

## REFORMEN DES SYSTEMS DER SOZIALEN SICHERUNG – WOHIN GEHT DER WEG; WER GEWINNT; WER VERLIERT? ZUM UMBAU DER RENTENSYSTEME IN SIEBEN LÄNDERN

1. Einleitung .....	114
2. Fallbeispiele .....	115
2.1. Chile .....	115
2.2. Ungarn .....	118
2.3. Großbritannien .....	119
2.4. Schweden .....	123
2.5. Niederlande .....	125
2.6. Bundesrepublik Deutschland .....	127
2.7. Österreich .....	131
3. Zusammenfassung .....	133

**Emmerich Tálos**

Univ.-Prof. für  
Politikwissenschaft  
an der Fakultät für  
Wirtschafts-  
wissenschaften  
und Informatik der  
Universität Wien

**Auszug aus WISO 3/2002**

**isw**

**Institut für Sozial- und Wirtschaftswissenschaften**

Weingartshofstraße 10  
A-4020 Linz, Austria

Tel.: +43(0)732 66 92 73, Fax: +43 (0)732 66 92 73 - 2889

E-Mail: [wiso@ak-ooe.at](mailto:wiso@ak-ooe.at)

Internet: [www.isw-linz.at](http://www.isw-linz.at)

## 1. Einleitung

*westeuropäische  
Wohlfahrtsstaaten  
unter Druck  
geraten*

Das „goldene Zeitalter“ des Sozialstaates (siehe Flora 1986, XXII) ist unübersehbar vorbei. Waren die Nachkriegsjahrzehnte in den hoch industrialisierten Ländern von einem beträchtlichen Ausbau auf allen Ebenen staatlicher Sozialpolitik gekennzeichnet (siehe Alber 1982; Schmidt 1998; Tálos/Obinger 1998; Kohl 2001), zeichnen sich seit einiger Zeit manifeste Gegentrends ab: „Spätestens seit den 80er Jahren sind die westeuropäischen Wohlfahrtsstaaten durch gravierende politische, ökonomische und soziale Wandlungsprozesse unter Druck geraten“ (Schmid 2002, S. 47). Zu den Faktoren, die hierfür eine wesentliche Rolle spielen, zählen: niedriges Wirtschaftswachstum, Internationalisierung des Kapitals und Globalisierung der Märkte, Einengung der Handlungsspielräume für nationalstaatliche Politik, der demografische Alterungsprozess und die zunehmende Atypisierung der Erwerbsarbeitswelt (siehe dazu u.a. Hülsmann u. a. 2001; Tálos 2002). Unter anderen Ausgangsbedingungen (so z. B. Einfluss internationaler Organisationen wie der Weltbank) zeitigte die wirtschaftliche Krise, vor allem die Schuldenkrise in den Ländern der wirtschaftlichen Peripherie, substantielle negative Auswirkungen auf deren soziale Sicherungssysteme (siehe z. B. Jäger u. a. 2001, S. 25ff.).

Vor diesem Hintergrund stehen sozialstaatliche Leistungssysteme auf der Agenda von Veränderungsoptionen und politischem Handeln. Ob allerdings die seit einiger Zeit verfolgten sozialpolitischen Strategien und deren praktische Umsetzung im Begriff „Reform“, worunter traditionell Veränderungen zugunsten der von Maßnahmen Betroffenen verstanden wurden, adäquat erfasst werden, sei dahingestellt. Faktum ist, dass die Leistungssysteme sozialer Sicherung seit den 80er, insbesondere seit den 90er Jahren in vielen Ländern im Blickpunkt von mehr oder weniger einschneidenden Veränderungsoptionen und Maßnahmen stehen (siehe Überblick: Klös 1987, S. 32; Schmid 2002, S. 48; konkrete Analysen: Tálos/Falkner 1994; Hinrichs 2000; Hülsmann u. a. 2001).

Welche Ausrichtung dabei verfolgt wurde und welche Konsequenzen daraus resultieren, ist Gegenstand der folgenden Ausführungen. Diese fokussieren auf einen zentralen Bereich aktueller sozialstaatlicher Veränderung, die Alters- bzw. Rentenversicherung. Um die Diversität – bei aller Gemeinsamkeit – zu verdeutlichen, werden Veränderungsprozesse in einer Reihe von Ländern (Chile, Ungarn, Großbritannien, Niederlande, Schweden, Deutschland und Österreich) dargestellt. Es handelt sich dabei nicht nur um Länder mit durchaus unterschiedlichen Ausgangsbedingungen und Strukturen, sondern auch um interessante und zum Teil sehr wichtige Repräsentanten eines Umbaus bestehender Alters- und Rentensicherungssysteme.

*Diversität und  
Gemeinsamkeit*

## 2. Fallbeispiele

### 2.1. Chile

Chile wurde international zum prominentesten Anschauungsbeispiel und zugleich Vorzeigeland neoliberaler Optionen und Politik im Pensionsbereich. Dabei war dieses Land kein sozialpolitischer Latecomer à la Schweiz. Es zählte zu den sozialpolitischen Pionierländern in Südamerika bereits seit Beginn des 20. Jahrhunderts. Nach 1945 kam es – ähnlich wie in westeuropäischen Ländern – zu einer beträchtlichen Expansion hinsichtlich der personalen Reichweite und des Finanzierungsvolumens. 1972 betrug die Sozialquote 25 % (siehe Jäger 2001, S. 43). Der steigende Einfluss neoliberaler Konzepte im politischen Kontext einer autoritären Diktatur (siehe Mesa-Lago 1997) und die einflussreiche Rolle von Organisationen wie der Weltbank (Müller 2001, S. 243) fand im Pensionsbereich ihren tief reichenden Niederschlag. Das traditionelle System eines staatlich geregelten, auf dem Umlageverfahren basierenden Rentensystems wurde durch ein kapitalgedecktes Alterssicherungssystem, das von privaten Pensionsfonds verwaltet wird (Müller 2001, S. 241f.), ersetzt. Laut Pinera, dem zuständigen Minister für Arbeit und Soziales

*Chile:  
ursprünglich  
sozialpolitisches  
Pionierland in  
Südamerika*

und Architekten des neuen Systems, ging es darum, auf diesen Bereich die gleichen Prinzipien anzuwenden wie im damaligen Wirtschaftsmodell: Statt eines kafkaesken, in die Sackgasse geratenen Systems sollte es jedem „freigestellt werden, zu sparen und sich zu versichern, wie und wo er will, wobei jedoch eine Mindestversicherung zwingend vorzuschreiben ist ... Für die Ärmsten muss eine staatliche Pension eingeführt werden“ (Pinera 1998, S. 9).

*chilenisches  
Modell orientiert  
sich an  
Weltbank: Die  
Lasten trägt v. a.  
der Versicherte  
selbst*

Chile wurde zum elaboriertesten Fallbeispiel einer weitgehend privatisierten Altersvorsorge. Das hier etablierte System weicht wesentlich von jenem Drei-Säulen-Modell ab, das in westeuropäischen Ländern wie der Schweiz, den Niederlanden und den skandinavischen Ländern etabliert wurde und vielfach noch heute besteht. Das chilenische Modell kommt den von der Weltbank forcierten Optionen am nächsten (siehe Holzmann 2000, S. 25ff.). Die erste Säule, staatlich organisiert, besteht in der steuerfinanzierten minimalen Rente, die an Bedürftige gezahlt wird, die weniger als zwanzig Jahre in die Rentenversicherung eingezahlt haben oder keine Anwartschaften erworben haben. Die zweite Säule, das Kernstück des chilenischen Modells, stellt ein System individueller Kapitalbildung mit obligatorischen Rentenbeiträgen in Höhe von 10 % des Einkommens der Versicherten dar. Die Beiträge sind ausschließlich durch die Versicherten aufzubringen, als Mindestversicherungszeit sind zwanzig Jahre vorgesehen. Die Administration der Beiträge erfolgt durch private Pensionsfonds-Verwaltungsunternehmen. Die Höhe der Rente ist in dieser Säule abhängig von der Einkommenshöhe, der Länge der Erwerbsbiografie und den jeweils erwirtschafteten Zinserträgen. Die dritte Säule besteht – wie international üblich – auf freiwilliger Basis.

