

## Österreich – Modell eines erfolgreichen Wohlfahrtsstaats?

---

Josef Schmid, Johannes Klenk, Daniel Wissmann

Josef.Schmid@uni-tuebingen.de, info@jklenk.de, Daniel.Wissmann@gmx.de

Institut für Politikwissenschaft

Professur für politische Wirtschaftslehre

Melanchthonstr. 36

72074 Tübingen

<http://www.wip-online.org>

EBERHARD KARLS

UNIVERSITÄT  
TÜBINGEN



### **Zu den Autoren:**

Dr. Josef Schmid ist Professor für politische Wirtschaftslehre und vergleichende Politikfeldanalyse am Institut für Politikwissenschaft der Eberhard Karls Universität Tübingen.

Johannes Klenk studiert an der Universität Tübingen Erziehungs- und Politikwissenschaft.

Daniel Wissmann ist Student der Internationalen Volkswirtschaftslehre und Politikwissenschaft in Tübingen.

---

**ISSN 1614-5925**

© Tübingen 2008

Josef Schmid/Johannes Klenk/Daniel Wissmann

Hinweis zu den Nutzungsbedingungen:

Nur für nichtkommerzielle Zwecke im Bereich der wissenschaftlichen Forschung und Lehre und ausschließlich in der von der WiP-Redaktion veröffentlichten Fassung – vollständig und unverändert! – darf dieses Dokument von Dritten weitergegeben sowie öffentlich zugänglich gemacht werden.

## **Abstract**

Trotz diverser Unterschiede stellt Österreich als hoch erfolgreiches konservatives Wohlfahrtsregime gerade aus der Perspektive der deutschen Politikwissenschaft einen interessanten Vergleichsfall dar. Das vorliegende WiP-Paper beschäftigt sich deshalb mit zwei Politikfeldern des österreichischen Wohlfahrtsstaats. Zunächst geht es um die Arbeitsmarktpolitik und deren Organisation im Rahmen des österreichischen Arbeitsmarktservice. Es fällt hierbei auf, dass zur Bewältigung der strukturellen Veränderungen auf dem Arbeitsmarkt eine weitere Qualifikation der Beschäftigten nötig ist, die allerdings über bloße berufsrelevante Anpassungsqualifikationen hinausgehen muss. Im zweiten Teil dieses Working Papers steht das österreichische Rentensystem (bzw. „Pensionssystem“) im Mittelpunkt. Fazit ist hier, dass die österreichischen Pensionsreformen und die damit verbundenen Leistungskürzungen relativ massiv ausfielen. Allerdings bleibt anzumerken, dass in Österreich ausgehend von einem sehr hohen Pensionsniveau reformiert wurde. Insgesamt wird das österreichische Pensionssystem auch in Zukunft einen vergleichsweise hohen Lebensstandard sichern.

Coming from the perspective of German political science the Austrian welfare system is, despite all differences, an interesting example, because it has the reputation of a highly successful conservative regime. Therefore, this WiP-Paper deals with two important policy fields of the Austrian welfare Regime. Employment policy and its organisation through the Public Employment Service Austria will be discussed first. Hereby it is of special interest that further qualification measures of employees will be needed to overcome labour market's structural problems – however, these measures have to go beyond traditional vocational trainings. The second part of the paper deals with the Austrian pension system. Its reforms were comparatively massive and came along with considerable benefit cuts, however the reform policies started at a rather high level. All in all the Austrian pension system will in future be able to secure a high standard of living.

