung der Maastrichtkriterien. Die Pensionsreformen 2000 und 2003 sind im Gegensatz zu den vorangegangenen Reformen nicht nur durch eine Verschärfung der Zugangsbestimmungen und durch massive Leistungskürzungen geprägt, sondern einerseits durch die sukzessive Abschaffung der vorzeitigen Alterspensionen und andererseits durch den Versuch des Abgehens vom österreichischen Prinzip der Lebensstandardsicherung.

ABSTRACT

Regarding the social-policy discussion process, Austrian pension reforms since the 1980s have been characterised by a step-by-step abandonment of the traditional “consensus policy”: Both pension reform measures set by the Structural Adjustment Act of 1996 and the Pension Reform of 1997 were initially formulated without the consultation of the social partners. Negotiations with the social partners were only taken up after massive protest – first and foremost by the workers’ interest-group representatives – and finally both acts were passed with the approval of the social partners. In contrast, the Pension Reforms of 2000 and 2003 – under ÖVP/FPÖ government – were realised not only without social partner negotiations, but also in the face of the express rejection by workers’ interest-group representatives and after strikes – counter to the Austrian tradition.

With regard to their content, the Austrian pension reforms of the 1980s were determined by changes in the fundamental economic and social-policy consensus (e.g. budget consolidation instead of full employment): Measures to reduce the level of pension benefits were some of the consequences. The Pension Reform of 1993 was already governed by the slogan of “financial sustainability in view of demographic changes”. This pension reform was also an exception, however, because it led not only to limitations and cutbacks but also to structural improvements with regard to women’s pensions. The far-reaching pension reform measures of 1996 and 1997 were realised under the banner of a budgetary cutback policy after Austria’s accession to the EU. With the Pension Reform of 2000 and the Pension Reform of 2003 not only measures to limit the access to benefits (e.g. through tighter eligibility criteria) and to reduce the level of benefits (e.g. changes in the calculation methods) were set, but these reforms were first and foremost characterised by the abolishment of early retirement pensions and the intention to abandon the Austrian tradition of guaranteeing decent living standards by means of the statutory pension system.

LITERATUR

- Appelt, Erna (1993): Sozialpartnerschaft und Fraueninteressen; in: Tálos, Emmerich (Hg.), Sozialpartnerschaft. Kontinuität und Wandel eines Modells, Wien
- AK Wien (2003): Pensionsreform 2003, Unsoziale Geldbeschaffungsaktion auf dem Rücken der Arbeitnehmer/innen; AKAktuell 2003/7
- Becker, Joachim (2000) :Verspätung und Avantgardismus, zur politischen Ökonomie des gesellschaftlichen Umbruchs in Österreich; in: Kurswechsel 4/2000, Wien
- Mairhuber, Ingrid (2000): Die Regulierung des Geschlechterverhältnisses im Sozialstaat Österreich - Traditionen, Wandel und feministische Umbauoptionen, Frankfurt a. Main/Berlin/Bern/New York/Paris/Wien
- Mairhuber, Ingrid (2001): Die Erwerbssituation von Frauen und das System der sozialen Sicherheit in Österreich, in: Flecker, Jörg/Papouschek, Ulrike/Riesenecker-Caba, Thomas (Hg.), Herausforderungen der Arbeitswelt, Beiträge zu neuen Arbeitsformen, Geschlecht, Informationstechnik, München und Mering
- Mairhuber, Ingrid (2003): The Austrian pension systems; Deliverable 3 for the EU-project "Employee's resource and social rights in Europe", Wien
- Obermayr, Ursula/Stefanits, Hans/Wörister, Karl/Zisch, Kurt/Juch, Josef/Grillitsch, Karl, Haydn, Reinhard/Sulzbacher, Walter (1993): Geschlechtsspezifisches Pensionsniveau Stand und Entwicklung, Manuskript
- ÖGB (2003): „Pensionsreform“ Geldbeschaffung statt Pensionssicherung, Wien, 13. Juni 2003
- Tálos, Emmerich (1981): Staatliche Sozialpolitik in Österreich. Rekonstruktion und Analyse, Wien
- Tálos, Emmerich (1995): Der Sozialstaat - Vom „goldenen Zeitalter“ zur Krise; in: Sieder, Reinhard u.a. (Hg.), Österreich 1945-1995, Gesellschaft, Politik, Kultur, Wien
- Tálos, Emmerich/Kittel, Bernhard (1995): Sozialpartnerschaft, Zur Konstituierung einer Grundsäule der Zweiten Republik; in: Sieder, Reinhard u.a. (Hg.), Österreich 1945-1995, Gesellschaft, Politik, Kultur, Wien
- Tálos, Emmerich/Wörister, Karl (1994): Soziale Sicherung im Sozialstaat Österreich, Entwicklung - Herausforderungen - Struktur, Baden-Baden
- Tálos, Emmerich/Wörister, Karl (1998): Soziale Sicherung in Österreich; in: Tálos, Emmerich (Hg.), Soziale Sicherung im Wandel, Österreich und seine Nachbarstaaten – Ein Vergleich, Wien