*Staat hat gemäß  
dem neoliberalen  
Kredo nur sehr  
beschränkte  
Garantiefunktion*

Dem chilenischen Modell liegt die Zielrichtung der Individualisierung und Privatisierung der Vorsorge im Alter zugrunde. Der Staat hat – analog dem neoliberalen Kredo – neben einer äußerst beschränkten Garantiefunktion für Bedürftige im Wesentlichen eine Rahmensetzungsfunktion. Die

Konsequenzen dieser Politik sind zum einen ablesbar an einem im Unterschied zu anderen südamerikanischen Ländern beachtlichen Rückgang des Anteils der Sozialausgaben am BIP gesamt, der Pensionen im Besonderen. Betrug Letzterer 1984 noch 10 %, so 1994 nur noch 5,8 % (Kay 2000, S. 187). Das Modell stellt im Wesentlichen auf formelle Beschäftigung ab. Die zunehmende Informalisierung von Arbeitsplätzen findet keine Berücksichtigung (siehe Mesa-Lago 2001, S. 104). Individualisierung und Privatisierung haben zur Konsequenz, dass das Investitionsrisiko auf die Versicherten abgewälzt wird. Dass die demografisch bedingten Probleme bei der Finanzierung der sozialen Sicherung mit dem Übergang zum Kapitaldeckungssystem nicht gelöst sind, wird von Kritikern betont (siehe Müller 2001, S. 244). Eine Abschottung von wirtschaftlichen Krisenprozessen wie Börsenzusammenbrüchen ist nicht möglich. Die Unternehmen sind vom Bereich der sozialen Sicherung vollkommen entkoppelt. Der Staatshaushalt ist vor allem wegen der Abdeckung der Kosten für das noch laufende Umlagesystem (entgegen neoliberalen Erwartungen) mit einem beträchtlichen Finanzierungsaufwand konfrontiert – eine Situation, die wieder die Basis für weitere Kürzungen im Sozialbereich bildet (siehe Jäger 2001, S. 47). Das strikte Prinzip der Individualisierung in der Kernsäule des Modells, das keinerlei sozialen Ausgleich für Zeiten der Nichtbeschäftigung (wegen Krankheit, Arbeitslosigkeit, Kindererziehung) kennt, wird die Ungleichheit in der Altersversorgung merkbar fördern.

*Investitionsrisiko wird auf Versicherten abgewälzt*

*Unternehmen sind vom Bereich der sozialen Sicherung entkoppelt*

Das chilenische Modell wurde zum Referenzmodell nicht nur für südamerikanische Länder, sondern auch für Veränderungen im Rentenbereich in Mittelost-Europa – dies ungeachtet dessen, dass das chilenische Modell nirgendwo direkt übernommen wurde. Vielmehr setzten sich Mischmodelle durch, wie das Beispiel Ungarn zeigt.

*chilenisches Modell wurde Referenzmodell auch außerhalb Südamerikas*

## 2.2. Ungarn

*1997 radikaler  
Paradigmen-  
wechsel in der  
Alterssicherung*

Das soziale Sicherungssystem Ungarns, das vor der politischen Transformation durch seine ausgeprägte Erwerbsarbeitsorientierung, durch eine Einheitsversicherung sowie die Monopolstellung der staatlichen Altersversorgung gekennzeichnet war (siehe Wörister 1998; Götting 1998; Zimmermann 2001), erfuhr in den 90er Jahren einige Veränderungen innerhalb des bestehenden Rahmens. Zur gleichen Zeit wurden schon Überlegungen zu einer substanziellen Veränderung des Rentensystems in Richtung Schaffung eines Drei-Säulen-Modells ventiliert. Im Jahr 1997 wurde dieses auch tatsächlich beschlossen (in Kraft seit 1998) und damit ein „radikaler Paradigmenwechsel“ (Müller 2001a, S. 66) in der Alterssicherung vollzogen. Bemerkenswert ist, dass sich die ungarische Politik dabei nicht an westeuropäischen Drei-Säulen-Systemen anlehnte, sondern sich letztlich unter Einfluss der Weltbank an Modellen der Privatisierung, wie sie in Südamerika umgesetzt worden waren, ausrichtete. Ebenso wie beim argentinischen Vorbild (siehe Müller 2001, S. 242; 2001a, S. 70ff.) handelt es sich dabei um ein Mischsystem, das zwei Säulen umfasst (siehe Übersicht bei Müller 2001a, S. 69). Die erste Säule besteht – anknüpfend an die bisherige Tradition – in einem umlagefinanzierten, obligatorischen System, das aus Arbeitgeberbeiträgen, zu einem kleineren Teil auch aus Arbeitnehmerbeiträgen gespeist wird. Zugleich mit dem Umbau des Rentensystems insgesamt erfolgten auch Änderungen in dieser ersten Säule unter anderem dahingehend, dass das Leistungsrecht verschärft wurde (geringere Berücksichtigung von beitragsfreien Zeiten), ein Übergang von der Lohnindexierung zur Lohn-Preis-Indexierung erfolgte und das Rentenalter von Männern und Frauen einheitlich auf 62 Jahre angehoben wurde.

*zweite Säule  
wird aus-  
schließlich aus  
Beiträgen der  
Arbeitnehmer  
finanziert*

Für den Paradigmenwechsel steht die zweite Säule, für die das System der Kapitaldeckung gilt und die ausschließlich aus Beiträgen der Arbeitnehmer finanziert wird. Der Beitragssatz in Höhe von 6 % des Bruttolohns entspricht einem Viertel des gesamten Rentenbeitrags. Eine Absicherung hinsichtlich der

Leistungen ist in der zweiten Säule insofern vorgesehen, als nach 15 Beitragsjahren die Leistung nicht weniger als 25 % der staatlichen Rente des Versicherten beträgt und eine relative Ertragsgarantie besteht. Verwaltet werden die individuellen Rentenkonten von konkurrierenden Pensionsfonds.

*relative  
Ertragsgarantie*

Ungeachtet dessen, dass das ungarische (ebenso wie das polnische) Rentensystem sich vom chilenischen Vorzeigemodell in einer Reihe von Punkten nicht unwesentlich unterscheidet, hat Ungarn damit einen Paradigmenwechsel vollzogen: „Selbst wenn der Löwenanteil der ungarischen und polnischen Alterssicherung immer noch von öffentlichen Umlagesystemen bereitgestellt wird, läuft die Reform in beiden Ländern auf eine Teilprivatisierung des bestehenden öffentlichen Rentensystems hinaus. Daher bringt der polnisch-ungarische Ansatz zur Rentenreform eine bedeutende Prioritätsverschiebung in Bezug auf die staatliche und private Alterssicherung mit sich“ (Müller 2001a, S. 70). Dass bei einem Übergang zu einem Kapitaldeckungssystem „alle auf der Gewinnerseite sind“, wie Robert Holzmann als Repräsentant der Weltbank vermeint (zit. bei Müller 2001a, S. 74), darf am Beispiel Ungarns bezweifelt werden. Es gibt keine Anzeichen dafür, dass damit dem beträchtlichen Verarmungsrisiko älterer Menschen gegengesteuert wird. Deren prekäre Situation wird daran ersichtlich, dass die durchschnittlichen Renten heute um 20 % niedriger sind als 1989 (siehe Ferge 2001, S. 125).

*Reformen laufen  
auf Teil-  
privatisierung  
des bestehenden  
öffentlichen  
Rentensystems  
hinaus*

*Übergang zu  
Kapitaldeckungs-  
system: alle auf  
Gewinnerseite?*

### 2.3. Großbritannien

Der neoliberale Mainstream der konservativen Regierungen Thatcher und Major blieb für den britischen Wohlfahrtsstaat insgesamt und für die Altersvorsorge im Besonderen nicht ohne Folgen. Die angepeilte Privatisierung betraf neben Dienstleistungen ebenso die Alterssicherung. Das Programm „weniger Staat“ wurde evident an der realen Kürzung der staatlichen Grundrente dadurch, dass diese nur mehr an die Preis- und nicht an die Einkommensentwicklung angepasst wurde (siehe

z. B. Scharf 2001, S. 51). Der Wert der vollen Grundrente (zuletzt in Höhe von 75 Pfund/Woche) ist von 20 % eines Durchschnittseinkommens im Jahr 1989 auf 16 % im Jahr 1998 gesunken (Wittrock 1998, S. 385; Hülsmann u. a. 2001, S. 11). Wohlfahrtsstaatliche Leistungen sollten nun mehr im Wesentlichen nur bedürftigen Menschen zugute kommen.