# Inhaltverzeichnis

Abstract .....	3
<b>1 Vorwort: Gibt es einen erfolgreichen konservativen Weg? (Josef Schmid) .....</b>	<b>6</b>
<b>2 Arbeitsmarktpolitik in Österreich (Johannes Klenk) .....</b>	<b>9</b>
<b>2.1 Einleitung .....</b>	<b>9</b>
<b>2.2 Arbeitsmarktpolitik in Österreich .....</b>	<b>10</b>
2.2.1 Historische Entwicklung .....	10
2.2.2 Europäische Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik in Österreich .....	11
2.2.3 Arbeitsmarktpolitik der Regierungen unter Bundeskanzler Schüssel .....	14
<b>2.3 Herausforderungen und Perspektiven österreichischer Arbeitsmarktpolitik .....</b>	<b>17</b>
2.3.1 Durchführung der Arbeitsmarktpolitik in Österreich: Das AMS .....	17
2.3.2 Zielsetzung des AMS .....	17
2.3.3 Aktuelle Herausforderungen .....	21
2.3.4 Perspektiven österreichischer Arbeitsmarktpolitik .....	22
<b>2.4 Fazit .....</b>	<b>25</b>
<b>3 Das österreichische Pensionssystem (Daniel Wissmann) .....</b>	<b>27</b>
<b>3.1 Einleitung .....</b>	<b>27</b>
<b>3.2 Die Entwicklung des österreichischen Pensionssystems .....</b>	<b>29</b>
3.2.1 Prinzipien und Organisation .....	29
3.2.2 Prinzipien und Organisation .....	32
<b>3.3 Der Reformprozess seit den 1980er Jahren .....</b>	<b>34</b>
3.3.1 Prinzipien und Organisation .....	34
3.3.2 Die Entwicklung bis 2000 .....	37
3.3.3 Die Pensionsreformen 2000, 2003 und 2004 .....	39
3.3.4 Die Bewertung der Pensionsreformen .....	43

<b>3.4 Das österreichische Pensionssystem im internationalen Vergleich .....</b>	<b>46</b>
3.4.1 Grundlegende Trends internationaler Rentenreformen .....	46
3.4.2 Wichtige Kennzahlen im Vergleich .....	47
<b>3.5 Schluss .....</b>	<b>52</b>

<b>Literatur und Quellen .....</b>	<b>54</b>
------------------------------------	-----------

### **Abbildungen und Tabellen:**

Typen und Dimensionen des Wohlfahrtsstaats.....	7
Prognose Beschäftigung – Arbeitslosigkeit bis 2010	24
Arbeitslosenquote nach Bildungsabschluss .....	25
Beitragsätze Pensionsversicherung .....	31
Sozialleistungsquoten 1990-2004 .....	33
Arbeitslosenquoten Österreich und OECD 1993-2006 .....	34
Öffentliches Defizit in Österreich .....	35
Lebenserwartung, Fertilität und Abhängigkeitsquote in Österreich, Deutschland .....	36
Erwerbsquote älterer Arbeitnehmer und Lebenserwartung .....	37
Effekt der Inflationsindexierung von Pensionen auf das Pensionsniveau .....	43
Bruttoersatzraten nach Einkommensniveau .....	48
Nettoersatzraten nach Einkommensniveau .....	49
Bruttoalterswohlstand als Vielfaches des individuellen Bruttoverdienstes .....	50
Bruttoersatzraten vor und nach größeren Reformen in ausgewählten OECD-Staaten .....	51