Im Unterschied zu kontinentaleuropäischen Ländern fokussierte der britische Sozialstaat traditionell – ablesbar am Beveridge-Programm (Beveridge 1943; siehe auch Ogus 1981) – auf die Vermeidung von Armut. Sozialleistungen werden vielfach in Form relativ niedriger Pauschalbeträge gezahlt (siehe Wittrock 1998, S. 383f.; Hülsmann u. a. 2001, S. 11). Die Sicherung des Lebensstandards sollte auf anderen Wegen, d. h. durch individuelle Vorkehrungen, erreicht werden (siehe Lewis 2001, S. 593). Dies hatte so nicht ganz für die Altersvorsorge gegolten: Die Grundrente war in den 70er Jahren um eine zweite, staatliche Säule, das SERPS, ergänzt worden. Dieses wurde ebenso wie die Grundrente aus einkommensabhängigen Beiträgen zur National Insurance finanziert. Die Höhe der Zusatzpension hing von der Arbeitsdauer sowie der Höhe des Einkommens ab und betrug maximal 20 % des indexierten Durchschnittseinkommens. Eine Lebensstandard-sicherung war mit diesen beiden staatlichen Säulen nicht insgesamt erreichbar.

*konservative  
Regierung hat  
Grundrente und  
Zusatzpension  
gezielt  
geschwächt*

Die konservative Regierung hat nicht nur die Grundrente, sondern auch die Zusatzpension gezielt geschwächt: Letztere durch die Eröffnung der Möglichkeit und die Förderung des Contracting-out. Das heißt, dass die Beiträge auch in Betriebsrenten und privaten Versicherungen angelegt werden konnten. Der Anreiz dieser Form der Privatisierung der Altersvorsorge wurde damit geschaffen, dass mit dem Ausstieg finanzielle Vorteile wie ein niedrigerer Beitragssatz und Steuererleichterungen verbunden wurden (siehe Wittrock 1998, S. 386f.). Wie sehr die Durchsetzung dieser Option gelang, ist daran ablesbar, dass am Ende der Regierungszeit der Konservativen 86 % der vollzeitbeschäftigten Männer und 77 % der



vollzeitbeschäftigten Frauen aus der staatlichen Zusatzpension ausgestiegen waren.

Die konservativ-neoliberale Politik in Großbritannien lief darauf hinaus, „Soziallasten“ zu begrenzen, die soziale Absicherung stärker zu individualisieren und zu privatisieren sowie den Staat weitgehend aus seiner (durch Einführung der Zusatzrente neben der Grundrente verstärkten) Verantwortung zu entlassen (siehe Wittrock 1998, S. 386; Lewis 2001, S. 590ff.; Scharf 2001, S. 50f.). Dieses Ziel wurde weitgehend erreicht – mit beträchtlichen Konsequenzen für einen Teil der britischen Bevölkerung: niedrigere Leistung in der Grundversorgung, beträchtliche Probleme in der privaten Zusatzversorgung, Vergrößerung der Ungleichheit von RentnerInnen. Die Grundrente liegt in vielen Fällen weit unter dem Existenzminimum und bedarf der Aufstockung durch andere Leistungen, wie der Sozialhilfe. Vorfälle wie der Maxwell-Skandal (der Zeitungsmagnat hatte sich für eigene Geschäfte am Pensionsfonds seiner Beschäftigten bedient) verdeutlichen, dass trotz staatlicher Rahmenregelungen das private Anlegen von Pensionsbeiträgen keineswegs Verluste ausschließt. Die Privatisierung trifft negativ vor allem jene, die keine lange Erwerbsbiografie aufweisen. Ihr Anteil lag Ende der 90er Jahre bei 32 %. Die Einkommensunterschiede sind beträchtlich angewachsen: Während in der Zeit zwischen 1979 und 1986 die Steigerung der Einkommen der reichsten RentnerInnen 78 % betrug, lag sie bei den ärmsten RentnerInnen bei 31 % (siehe Wittrock 1998, S. 388).

*Grundrente liegt oft unter dem Existenzminimum*

*Einkommensunterschiede beträchtlich angewachsen*

Für die neue Labour-Regierung war dieses Problem der Verarmung der Menschen einer der Anknüpfungspunkte. New Labour trat an mit der Option eines „dritten Weges“ als Alternative sowohl zum neoliberalen Weg der Konservativen als auch zu den traditionellen Linken. Einen Kernpunkt dabei bildete der Zusammenhang zwischen Erwerbsarbeit/Arbeitsmarkt und Wohlfahrtsstaat. Erwerbsarbeit wird in der Sicht von New Labour zum Königsweg sozialer Inklusion (siehe Lewis 2001, S. 596). Diesbezügliche Maßnahmen sind die

*„New Labour“*

Einführung eines stündlichen Mindestlohns, von Aktivierungsprogrammen für den Arbeitsmarkt (New Deals) und die Unterstützung des Zieles „Arbeit soll sich wieder lohnen“ durch die Umgestaltung des Steuersystems. In Worten Blairs: „Wir wollen das System rund um Arbeit und (soziale) Sicherheit wieder aufbauen. Arbeit für die, die arbeiten können ... und Sicherheit für die, die nicht arbeiten können“ (zit. in: Lewis 2001, S. 596). Mit dieser Fokussierung auf Erwerbsarbeit und Beschäftigungsfähigkeit geht die Betonung individueller Verantwortung einher (siehe Hyde u. a. 1999, S. 82). Ein weiterer Eckpunkt von New Labour ist die Partnerschaft zwischen öffentlichem und privatem Sektor mit Zielrichtung auf Neugestaltung der Beziehungen zwischen Staat, Privatsektor und Individuen. Nicht zuletzt wurde der Kampf gegen Ausgrenzung und Armut angekündigt. Dem sollte durch Steuervergünstigungen und Steuerabzüge für working Poor, für arbeitende Familien und bei Kinderbetreuung entsprochen werden. Hyde u. a. (1999, S. 87f.) machen deutlich, dass unter diesen Prämissen bei sozialstaatlichen Leistungen ein Wandel vom Anspruch zur Pflicht stattfindet.

*Kontinuitäten  
zwischen  
Konservativen  
und New Labour*

Bei allen damit erkennbaren Unterschieden zu den Konservativen gibt es auf ideologischer Ebene, mehr noch auf Ebene der konkreten Maßnahmen, unübersehbare Kontinuitäten. Dies wird vor allem auch am Bereich der Alterssicherung offenkundig. New Labour prolongierte nicht nur die Koppelung der Rentenhöhe an die Preisentwicklung (mit ihren negativen Effekten), sondern auch die Ausrichtung an der Privatisierung der Altersvorsorge. Unter der neuen Regierung wurde zwar an Stelle des weitgehend marginalisierten Systems der staatlichen Zusatzrente (SERPS) eine neue, zweite staatliche Rente, die so genannte State Second Pension, eingeführt. Diese stellt in erster Linie darauf ab, die Situation von Beschäftigten mit niedrigem Einkommen im Alter zu verbessern und damit dem beträchtlichen Problem der Altersarmut in Großbritannien gegenzusteuern. Auf der anderen Seite fördert aber auch New Labour den Ausstieg aus dieser staatlichen Zusatzrente (siehe Hyde u. a. 1999, S. 92) und entlässt durch die Priva-

tisierung privater Vorsorge ebenso den Staat (mit Ausnahme der Altersarmut) weitgehend aus seiner Verantwortung für die Alterssicherung. Ob mit den angeführten inhaltlichen Prioritäten der Kampf gegen die Armut effektiv geführt werden kann und wird, selbst dies ist nicht ohne Fragezeichen. In einer Analyse der inhaltlichen Orientierung von New Labour kommen Hyde u. a. (1999, S. 82) zu folgendem Schluss: „Die Regierung hat sich zwar zur Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung verpflichtet, der neue Akzent auf der Eigenverantwortung des Einzelnen könnte die Armut jedoch verschärfen.“

#### 2.4. Schweden

In den letzten Jahrzehnten galt das schwedische Pensionsmodell mit seinem Mix von universeller Grundrente und allgemeiner Zusatzrente als gelungenes und vorbildhaftes Modell der Altersvorsorge. Die zu erwartenden Finanzierungsprobleme – unter anderem bedingt durch die gestiegene Lebenserwartung sowie den mangelnden Bezug zwischen Beiträgen und Rentenleistungen – bildeten den Hintergrund für Veränderungsoptionen. Mit der 1998 beschlossenen Reform hat auch Schweden sein Pensionssystem einem strukturellen Wandel unterzogen (siehe z. B. Lißner/Wöss 1999, S. 68ff.; Hülsmann u. a. 2001, S. 21f.).

Mit der Abschaffung der universellen Grundrente als eigenständiger Säule war allerdings nicht jedes Grundsicherungselement beseitigt worden. Denn mit der nunmehr in die Pensionsversicherung integrierten garantierten Mindestrente ist für all jene eine Absicherung im Alter festgelegt, die seit mindestens vierzig Jahren in Schweden wohnen und die keine oder keine ausreichenden Rentenansprüche haben. Finanziert wird diese über den Staatshaushalt. An Stelle des Prinzips der Universalität tritt das der Bedürftigkeit.

Die neu etablierte Alterssicherung wird als eigenes System getrennt von anderen Zweigen des Sozialsystems (z. B. Frühpensionen aus Gesundheitsgründen) geführt. Zentral für diese

*schwedisches  
Pensionsmodell  
war lange Zeit  
Vorbild bei  
Altersvorsorge*

*„garantierte  
Mindestrente“*

<i>Umlagefinanzierung und eigenes Ansparkonto</i>	Alterssicherung, die auf gesetzlich geregelter Pflichtmitgliedschaft beruht, ist das Lebenseinkommensprinzip. Das schwedische System der Pensionssicherung ist von einem leistungsbestimmten (Defined Benefit System) zu einem beitragsbestimmten (Defined Contribution System) mutiert – mit einem engen Zusammenhang zwischen Einkommen, Beiträgen und Rentenhöhe. Der Beitragssatz beträgt 18,5 %, wobei 16, % in die Umlagefinanzierung fließen. Die restlichen 2,5 % werden auf ein eigenes Ansparkonto gezahlt, was bedeutet, dass das neue Alterssicherungssystem zusätzlich zur Umlagenkomponente auch eine kapitalgedeckte Komponente enthält.
<i>Alterssicherung vom leistungsbestimmten zum beitragsbestimmten System mutiert</i>	Da die schwedische Alterssicherung von einem leistungsbestimmten zu einem beitragsbestimmten System mutierte, lässt sich die Höhe der Rente nicht vorhersagen. Bei deren Berechnung werden nicht nur die im Lauf des Erwerbslebens eingezahlten Beiträge, sondern auch demografische und gesamtwirtschaftliche Entwicklungen berücksichtigt. Dies heißt unter anderem, dass sich im Fall des Anstiegs der Lebenserwartung die Höhe der Pension reduziert. Das Rentenalter ist flexibilisiert: Es gibt nur eine Untergrenze mit 61 Jahren. Es besteht die Möglichkeit, länger zu arbeiten und damit individuell auch die Ansprüche zu erhöhen.
<i>Rentenalter flexibilisiert</i>	
<i>Umbau von Rentenversicherung führte auch zum Abbau von Umverteilungselementen</i>	Wenn auch vergleichsweise moderat, hat die schwedische Politik damit den Weg des Rückbaus staatlicher Verantwortung unter Verstärkung der Individualisierung in der Altersvorsorge gewählt (siehe Schermann 1998, S. 420). „Das Schweden in den letzten Jahrzehnten so prominent kennzeichnende Citizenship-Prinzip wurde durch ein strikt an der Beitragsdauer und -höhe orientiertes System mit in Zukunft deutlicher differenzierten Leistungen abgelöst und die überragende Rolle des Staates bei der Bereitstellung des Alters-einkommensmix ... reduziert“ (Hinrichs 2000, S. 201). Nicht zuletzt ist anzumerken, dass mit dem Umbau der schwedischen Rentenversicherung zugleich ein Abbau von Umverteilungselementen einhergeht, von denen vor allem Frauen bisher begünstigt waren (Kohl 2000, S. 634).

## 2.5. Niederlande

Den Niederlanden wird von verschiedener Seite attestiert, dass sie Probleme mit Arbeitslosigkeit und Finanzierung sozialstaatlicher Leistungen in den letzten beiden Jahrzehnten gut gelöst haben. Von einem „niederländischen Wunder“ ist die Rede, wie ein mittlerweile bekannter Buchtitel (Visser/ Hemerijk 1998) unterstreicht. Gemeint damit ist vor allem die beträchtliche Ausweitung der Beschäftigung, insbesondere der Teilzeitbeschäftigung.

*„niederländisches Wunder“*

Anfang der 80er Jahre gab es eine Kumulierung von Problemen, ablesbar am Sinken des Einkommens und der Investitionsrate, an Überkapazitäten in vielen Sektoren, am enormen Anstieg der Arbeitslosigkeit und der Frühverrentungen, an der hohen Staatsverschuldung und an den steigenden Ausgaben in den Arbeitnehmer- und Volksversicherungen (siehe Visser/ Hemerijk 2000, S. 455f.; Kleinfeld 1998, S. 116). Der Weg, den die Politik in den Niederlanden beschritt, war mehr von pragmatischen und graduellen Schritten in den einschlägigen Politikfeldern (Wirtschafts-, Finanz-, Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik) sowie durch Verhandlungen und Kompromisse zwischen Regierung, Gewerkschaften und Arbeitgebervertretungen geprägt (siehe Kleinfeld 1998, 2001; Visser/ Hemerijk 2000). Für diesen Weg wird vielfach auch der Begriff „Polder-Modell“ (Kleinfeld 1998, S. 114) verwendet. Seine Wegmarken sind: Lohnzurückhaltung, Flexibilisierung des Arbeitsmarktes (durch Förderung der Teilzeit und befristeten Beschäftigung, Lockerung des Kündigungsschutzes, die Möglichkeit der Verlängerung der Arbeitszeit), Senkung der öffentlichen Abgabenlast, moderate Arbeitszeitverkürzung, niedrigere Steuern und nicht zuletzt Restriktionen und Akzentverlagerungen im Bereich der Sozialpolitik.

*„Polder-Modell“*

Die restriktive Politik fand ihren Niederschlag im Einfrieren des Leistungsniveaus der Grundrente sowie in Kürzungen des Arbeitslosen- und Arbeitsunfähigkeitsgeldes. Einschneiden-

*Akzentverlagerung  
in der Arbeits-  
marktpolitik*

de Veränderungen in Form der Restringierung des Zugangs zu Sozialleistungen betraf die Arbeitsunfähigkeitsversicherung, die Lohnfortzahlung, die weitgehend privatisiert wurde, sowie die Hinterbliebenenversorgung (Kleinfeld 2001, S. 122f.; Hülsmann u. a. 2001, S. 24f.). Zur gleichen Zeit erfolgte eine Akzentverlagerung in der Arbeitsmarktpolitik durch die Betonung aktivierender Maßnahmen und die Abstützung der Flexibilisierung (z. B. Sozialversicherungspflicht und Gleichstellung von Teilzeit). Hinsichtlich der gesetzlichen Alterssicherung, der staatlichen Grundrente, gab es keine strukturellen Veränderungen. Sie war von den Änderungen realiter insofern betroffen, als ihr Niveau hinter der Lohnentwicklung zurückblieb. Bei Rentensätzen für RentenempfängerInnen mit einem Partner unter 65 Jahren wurde der Grundbetrag gekürzt. Bei der betrieblichen Altersversorgung, die neben der Grundrente eine wichtige Rolle spielt, einen Erfassungsgrad von ca. 94 % aufweist (Hülsmann u.a. 2001, S. 11) und über betriebliche und branchenbezogene Pensionsfonds verwaltet wird, erfolgten gesetzliche Regelungen betreffend die Mitnahmefähigkeit von Altersversorgungsansprüchen bei einem Stellenwechsel sowie betreffend Gleichstellung der Geschlechter und von Teilzeitbeschäftigten.

*Gesamt-  
ausrichtung der  
ergriffenen  
Maßnahmen*

Die Gesamtausrichtung der in den Niederlanden ergriffenen Maßnahmen im Bereich sozialer Sicherung geht dahin, „die Höhe von Leistungsbezügen zu kürzen, die Anspruchsvoraussetzungen zu verschärfen und den Kreis der Leistungsberechtigten einzugrenzen“ (Kleinfeld 2001, S. 138; siehe auch Hülsmann u. a. 2001, S. 24). Das heißt, dass es negativ Betroffene gibt. Zudem ist mit dieser Entwicklung der „Trend zum umfassenden Versorgungsstaat ... dauerhaft umgedreht“ (Kleinfeld 2001, S. 139). Auf der anderen Seite ist mit dem gleichen Autor für die Niederlande ein Faktum zu veranschlagen, von dem eine Reihe europäischer Sozialstaaten noch entfernt sind: „Es gibt keine sozial ungeschützten geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse ... Rechtliche Hindernisse einer Gleichbehandlung flexibler Arbeitsverhältnisse wurden aus

dem Weg geräumt, wobei grundlegende Formen sozialer Sicherung im Alters- und Krankheitsfall aber nicht von der Art des Arbeitsverhältnisses abhängig sind" (Kleinfeld 2001, S. 139).