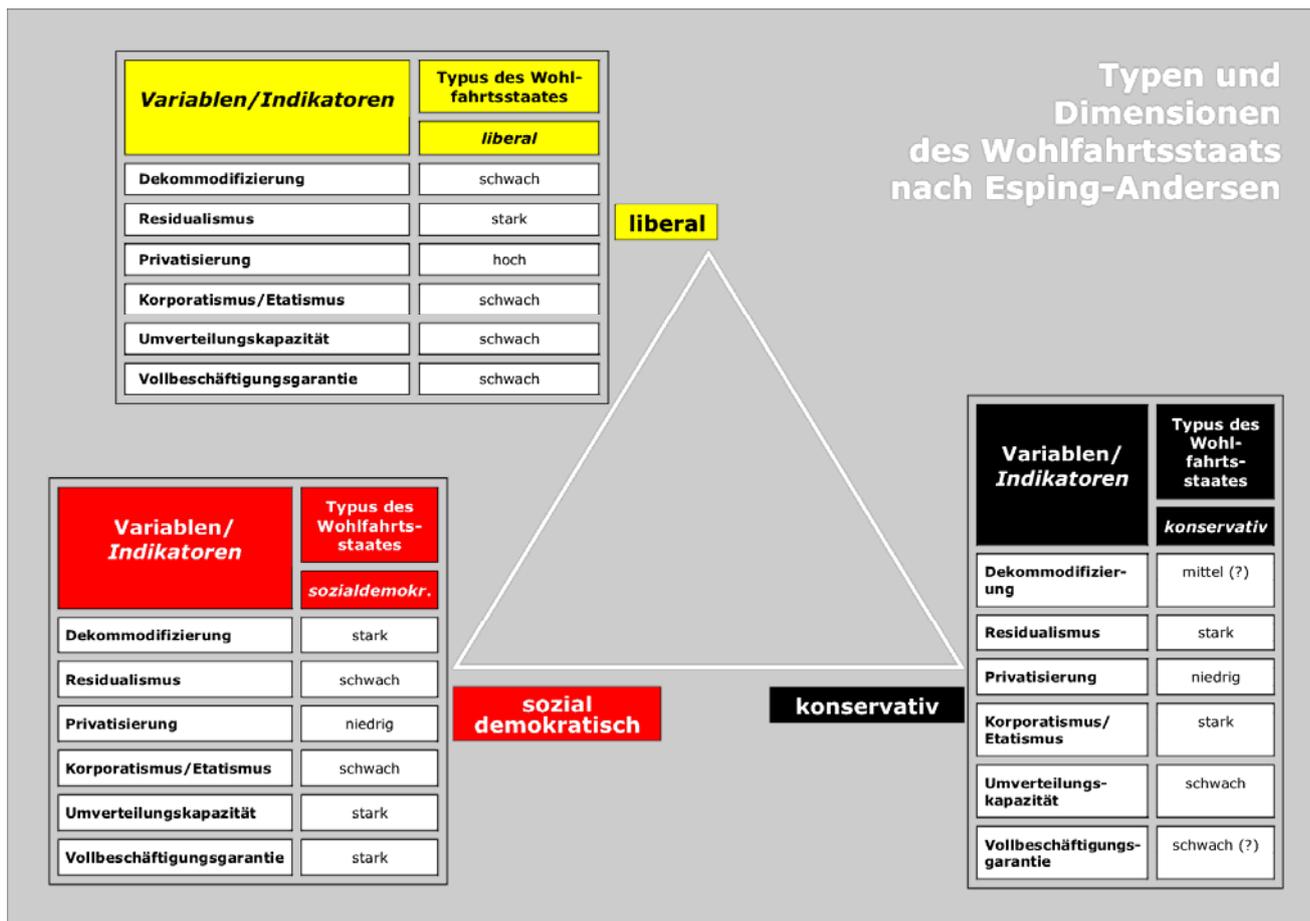
## **1 Vorwort: Gibt es einen erfolgreichen konservativen Weg? (Josef Schmid)**

Unser Nachbarland Österreich gilt vielfach eher als interessantes Urlaubsziel denn als Beispiel eines relativ erfolgreichen konservativen Wohlfahrtsstaats. Dennoch lässt sich einiges zu Österreich als Wohlfahrtsstaat sagen: So wird in der einschlägigen Literatur ein spezifisches politisch-ökonomisches Arrangement genannt, in dem der Staat zwar stärker teilweise bzw. zeitweise interveniert, allerdings eher begrenzt und primär aus staatspolitischen Gründen. Das österreichische Wohlfahrtssystem ist ferner stark lohnarbeits- und sozialversicherungszentriert mit der Folge, dass soziale Rechte stark an Klasse und Status gebunden sind und die Ansprüche auf Beiträgen (im Sinne von Eigentumsrechten) basieren. Grundlage dieses Modells sind das Normalarbeitsverhältnis und die Normalfamilie, die mit politischen Mitteln stabilisiert werden. Ebenso konserviert werden die Gesellschaftsstruktur samt der (relativ gesehen mittleren) sozialen Ungleichheit. Im Bezug auf die Dekommodifizierung – d.h. die Unabhängigkeit von Markteinkommen durch Lohnersatzleistungen - erreichen diese Länder im Durchschnitt ein mittleres Niveau, was jedoch, abhängig vom Beschäftigungsstatus, erheblich variieren kann (etwa bei Beamten).

Gerade die Ländergruppe aus Österreich, Frankreich, Italien, Deutschland und den Niederlanden ist es aber, die sich in den letzten 10-15 Jahren durch erhebliche Performanzdefizite und Reformblockaden auszeichnet. Daher ist der Erfolg bzw. die Sonderstellung Österreichs umso beachtenswerter. Im Unterschied zu den anderen Modellfällen wie den Niederlanden oder Dänemark sind jedoch bislang die Arbeitsmarkt- und Sozialpolitiken dieses Landes wenig diskutiert und analysiert worden.