## 2.6. Bundesrepublik Deutschland

Die Altersvorsorge war in den 90er Jahren wiederholt Gegenstand gesetzlicher Regelungen. Nachdem 1992 ein neues Rentenreformgesetz in Kraft getreten war, das wesentliche Neuerungen sowohl hinsichtlich der Organisation und Finanzierung als auch der Voraussetzungen für den Erwerb von Ansprüchen aus der Rentenversicherung mit sich brachte, betrafen weitere Veränderungen unter anderem die eigenständige Sicherung von Bäuerinnen, die Anhebung der Altersgrenzen und die neuerliche Reduktion der Anrechnung von Ausbildungszeiten. Mit dem Ziel der langfristigen Stabilisierung der Renten – durch deren Anpassung an die sinkende Geburtenrate, die gestiegene Lebenserwartung und die „gedrückte Beschäftigung“ – beschloss die Regierung Kohl ohne den bei früheren Reformen üblichen Konsensweg mit der SPD die schrittweise Senkung des Rentenniveaus ab 1999 (von ca. 70% auf 64 % im Jahr 2030) sowie deutliche Abstriche von Renten bei verminderter Erwerbsfähigkeit.

*Regierung Kohl:  
schrittweise  
Senkung des  
Rentenniveaus*

Die Koalitionsregierung von SPD und Grünen machte diesen Beschluss zwar rückgängig, machte sich allerdings selbst auf den Weg zu einer substanziellen Veränderung der staatlich geregelten Rentenvorsorge, die den aktuellen wie absehbaren Herausforderungen entsprechen sollte. Laut zuständigem Minister, Riester, sollte es „die größte Reform der Nachkriegszeit“ werden – mit den Eckpunkten eines langsamen Anstiegs der Rente und damit eines Absinkens des Niveaus bei gleichzeitiger Kompensation durch eine private Altersvorsorge, die staatlich gefördert wird. Zu den dabei verfolgten Zielen zählen: die Steuerfinanzierung versicherungsfremder Leistungen, die langfristige Stabilisierung der Beiträge (ab 2030 bei 22 %), die Etablierung einer zweiten Säule in Form einer die gesetzliche Rentenversicherung ergänzenden kapitalgedeckten Vorsorge,

*die Riester-  
Rentenreform*

eine Aufwertung der Kinderbetreuungsleistungen sowie die Beseitigung der „verschämten Altersarmut“.

Die Neuregelung erfolgte mit dem „Altersvermögensergänzungsgesetz“ und dem „Altersvermögensgesetz“ im März bzw. Mai 2001 und beinhaltet folgende Änderungen (siehe dazu Hülsmann u. a. 2001; Kohl 2001; Riester 2000; Meurer 2001): Das Rentenniveau in der gesetzlichen Rentenversicherung wird bis zum Jahr 2030 von heute ca. 70 % auf ca. 67 % abgesenkt. Der Beitragssatz soll damit ab 2030 bei 22 % stabilisiert werden. Die Anrechnungsmöglichkeit von Kindererziehungszeiten wird in der Rentenversicherung verbessert. Ein strukturelles Novum stellt die Einführung einer staatlich geförderten, privaten Altersvorsorge auf freiwilliger (nicht obligatorischer) Basis dar. Mit dieser soll die Möglichkeit geschaffen werden, den Niveauverlust in der gesetzlichen Rentenversicherung zu kompensieren. Konkret wird diese zweite Säule aufgebaut durch individuelle Beiträge, die bis zu 4 % (stufenweise eingeführt bis 2008) des Bruttoeinkommens der Versicherten staatlich gefördert werden. Dabei erhalten NiedrigverdienerInnen eine Zulage, Familien mit Kindern eine besondere Förderung, BeziehenderInnen höherer Einkommen können den Beitrag bis zu einer Obergrenze als Sonderausgabe von der Steuer absetzen. Ein weiteres Novum besteht in der Ergänzung der gesetzlichen Rentenversicherung um eine bedarfsabhängige Grundsicherung im Alter. Diese wurde nicht in die Rentenversicherung integriert, sondern verbleibt im Sozialhilfekomplex: Es findet das dort geltende Bedürftigkeitskriterium ebenso Anwendung wie die Höhe der Leistung. Sie wird aus Steuermitteln finanziert und von den Kreisen bzw. kreisfreien Städten durchgeführt. Nicht zum Tragen kommt dabei der Unterhaltsrückgriff auf Ressourcen von unterhaltsverpflichteten Verwandten.

Eine Stärkung erfahren die Betriebsrenten insofern, als nunmehr für alle ArbeitnehmerInnen ein Anspruch auf eine betriebliche Altersversorgung durch Entgeltumwandlung besteht und die Fristen für die Unverfallbarkeit der Ansprüche insgesamt verkürzt werden.

*Stabilisierung  
des Beitrags-  
satzes durch  
Absenken des  
Rentenniveaus  
- dafür staatlich  
geförderte  
private  
Altersvorsorge*

*„bedarfsabhängige  
Grundsicherung  
im Alter“*



Auch wenn der zuständige Minister Riester (Das Parlament vom 18. 5. 2001; auch 2000) funktionsoptimistisch bei dieser Reform viele Gewinner und keine Verlierer sieht, sind die Auswirkungen dieser Reform unstrittig vielschichtiger. Diese bedeuten nicht bloß eine Anpassung des Rentensystems an veränderte Bedingungen, sondern eine normative und funktionale Neujustierung der Rentensicherung mit dem (tendenziellen) Abgang von der Lebensstandardsicherung und der Verschiebung der Gewichtung der drei Säulen in Richtung Stärkung privater, individueller und betrieblicher Sicherungssysteme (siehe Ostner u. a. 2001, S. 27ff; Kohl 2000, S. 625; Meurer 2001). Nullmeier (2001, S. 647) sieht eine grundlegende politische Weichenstellung dieser Rentenreform darin, dass der Markt zwar den Wohlfahrtsstaat nicht ersetzt, aber in diesen einzieht. Die Rentenreform läuft auf eine Neuorientierung im Gesetz der Rentenversicherung hinaus, nämlich von der Leistungsorientierung hin zur Beitragsorientierung – was heißt, dass zwar der Beitrag festgelegt ist, aber die Höhe der Rentenleistung offen bleibt. Dieser Problematik hat die Koalitionsregierung Schröder durch die politische Festlegung einer Niveausicherungsklausel in Höhe von 67 % Rechnung zu tragen versucht (siehe Meurer 2001, S. 134; Kohl 2000, S. 637).

Eine Verschiebung wird auch auf der finanziellen Ebene offenkundig: Für die kapitalgedeckte Altersvorsorge gibt es keinen Arbeitgeberbeitrag. Damit ist die bisherige Beitragsäquivalenz teilweise aufgegeben. In Zukunft wird es auf jeden Fall für jene eine niedrigere Rente geben, die die Möglichkeit der kapitalgedeckten Vorsorge nicht nützen bzw. nützen können. Dies könnte mehr auf Niedrigverdienende und insofern wieder mehr auf Frauen zutreffen (siehe Fuchsloch 2000, S. 70). In der kapitalgedeckten Säule entfallen die für die gesetzliche Rentenversicherung geltenden sozialen Ausgleichselemente: Es werden weder Zeiten des Arbeitslosengeldbezugs noch der Kindererziehung angerechnet. Die Rentenreform generiert in unterschiedlicher Weise negative Auswirkungen. Es gibt aber auch zweifellos Gewinner: Es werden jene profitieren, die die staatliche Förderung der zusätzlichen, kapitalgedeckten Altersvor-

*„Markt ersetzt Wohlfahrtsstaat nicht, aber zieht in diesen ein“*

*Beitragsäquivalenz wurde teilweise aufgegeben*

*Rentenreform generiert in unterschiedlicher Weise negative Auswirkungen*

*Gewinner der Reform*

sorge in Anspruch nehmen können, wobei besser Verdienende besser als Durchschnittsverdiener abschneiden werden. Gewinnen werden bedürftige RentnerInnen, die ohne Regress ihren Anspruch auf eine bedarfsgeprüfte Grundrente geltend machen können. Menschen am Beginn des Erwerbslebens werden hinsichtlich ihres Beitrags zum Umlageverfahren ebenso finanziell entlastet wie ArbeitgeberInnen, die mit einem limitierten Beitrag in der gesetzlichen Rentenversicherung rechnen können. Letztere sind zudem von einer Beitragsleistung zur kapitalgedeckten Säule befreit. Die wahren Gewinner sind nach Ostner u. a. die Kindererziehenden: durch die bessere Anrechnung von Kindererziehungszeiten in der gesetzlichen Rentenversicherung sowie durch staatliche Kinderzuschüsse zur kapitalgedeckten privaten Vorsorge. Es findet so eine Umverteilung von Kinderlosen zu Eltern statt (Ostner u. a. 2001, S. 30; siehe auch Kohl 2001).

**2.7. Österreich***Reformen bereits in 80er und 90er Jahren*

Ebenso wie in Deutschland wurde die Pensionsversicherung in Österreich während der 80er, insbesondere der 90er Jahre verschiedenen „Reformen“ unterzogen – mit durchwegs restriktiver Ausrichtung. Das Leistungsbemessungssystem der Pensionsversicherung wurde in den 80er Jahren mit der Abschaffung des so genannten Grundbetrages (1984) substantiell verändert. Daneben wurden im Laufe der 90er Jahre (1993, 1996) die Steigerungsraten stufenweise angeglichen und schließlich 1997 linearisiert, was sich zu Ungunsten von Personen mit vergleichsweise geringen Versicherungszeiten (d. h. vor allem von Frauen) auswirkte. Des Weiteren wurden Abschläge für die vorzeitige Inanspruchnahme der Pension eingeführt und die dafür notwendige Wartezeit angehoben. Seit 1993 findet daneben bei der Ermittlung des Faktors der Pensionsanpassung nicht mehr die Entwicklung der Bruttolöhne, sondern nur mehr jene der Nettolöhne Berücksichtigung, was sich auf die Leistungshöhe der Pensionen negativ auswirkt. Unter der neuen Regierungskonstellation, einer ÖVP-FPÖ-Koalition seit Februar 2000, zeichnen sich noch weitergehende

Veränderungen ab – dies deutlicher auf Ebene programmatischer Vorstellungen und Perspektiven als auf Ebene der in den letzten drei Jahren realisierten Maßnahmen. Wie keine der bisherigen Regierungen in der Zweiten Republik kennzeichnet die gegenwärtige Regierung der programmatische Konsens über einen neoliberal orientierten Umbau des Sozialstaates. Dies ist ablesbar an Zielvorstellungen wie der „Abschlankung staatlicher Aufgaben“, dem grundsätzlichen Vorrang der (Eigen-)Vorsorge vor Fürsorge, der Neuordnung der Aufgabenteilung zwischen staatlicher und privater sozialer Verantwortung, der Umgewichtung der Sozialpolitik in Richtung prioritärer Ausrichtung des Sozialstaates an individuellen Bedarfslagen, der Unterordnung sozialpolitischer Gestaltung unter budget-, wirtschafts- und standortpolitische Prioritäten. Diese Vorstellungen laufen auf eine Politik der Kürzungen sozialstaatlicher Leistungen und auf die Beschränkung des Zugangs zu diesen hinaus (siehe Tálos 2002).

*Konsens in gegenwärtiger Regierung über neoliberal orientierten Umbau des Sozialstaates*

Die konkret gesetzlich beschlossenen Maßnahmen bewegen sich – abgesehen vom organisatorischen Umbau des Dachverbandes der Sozialversicherungsträger mit der Schwächung sowohl der Selbstverwaltung als auch der Position der Arbeitnehmervertretungen – weitgehend innerhalb des bestehenden Rahmens, wie die so genannte Pensionsreform aus 2000 zeigt: Es wird damit die Politik der SPÖ-ÖVP-Koalition, die mit Sparpakten (1995/96) und der Pensionsreform (1997) in den letzten Jahren bereits restriktive Maßnahmen gesetzt hat, verstärkt weitergeführt. Das gesetzliche Anfallsalter bei vorzeitigen Alterspensionen wird schrittweise (bis 1. Oktober 2002) um 18 Monate angehoben. Die Pensionsabschläge werden im Fall des vorzeitigen Pensionsantritts von 2 auf 3 Prozentpunkte erhöht. Eine Kürzung der Witwen- bzw. Witwerpension erfolgt insofern, als diese im Unterschied zum bisher geltenden Stand (zwischen 40 und 60 %) in Zukunft zwischen 0 und 60 % der Pension des/der Verstorbenen betragen wird.

*restriktive Politik wird fortgesetzt*

Der Umbau der Pensionsversicherung sollte allerdings nicht auf derlei Maßnahmen beschränkt bleiben. Laut Regierungsprogramm ist an einen strukturellen Umbau der bestehenden

*Leitlinien  
freiheitlicher  
Sozialpolitik*

Pensionsversicherung zu einem Drei-Säulen-System gedacht. Das Regierungsprogramm gibt sich allerdings hinsichtlich der konkreten Konturen dieses Modells kryptisch. Ein wenig mehr lässt sich die damit verfolgte Ausrichtung einer Pensionsreform an den Überlegungen einer der beiden Regierungsparteien, nämlich der FPÖ (Leitlinien freiheitlicher Sozialpolitik 1997), erkennen. Die Altersvorsorge soll danach künftig auf drei Säulen ruhen: Die erste Säule als gesetzliche Mindest-Absicherung, die allerdings wieder nur auf Erwerbstätige bezogen ist, soll im Umlageverfahren finanziert werden und bei einem gleich hohen Beitragssatz wie heute (22,8 %) als Leistung eine Nettoersatzrate von höchstens 50 % bringen – heute sind es (Medianwert) bei Frauen 73 %, bei Männern 83 %. Diese Einbuße soll durch die zweite Säule, die betriebliche Vorsorge, abgedeckt und auf dem Weg des Kapitaldeckungsverfahrens finanziert werden. Diese Säule besteht näherhin aus den Abfertigungen. Die dritte Säule bestünde in der individuellen Vorsorge, die – so im Regierungsprogramm – steuerlich gefördert werden soll.

*unübersehbare  
Nähe zu  
Mischsystemen  
à la Argentinien  
und Ungarn*

Auch wenn die FPÖ das Referenzmodell für ihre Überlegungen nicht benennt, weisen diese – bei Berücksichtigung österreichischer Gegebenheiten (staatlich geregelte erwerbsorientierte Pensionsversicherung, Abfertigung für ArbeitnehmerInnen) – eine unübersehbare Nähe zu Mischsystemen auf, wie sie in lateinamerikanischen Ländern à la Argentinien und in Ungarn umgesetzt wurden. Insofern gilt Ähnliches wie für Ungarn. Dieses Umbaumodell läuft generell auf eine Teilprivatisierung des öffentlichen Pensionssystems hinaus. Es bindet die Alterssicherung strikter an die Erwerbsarbeit und die individuelle Erwerbsbiografie hinsichtlich Lohn, Dauer und Art der Beschäftigung (Vollzeitbeschäftigung, Teilzeitbeschäftigung usw.). Im Unterschied zu Ländern wie der Schweiz, den Niederlanden oder Dänemark, aber gleich wie in Argentinien und Ungarn bedeutet die erste Säule keine universelle Grundrente, sondern nur eine Alterssicherung für Erwerbstätige. Dieses Modell ist in beiden Säulen wenig dazu geeignet, den Veränderungen der Erwerbsarbeit durch Flexibilisierung und Atypisierung (siehe dazu Tálos 1999) Rechnung zu tragen. Die Verlierer sind noch

weiter zu fassen, denn die Umsetzung dieses Modells wäre der größte Leistungsabbau in der sozialpolitischen Entwicklung der Zweiten Republik. Gibt es heute eine Nettoersatzrate (Medianwert) für Männer von 83 %, für Frauen von 73 %, so würde diese bei Umsetzung des FPÖ-Modells drastisch sinken: Denn danach würde die erste Säule mit dem staatlich geregelten Umlagesystem eine Nettoersatzrate von höchstens 50 % ergeben, die zweite Säule sollte (ohne nähere Berechnung) durch die bestehenden Abfertigungen abgedeckt werden. Nicht nur, dass sich die unselbstständig Erwerbstätigen damit den enormen Verlust selbst zahlen müssten, weil Abfertigungen Lohnbestandteil sind. Nach Berechnungen von Erich Türk, Experte der AK Wien, könnte sich aus der jüngst beschlossenen und derzeit gültigen Abfertigungsregelung bei Annahme eines Pensionsantrittsalters von 62 Jahren und einer durchgehenden Einzahlung (Annahme ab 20 Jahren und ohne jegliche Zwischenauszahlung) eine Zusatzpension in Höhe von rund 6 % Nettoersatzrate ergeben. Würde also dieses Modell umgesetzt, würde das Leistungsniveau der Alterssicherung in Österreich gravierend sinken.

Dass mehr Diskontinuitäten in der Erwerbsbiografie, niedrigere Einkommen und der fehlende soziale Ausgleich in der zweiten Säule sich insbesondere negativ auf die Alterssicherung von Frauen auswirken (siehe auch Behrendt 2000, S. 17), liegt auf der Hand.