Die beiden Beiträge – entstanden aus einem Seminar zum Thema – befassen sich mit den Feldern Rente und Arbeitsmarkt. Dazu werden die Rahmenbedingungen, Strukturen und Leistungen sowie Reformen skizziert.

Dabei weist der Fall Österreich hohe strukturelle Ähnlichkeiten zur BRD auf und könnte daher auch ein interessantes politisches Lernobjekt darstellen. Lernen von anderen Ländern wird nämlich dadurch in der Regel erleichtert, dass es sich um relativ ähnliche Fälle – hier derselbe Typ des Wohlfahrtsstaats – handelt. Außerdem existieren sprachliche und historisch-kulturelle Gemeinsamkeiten.



**Abbildung 1: Typen und Dimensionen des Wohlfahrtsstaats nach Esping-Andersen.**

Zu den Erfolgsfaktoren des österreichischen Wohlfahrtsstaats gehört, dass Reformen langsam und graduell, jedoch zielstrebig durchgeführt worden sind – und bis vor kurzem weitgehend konsensuell beschlossen worden sind. Das jüngste Beispiel ist die Einführung eines Mindestlohns durch die Tarifparteien. Hier wirkt offensichtlich die lange korporatistische Tradition. Hinzu kommt, dass das Land im Unterschied zur Bundesrepublik sehr klein ist, was die Verhandlungen erleichtert. Aber dieser Fall belegt vielleicht auch die These, wonach eine stabile ökonomische Basis (v.a. in Form von Wirtschaftswachstum und Beschäftigung) dazu beiträgt, den sozialpolitischen Überbau stabil zu halten – unabhängig vom Typ des Wohlfahrtsstaats bzw. obwohl es sich hier um einen konservativen Fall handelt. Eine Besonderheit ist in diesem Zusammenhang festzuhalten: Österreich hat eine gewisse Affinität zum sozialdemokratischen Modell, weil einerseits die Sozialdemokratie wahlpolitisch relativ stark ist und weil durch die Verstaatlichung der Schwerindustrie nach dem 2. Weltkrieg das Kräfteverhältnis zwischen Kapital und Arbeit nach links verschoben worden ist. In-

**teressant ist aber schließlich auch, dass das Land den Strukturwandel und die Privatisierung dieses Sektors erfolgreich bewältigt hat.**

**Daher lohnt sich ein genauerer Blick – gerade auf die Felder Renten- und Arbeitsmarktpolitik!**

## **2 Arbeitsmarktpolitik in Österreich (*Johannes Klenk*)**

### **2.1 Einleitung**

Aus einer globalen Perspektive heraus betrachtet fällt das kleine Österreich zunächst nicht besonders ins Auge, belegt es nach seiner Staatsfläche doch nur Rang 112. Die gerade einmal 8,1 Millionen Einwohner fallen im Weltvergleich mit dem 90. Rang auch nicht besonders ins Gewicht (vgl. Fischer Weltalmanach 2007: 366). Im Europäischen Maßstab ist dagegen auffällig, dass sich Österreich in beinahe allen wichtigen Daten zu Arbeitslosigkeit und Beschäftigung deutlich vor dem großen Nachbarn Deutschland, teilweise sogar in der Spitzengruppe positionieren kann. Die amtliche Arbeitslosenquote lag laut Eurostat 2006 in Österreich bei 4,7 Prozent, gegenüber 7,9 % (EU25) bzw. 8,4 % in Deutschland. Ein ähnliches Bild zeigt sich bei der Beschäftigungsquote für 2006, auch hier liegt Österreich mit 70,2 % deutlich vor Deutschland (67,5 %) und dem EU25-Durchschnitt (64,7 %). Für eine detailliertere Betrachtung der erfolgreichen österreichischen Beschäftigungspolitik gibt es jedoch neben dem deutlich besseren Abschneiden im europäischen Vergleich noch weitere gute Gründe. Im Gegensatz zu den ebenfalls mit hervorragenden Zahlen glänzenden skandinavischen Staaten bestehen zwischen den Wohlfahrtsstaaten Österreichs und Deutschlands weitgehende strukturelle Ähnlichkeiten, so haben zum Beispiel beide Staaten einen im wesentlichen über Beiträge finanzierten Wohlfahrtsstaat ausgebildet, der in der Tradition der Bismarckschen Sozialreformen steht.