### 3. Zusammenfassung

Die angeführten Beispiele untermauern, dass die Alters- bzw. Renten- bzw. Pensionsvorsorge in den beiden letzten Jahrzehnten international eine wesentliche Materie auf der sozialpolitischen Agenda darstellt. Obwohl das Bemühen, den aktuellen Problemlagen und absehbaren Herausforderungen zu begegnen, in divergierenden Optionen, Formen und Maßnahmen seinen Niederschlag fand, lassen sich gemeinsame Trends konstatieren:

*bei Umsetzung  
des FPÖ-  
Modells würde  
Nettoersatzrate  
drastisch  
sinken*

*gemeinsame  
Trends:*

- Durchwegs kommt es zu einer Verschiebung in der Gewichtung der verschiedenen Formen, das heißt, der staatlichen, betrieblichen und privaten Alterssicherung. Kernpunkte dabei sind der mehr oder weniger ausgeprägte Rückbau staatlicher Verantwortung sowie das verstärkte Gewicht betrieblicher und privater Altersvorsorge. Die Alterssicherung wird zunehmend mehr getragen von einem Mischsystem. (Teil-)Privatisierung heißt zugleich mehr Individualisierung und Ungleichheit in der Versorgung im Alter.
- Soziale Ausgleichselemente, wie sie in vielen staatlich geregelten Renten- und Pensionssystemen verankert waren und sind, werden zum einen durch Privatisierung in ihrer Bedeutung reduziert, zum anderen zum Teil auf die Bekämpfung der Rentenarmut fokussiert – wie die Beispiele Chile, Deutschland, Schweden und Großbritannien zeigen.
- Zugleich mit der Ausweitung von Mischsystemen wird der Stellenwert des bislang dominanten Umlagesystems beschränkt, im Vergleich dazu findet das Kapitaldeckungsverfahren größere Verbreitung.
- (Teil-)Privatisierung geht einher mit der verstärkten Erwerbsarbeitsorientierung und Stärkung der Beitragsäquivalenz bei gleichzeitiger Reduktion von Elementen der interpersonellen Umverteilung: ablesbar an der Verschärfung der Voraussetzungen für den Bezug, der Reduktion beitragsfreier Zeiten und der Einführung von Abschlägen bei vorzeitiger Pension.
- Der Ausbau der (Teil-)Privatisierung bringt zugleich auch einen Wechsel vom tradierten dominant leistungsbestimmten System (Defined Benefit System) zu einem beitragsbestimmten System (Defined Contribution System) mit sich.
- Zu den Detailmaßnahmen zählt in einigen Ländern die Erhöhung des Rentenzugangsalters – erreicht unter anderem über finanzielle Sanktionen bei vorzeitigen Pensionen und der Anhebung des Rentenalters. Kindererziehungs- und Pflegezeiten werden in einigen Ländern verstärkt berücksichtigt.

Die Auswirkungen der realisierten, zum Teil strukturellen Änderungen in der Alterssicherung sind vielschichtig und lassen sich

somit nicht in ein einfaches, trennscharfes Schema Verlierer – Gewinner gießen. Allerdings kann angemerkt werden, dass kein Anlass zu Optimismus hinsichtlich der heute oft hervorgehobenen überragenden Problemlösungskapazität von „mehr Privat“ besteht. Nicht nur dass mit den Veränderungen durchgängig Leistungskürzungen verbunden sind. Der Maxwell-Skandal in Großbritannien, die Enron-Pleite mit den Verlusten von Pensionsansprüchen und die negativen Auswirkungen der Börsenturbulenzen auf die Pensionsfonds in den USA belegen ebenso wie die Kürzungen der Betriebsrenten in Japan und bei den Zusatzrenten in Österreich die Problemträchtigkeit einer privatisierten Altersvorsorge.

*Problemlösungs-  
kapazität von  
„mehr Privat“  
darf in Frage  
gestellt werden*

Die unter anderem von der Weltbank und ihren Experten (siehe Holzmann 2000) geteilte optimistische Annahme der größeren versicherungsmathematischen Gerechtigkeit geht nicht auf. Eine von Behrendt für zwölf industrialisierte Wohlfahrtsstaaten durchgeführte Untersuchung über die Verteilungswirkung privater Renten hat folgendes bemerkenswerte Ergebnis erbracht: Private Renten erhalten oder verstärken die am Arbeitsmarkt bestehenden Ungleichheiten. Betroffen davon sind vor allem Frauen. Faktoren wie diskontinuierliche Erwerbsbiografie, geringere Verdienste und atypische Beschäftigung tragen dazu bei, „dass Frauen seltener Ansprüche auf private Renten erwerben und, falls sie solche erwerben, geringere Rentenleistungen erhalten. Vor allem das Erfordernis langer Beitragszeiten wirkt sich zum Nachteil von Frauen aus“ (Behrendt 2000, S. 17).

#### Literatur:

- Alber, J. (1982): Vom Armenhaus zum Wohlfahrtsstaat, Frankfurt/ New York.
- Behrendt, Chr. (2000): Bieten private Renten eine gangbare Alternative? Ihre Verteilungswirkungen in einer vergleichenden Perspektive, in: Internationale Revue für Soziale Sicherheit 53/3/2000, S. 3–29.
- Der Beveridge-Plan (1943): Bericht von Sir William Beveridge, dem britischen Parlament überreicht im November 1942, Zürich/New York.
- Ferge, Z. (2001): Beunruhigende Ruhe in der ungarischen Sozialpolitik, in: Internationale Revue für Soziale Sicherheit 54, 2–3/2001, S. 123–147.

- Flora, P. (ed.) (1986): Growth to Limits, Vol. 1, Berlin/New York.
- Förster, M. (2001): Armutsgefährdete und arme Personen, in: Sozialbericht 1999, Wien, S.197–215.
- Fuchsloch, Chr. (2000): Moderne Anforderungen an eine Alterssicherung und das Rentenreformmodell der Bundesregierung, in: Zeitschrift für Sozialreform 8/2000, S. 700–718.
- Götting, U. (1998): Transformation der Wohlfahrtsstaaten in Mittel- und Osteuropa, Opladen.
- Hinrichs, K. (2000): Rentenreformpolitiken in OECD-Ländern, in: Deutsche Rentenversicherung, 3-4/2000, S. 188–209.
- Hinrichs, K. (2001): Armutsfeste Grundsicherung im Alter. Ausländische Modelle und die jüngste Rentenreform in Deutschland, ZES-Arbeitspapier, Nr. 3/2001, Bremen.
- Holzmann, R. (2000): Der Weltbank-Ansatz zur Rentenreform, in: Internationale Reform für Soziale Sicherheit 53, 1/2000, S. 13–39.
- Hülsmann, J./J. Schmid/S. Schöll (2001): Rentenreformen in sechs westeuropäischen Ländern, WIP Occasional Paper Nr. 15, Tübingen.
- Hyde, M./J. Dixon/M. Joyner (1999): Arbeit, Sicherheit und Bereitstellung von Chancen: Zur Reform der sozialen Sicherheit im Vereinigten Königreich, in: Internationale Revue für Soziale Sicherheit 52, 4/1999, S. 81–103.
- Jäger, J. (2001): Politische Ökonomie der Sozialpolitik: Uruguay und Chile im lateinamerikanischen Kontext, in: J. Jäger u. a. (Hg.), Sozialpolitik in der Peripherie, Wien, S. 37–56.
- Jäger, J./G. Melinz/S. Zimmermann (2001): Sozialpolitik in der Peripherie, in: dies. (Hg.): Sozialpolitik in der Peripherie, Wien, S. 9–36.
- Kay, St. J. C. (2000): Recent changes in Latin American welfare states, in: Journal of European Social Policy 10 (2) 2000, S. 185–203.
- Kleinfeld, R. (1998): Was können die Deutschen vom niederländischen ‚Poldermodell‘ lernen? In: J. Schmid/R. Niketta (Hg.), Wohlfahrtsstaat. Krise und Reform im Vergleich, Marburg, S. 113–138.
- Kleinfeld, R. (2001): Der niederländische Sozialstaat auf dem Weg zum postindustriellen Wohlfahrtsstaat, in: K. Kraus/Th. Giesen (Hg.), Sozialstaat in Europa, Opladen, S. 117–141.
- Klös, H.-P. (1987): Soziale Sicherung und Arbeitsmärkte in Europa, in: H.-J. Platzer (Hg.), Sozialstaatliche Entwicklung, Baden-Baden, S. 23–43.