In diesem Teil des vorliegenden WiP-Papers wird versucht, die Eigenheiten österreichischer Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik darzustellen. Dazu wird zunächst in drei Schritten die programmatische Entwicklung nachvollzogen, die Trennung der beschriebenen Einzelphasen erfolgt dabei anhand inhaltlicher Kriterien. So wird unterschieden zwischen einer Phase der historischen Entwicklung und der folgenden Expansion des österreichischen Sozialstaats, einer zweiten Phase der Europäisierung österreichischer Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik und einer Phase grundlegender Veränderungen nach der so genannten Wende mit Amtsantritt der ersten Regierung unter Kanzler Schüssel.

Der zweite Teil des Kapitels behandelt die Herausforderungen und Perspektiven österreichischer Arbeitsmarktpolitik. In diesem Teil steht der

Arbeitsmarktservice Österreich als wichtigster Akteur im Mittelpunkt des Interesses. Neben einer kurzen Darstellung der institutionellen Rahmenbedingungen werden die Zielvorgaben der Politik an das AMS sowie zentrale Entwicklungsperspektiven des österreichischen Arbeitsmarktes dargestellt.

Den Abschluss bildet eine persönliche Einschätzung zum erfolgreichen Umgang mit den beschriebenen Herausforderungen.

## **2.2 Arbeitsmarktpolitik in Österreich**

### **2.2.1 Historische Entwicklung**

Die Ursprünge des österreichischen Sozialstaates liegen – analog zur Entwicklung in Deutschland – in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts. In den 1860er Jahren wird in der Habsburger Monarchie die Armenfürsorge eingeführt, Obinger und Tálos charakterisieren diese als „ein sehr weitmaschiges und kümmerliches soziales Netz für Bedürftige“ (Obinger/Tálos 2006: 51). Rund zwanzig Jahre später treten als Reaktion auf die immer brisantere Arbeiterfrage (vgl. ebd.) verschiedene Regelungen zum Arbeiterschutz in Kraft. Kurz nach der 1883 durch Otto von Bismarck im Deutschen Reich eingeführten Krankenversicherung wird auch in Österreich 1887/88 die Sozialversicherung begründet (vgl. Tálos 2005: 15). Die als selbst verwaltete Pflichtversicherungen organisierten österreichischen Unfall- und Krankenversicherungen galten für sämtliche gewerblichen und industriellen Arbeiter und Angestellten. Im weiteren Verlauf wurden vielfältige weitere gesetzliche Normen und Regelungen zum Schutz bzw. zur Absicherung der arbeitenden Bevölkerung eingeführt, beispielsweise Regelungen zu Kinder- und Jugendarbeit, Pensionsversicherung für Privatangestellte (1907), Acht-Stunden-Tag und betriebliche Mitbestimmung (1918) und Arbeitslosenversicherung (1920) (vgl. Tálos 2005: 15f.; Obinger/Tálos 2006: 51). Hier wird der traditionell starke Erwerbsarbeitsbezug österreichischer Sozialversicherung deutlich.

Während in der Zeit bis 1945 Sozialpolitik in Österreich „einen wesentlichen Angelpunkt differierender gesellschaftspolitischer Optionen“ bildete (Obinger/Tálos 2006: 51f.) und daher eine diskontinuierliche Entwicklung nachvollziehbar ist, beginnt mit der zweiten Republik eine Zeit des relativ kontinuierlichen sozialstaatlichen Ausbaus. In Bezug auf die Arbeitsbedingungen führen Obinger und Tálos mehrere Arbeitszeitverkürzungen, Ver-

längerung des gesetzlichen Urlaubs, sowie die Weiterentwicklung des kollektiven Arbeitsrechtes an (vgl. ebd.: 52).

Im Jahr 1968 wird in Österreich die aktive Arbeitsmarktpolitik etabliert. Die öffentliche Hand will damit die Integration erwerbsloser Arbeitskräfte in den Arbeitsmarkt erreichen. Unter den damaligen Bedingungen einer faktischen Vollbeschäftigung wurden vor allem Maßnahmen zur Mobilisierung der Arbeitslosen sowie zur „Anpassung von Arbeitslosen an die Arbeitskräftenachfrage“ durchgeführt (Obinger/Tálos 2006: 64).

Ab Mitte der 1970er Jahre (ebd.), spätestens jedoch ab 1981 kommt es zu einschneidenden Veränderungen auf dem österreichischen Arbeitsmarkt. Durch einen Rückgang der Beschäftigung in der Sachgüterproduktion und die gleichzeitige Zunahme des Arbeitskräfteangebots (vgl. Biffl 2002: 303) beginnt eine Phase der kontinuierlich wachsenden Arbeitslosigkeit. Dies war kein spezifisch österreichisches Problem: Durch den raschen Strukturwandel verschwanden in den elf Staaten der Europäischen Gemeinschaft über vier Millionen Arbeitsplätze allein im industriellen Sektor (vgl. Kasten/Soskice 2000). In der Folge wurden die Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik deutlich ausgeweitet. Obinger und Tálos nennen ein breites Spektrum an Maßnahmen von Arbeitsmarktinformationen über verschiedene finanzielle Unterstützungsleistungen, Beihilfen zur Erhaltung, Sicherung und Schaffung von Arbeitsplätzen und Qualifizierungsmaßnahmen an (vgl. Obinger/Tálos 2006: 64).

Mit der kontinuierlichen Expansion in allen Feldern des Sozialstaates bis in die 1980er Jahre „lag Österreich im Trend der sozialstaatlichen Entwicklung“ der kapitalistischen westeuropäischen Staaten (ebd.: 53).

### **2.2.2 Europäische Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik in Österreich**

1994 gehen die arbeitsmarktpolitischen Aufgaben des Sozialministeriums auf den neu gegründeten Arbeitsmarktservice als eigenständiges Unternehmen der Arbeitsmarktverwaltung über. Vor dem Hintergrund nach wie vor zunehmender Arbeitslosigkeit wachsen das finanzielle Volumen und die Bedeutung aktiver Arbeitsmarktpolitik zu Beginn der 1990er Jahre weiter an. Laut Obinger/Tálos nicht zuletzt dadurch, dass mit dem bevorstehenden Beitritt Österreichs zur Europäischen Union 1995 zusätzliche Mittel aus dem Europäischen Sozialfonds und andere EU-Mittel zur Verfügung stehen (vgl. Obinger/Tálos 2006: 54).

Anfang der neunziger Jahre wächst in der EU die Überzeugung, „dass dem Wandel am Arbeitsmarkt mit institutionellen Reformen und Anpassungen an die geänderten sozioökonomischen Rahmenbedingungen zu begegnen ist“ (Biffel 2002: 296). 1993 erscheint das europäische „Weißbuch – Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung“, darauf aufbauend setzt der Europäische Rat in Essen 1994 einen koordinierten Prozess der gemeinsamen Beschäftigungspolitik in Gang, mit dem Ziel der Schaffung „der institutionellen Voraussetzungen für ein zunehmendes Wirtschafts- und Beschäftigungswachstum“ in den Mitgliedsländern (ebd.: 297). Die EU wendet damit erstmals die so genannte Methode der offenen Koordination an. Michael W. Bauer und Ralf Knöll beschreiben die Methode als Prozess „mittelbarer Politikabstimmung, bei dem auf Ratsebene Ziele formuliert werden, deren nationalstaatliche Erreichung dann durch ein zu meist indikatorengestütztes transnationales Monitoring gegenseitig überwacht“ wird (Bauer/Knöll 2003: 33).

Mit der gemeinsamen Beschäftigungsstrategie sollten auch die traditionell sehr verschiedenen arbeitsmarktpolitischen Vorgehensweisen der einzelnen Mitgliedstaaten zusammengeführt werden. Nach Biffel hat die Koordination der Beschäftigungs-, Bildungs- und Sozialpolitik seit den neunziger Jahren eine Angleichung der Arbeitsmarktindikatoren sowie eine Senkung der Arbeitslosenquoten innerhalb der EU bewirkt, ob dies jedoch ausreicht um mittel oder langfristig das Ziel der Vollbeschäftigung wieder zu erreichen, ist fragwürdig (vgl. ebd.: 297f.).