- Kohl, J. (2001): Die deutsche Rentenreform im europäischen Kontext, in: Zeitschrift für Sozialreform 6/47 (2001), S. 613–644.
- Kohl, J. (2000): „Der Sozialstaat: Die deutsche Version des Wohlfahrtsstaates – Überlegungen zu einer typologischen Verortung“, in: St. Leibfried/ U. Wagtschal (Hg.), Der deutsche Sozialstaat. Frankfurt, S. 115–152.
- Leitlinien freiheitlicher Sozialpolitik (1997), H. Haupt u.a., Freiheitliche Akademie, Wien.
- Lewis, J. (2001): Das Vereinigte Königreich: Auf dem Weg zu einem neuen Wohlfahrtsmodell unter Tony Blair, in: Zeitschrift für Sozialreform 6/47/2001, S. 585–604.
- Lißner, L./J. Wöss (1999): Umbau statt Abbau. Sozialstaaten im Vergleich: Deutschland, Österreich, Schweden, Frankfurt/ Wien.
- Mesa-Lago, C. (1997): Die Reform der Renten in Lateinamerika und die Position der internationalen Organisationen, in: Zeitschrift für ausländisches und internationales Arbeits- und Sozialrecht 1997, S. 162–198.
- Mesa-Logo, C. (2001): Die Rentenstrukturreform der sozialen Sicherheit in Lateinamerika: Modelle, Merkmale, Ergebnisse und Lehren, in: Internationale Revue für Soziale Sicherheit 54, 4/2001, S. 79–108.
- Meurer, A. (2001): Aktuelle Entwicklungen im System der Alterssicherung in Deutschland: Beständigkeit und Wandel unter einen Hut bringen, in: Internationale Revue für Soziale Sicherheit 54, 4/2001, S. 131–139.
- Müller, K. (2001): Die neue Rentenorthodoxie in Lateinamerika und Osteuropa, in: J. Jäger u. a. (Hg.), Sozialpolitik in der Peripherie, Wien, S. 239–255.
- Müller, K. (2001a): Die politische Ökonomie der Rentenreformen in Osteuropa, in: Internationale Revue für Soziale Sicherheit 54, 2-3/2001, S. 65–91.
- Nullmeier, F. (2001): Sozialpolitik als marktregulative Politik, in: Zeitschrift für Sozialreform 6/47 (2001), S. 645–668.
- Ogus, A. (1981): Landesbericht Großbritannien, in: P. Köhler/H. Zacher (Hg.), Ein Jahrhundert Sozialversicherung, Berlin, S. 269–443.
- Ostner, I./S. Leitner/St. Lessenich (2001): Sozialpolitische Herausforderungen, Hans Böckler Stiftung Arbeitspapier 41, Düsseldorf.
- Pinera, J. (1998): Pensionsreform. Das chilenische Modell, Wien.
- Riester, W. (2000): Keine Verlierer, viele Gewinner, in: Soziale Sicherheit 10/2000, S. 330–332.

- Scharf, Th. (2001): Sozialpolitik in Großbritannien: Vom Armengesetz zum „Dritten Weg“, in: K. Kraus/Th. Geisner (Hg.), Sozialstaat in Europa, Wiesbaden, S. 43–61.
- Schermann, K. G. (1998): Die Rentenreform in Schweden, in: Deutsche Rentenversicherung 6–7–8/ 1998, S.413–431.
- Schmid, J. (2002): Wohlfahrts-Staaten im Vergleich, Opladen.
- Schmidt, M., G. (1998): Sozialpolitik in Deutschland. Historische Entwicklung und internationaler Vergleich, 2. Auflage. Opladen.
- Tálos, E. (Hg.) (1999): Atypische Beschäftigung. Internationale Trends und sozialstaatliche Regelungen, Wien.
- Tálos, E. (2001): Sozialpolitik zwischen konservativer Tradition und neoliberaler Orientierung. Eine Einjahresbilanz der ÖVP/FPÖ-Regierung, in: Kurswechsel 16, S. 17-29.
- Tálos, E. (2002): Soziale Sicherung in Österreich: Zwischen Kontinuität und Neujustierung?, ZES-Arbeitspapier Nr. 7/2002, Bremen.
- Tálos, E./G. Falkner (1994): Sozialpolitik auf dem Rückzug? Tendenzen in westeuropäischen Sozialstaaten, in: Wirtschaft und Gesellschaft 20/ 1994, S. 247–279.
- Tálos, E./H. Obinger (1998): Sozialstaaten nach dem „goldenen Zeitalter“. Eine Einleitung, in: E. Tálos (Hg.), Soziale Sicherung im Wandel. Österreich und seine Nachbarstaaten im Vergleich. Wien et al., S. 7–30.
- Visser, J./ A. Hemerijk (1998): Ein niederländisches Wunder? Reform des Sozialstaates und Beschäftigungswachstum in den Niederlanden, Frankfurt.
- Visser, J./ A. Hemerijk (2000): Die pragmatische Anpassung des niederländischen Sozialstaates – ein Lehrstück?, in: St. Lessenich/U. Wagschal (Hg.), Der deutsche Sozialstaat, Frankfurt, S. 452–473.
- Wittrock, A. (1998): Die Alterssicherung im internationalen Vergleich. Landesbericht Vereinigtes Königreich, in: Deutsche Rentenversicherung 6–7–8/ 1998, S. 383–390.
- Wörister, K. (1998): Soziale Sicherung in Ungarn, in: E. Tálos (Hg.), Soziale Sicherung im Wandel, Wien, S. 289–364.
- Zimmermann, S. (2001): Wohlfahrtspolitik und die staatssozialistische Entwicklungsstrategie in der „anderen“ Hälfte Europas im 20. Jahrhundert in: J. Jäger u. a. (Hg.), Sozialpolitik in der Peripherie, Wien, S. 211–237.

INSTITUT FÜR SOZIAL- UND WIRTSCHAFTSWISSENSCHAFTEN

# WISO

WIRTSCHAFTS-UND SOZIALPOLITISCHE ZEITSCHRIFT

Die Zeitschrift WISO wird vom Institut für Sozial- und Wirtschaftswissenschaften (ISW) herausgegeben. Sie dient der Veröffentlichung neuer sozial- und wirtschaftswissenschaftlicher Erkenntnisse sowie der Behandlung wichtiger gesellschaftspolitischer Fragen aus Arbeitnehmersicht.

Lohnpolitik, soziale Sicherheit, Arbeitsmarkt und Arbeitslosigkeit, Arbeit und Bildung, Frauenpolitik, Mitbestimmung, EU-Integration - das sind einige der Themen, mit denen sich WISO bereits intensiv auseinander gesetzt hat.

WISO richtet sich an BetriebsrätInnen, GewerkschafterInnen, WissenschaftlerInnen, StudentInnen, Aktive in Verbänden, Kammern, Parteien und Institutionen sowie an alle, die Interesse an Arbeitnehmerfragen haben.

Erscheinungsweise: vierteljährlich

Preise:\* Jahresabonnement EUR 22,00 (Ausland EUR 28,00)  
Studenten mit Inskriptionsnachweis EUR 13,00  
Einzelausgabe EUR 7,00 (Ausland EUR 12,00)

(\* Stand 2005 - Die aktuellen Preise finden Sie auf unserer Homepage unter [www.isw-linz.at](http://www.isw-linz.at))

Wir laden Sie ein, kostenlos und ohne weitere Verpflichtungen ein WISO-Probeexemplar zu bestellen. Natürlich können Sie auch gerne das WISO-Jahresabonnement anfordern.

Informationen zum ISW und zu unseren Publikationen - inklusive Bestellmöglichkeit - finden Sie unter [www.isw-linz.at](http://www.isw-linz.at).



## BESTELLSCHEIN\*

Bitte senden Sie mir kostenlos und ohne weitere Verpflichtungen

- 1 Probeexemplar der Zeitschrift WISO
- 1 ISW Publikationsverzeichnis

Ich bestelle \_\_\_\_\_ Exemplare des WISO-Jahresabonnements (Normalpreis)

Ich bestelle \_\_\_\_\_ Exemplare des WISO-Jahresabonnements für StudentInnen mit Inskriptionsnachweis

\* Schneller und einfacher bestellen Sie über das Internet: [www.isw-linz.at](http://www.isw-linz.at)

Name \_\_\_\_\_

Institution/Firma \_\_\_\_\_

Straße \_\_\_\_\_

Plz/Ort \_\_\_\_\_

E-Mail \_\_\_\_\_

### BESTELLADRESSE:

ISW  
Weingartshofstr. 10, A-4020 Linz  
Tel. ++43/732/66 92 73-33 21  
Fax ++43/732/66 92 73-28 89  
E-Mail: [wiso@ak-ooe.at](mailto:wiso@ak-ooe.at)  
Internet: [www.isw-linz.at](http://www.isw-linz.at)