Im Vertrag von Amsterdam 1997 wurde die gemeinsame Beschäftigungspolitik als Europäische Beschäftigungsstrategie zu einem zentralen Bestandteil europäischer Integrationspolitik aufgewertet. Damit begann der nach dem Ort des EU-Beschäftigungsgipfels im Herbst 1997 benannte Luxemburg-Prozess. Ziel des koordinierten Prozesses ist die Ausrichtung der nationalen Politiken an vier gemeinsamen Säulen. In der weiteren Folge waren die Mitgliedsländer verpflichtet, Nationale Aktionspläne zur Umsetzung der Beschäftigungspolitischen Leitlinien der EU zu erstellen. Seit dem Jahr 2003 ist die Europäische Beschäftigungsstrategie in die Lissabon-Strategie integriert, sie spielt „eine führende Rolle bei der Umsetzung der beschäftigungs- und arbeitsmarktpolitischen Ziele der Lissabon-Strategie“ (Rat der EU 2007: 3).

Entsprechend der Vorgaben der Europäischen Beschäftigungsstrategie und der beschäftigungspolitischen Leitlinien entwickelte auch Österreich einen nationalen Aktionsplan, der laut Gudrun Biffel „ein breites Konzept

der wirtschafts- und gesellschaftspolitischen Entwicklungsplanung“ darstellt, „das Strategien zur Anhebung der längerfristigen Beschäftigungsdynamik und –intensität ebenso enthält wie Maßnahmen zur Verbesserung der Anpassungsfähigkeit der Wirtschaft an neue Anforderungen, Weichenstellungen für ein umfassendes System des lebensbegleitenden Lernens, der Gleichstellung der Geschlechter, umweltpolitische Schwerpunkte etc.“ (Biffl 2002: 307)

Im ersten systematischen Vergleich der erzielten Fortschritte stellte die Europäische Kommission 2001 fest, dass in Österreich verschiedene Ziele nicht ausreichend verfolgt wurden. So wurde weder für die systematische Gleichbehandlung beider Geschlechter noch für eine verbesserte Vereinbarkeit von Familie und Beruf, der permanenten Weiterbildung aller sowie der Anhebung der Innovationskraft Sorge getragen (vgl. ebd.). Biffl stellt weiter fest, dass durch das Zusammenspiel eines im europäischen Vergleich unterdurchschnittlichen Wirtschaftswachstums zwischen 1995 und 2000 und einer überdurchschnittlich stark gestiegenen Arbeitsproduktivität im selben Zeitraum in Österreich nur ein sehr geringes Beschäftigungswachstum (lediglich 0,5% im jährlichen Durchschnitt) zu verzeichnen war, das weit hinter dem EU-Durchschnitt von 1,3 % zurück blieb. Dieses geringe Wachstum fand außerdem nur in Form von Teilzeitarbeitsplätzen statt (vgl. ebd.: 307f.), neben Österreich kam es nur in einem weiteren EU-Land (Deutschland) zu einer Verringerung der Anzahl an Vollzeitarbeitsplätzen. Positiv fällt in Österreich die überdurchschnittlich hohe Gesamt-Erwerbstätigenquote sowie die entsprechende Frauenquote auf, in beiden Kennzahlen konnte Österreich bereits 2000 die Ziele für 2005 erfüllen. Hier weist Gudrun Biffl darauf hin, dass die Gründe für die hohen Beschäftigungsquoten vor allem in der hohen Jugendbeschäftigung zu suchen sind. Während berufliche Ausbildungen in der Quote erfasst werden, sind postsekundäre und universitäre Ausbildungen nicht erfasst. Die geringe Quote höherer Ausbildungen ist vor allem vor dem Hintergrund der Entwicklung einer Wissensgesellschaft kritisch zu sehen (vgl. ebd.: 296/308).

Die Erwerbstätigenquote der über 55jährigen lag in Österreich mit 28,9% im Jahr 2000 deutlich unter dem EU-Durchschnitt, eine Folge der intensiven Nutzung von Regelungen zum vorzeitigen Ausscheiden aus dem Erwerbsleben wie Erwerbsunfähigkeits- und Frühpensionen. Im aktuellsten Umsetzungsbericht zu den österreichischen Reformanstrengungen auf dem Arbeitsmarkt finden sich insgesamt sechs von der Europäischen

Kommission genannte „österreichspezifische“ Punkte, die weiterer Aufmerksamkeit bedürfen: Die „niedrige Beschäftigungsquote älterer Arbeitnehmer/innen“, die „Entwicklung und Umsetzung einer Strategie für lebensbegleitendes Lernen, inkl. beruflicher Weiterbildung von Erwachsenen“, die „Balance zwischen Flexibilität und Sicherheit zur Förderung der Arbeitsmarktdynamik“, „Geschlechtsspezifische Entgeltunterschiede - Schließung der Einkommensschere zwischen Männern und Frauen“, die „Kinderbetreuung(seinrichtungen)“ und die „Integration von Migrant/innen in den Arbeitsmarkt“ (o.A. 2006: 26-33), jeweils mit einem mehr oder weniger umfangreichen Paket entsprechender Maßnahmen. In ihrer Analyse des Nationalen Reformprogramms zeigt sich dann auch die Kommission zufrieden mit der österreichischen Politik: Österreich komme gut voran, „die Verpflichtungen [...] wurden weitgehend erfüllt“, „Gute Fortschritte wurden [...] erzielt“ (Europäische Kommission 2006: 1).

### **2.2.3 Arbeitsmarktpolitik der Regierungen unter Bundeskanzler Schüssel**

Der Regierungsantritt der ersten Koalition unter Bundeskanzler Wolfgang Schüssel brachte grundlegende Änderungen in vielen Bereichen mit sich. Die „erheblichen nationalen und internationalen Turbulenzen“ (Obinger/Tálos 2006: 9) sind an sich schon bemerkenswert, die Bedeutung der Situation lässt sich auch daran erkennen, dass sich in Österreich für den Machtwechsel der Begriff der „Wende etabliert“ hat (ebd.). Neben einer Neuausrichtung der Politik in Richtung neoliberaler Ideen sehen Herbert Obinger und Emmerich Tálos die Wende vor allem im veränderten politischen Entscheidungsprozess. Die in Österreich stark ausgeprägten korporatistischen Strukturen, die eine Einbeziehung der Sozialpartnerverbände in den Entscheidungsprozess garantierten, wurden umgangen bzw. zurückgedrängt, indem Gesetze als Initiativanträge im Parlament eingebracht und die Handlungsabläufe massiv beschleunigt wurden (vgl. ebd. S. 10). In der Sozialpolitik wurden so „teils massive Einschnitte in das wohlfahrtsstaatliche Leistungsspektrum“ realisiert (ebd.).

Für das Feld der Arbeitsmarktpolitik beschreiben Herbert Obinger und Emmerich Tálos einen Paradigmenwechsel. Keine andere Regierung der zweiten Republik formulierte derart ausdrückliches „Misstrauen gegenüber Erwerbslosen“ (ebd.: 124). Im entsprechenden Abschnitt des Regierungsprogramms 2000 (Österreich neu regieren: 14-22) ist die Rede vom „Missbrauch sozialer Einrichtungen und Leistungen“ (ebd.: 14), „Miss-

brauch im Bereich der Arbeitslosenversicherung und der Notstandshilfe“ (ebd.: 16), „Missbrauchsicherheit der einzelnen Elemente des Sozialstaates“ die es zu überprüfen und korrigieren gilt (ebd.: 19) etc. Im Rahmen des Regierungsprogramms wird außerdem ein „Programm für Langzeitarbeitslose“ (ebd.: 16) angekündigt, das BezieherInnen von Notstands- und Sozialhilfe zu gemeinnütziger Arbeit „im Gesundheits- und Pflegebereich, Denkmalschutz, Umweltschutz, Pflege von Grünanlagen etc.“ verpflichtet (ebd.).

Emmerich Tálos beschreibt die schwarz-blaue Politik als Verstärkung der restriktiven Politik der vorangegangenen Jahre. Im Herbst 2000 wurde „das Leistungsniveau des Arbeitslosengeldes erneut reduziert [...], die Anwartschaftszeit bei wiederholter Inanspruchnahme des Arbeitslosengeldes [...] verlängert, die Kontrolle und Sanktion bei Arbeitslosengeld-BezieherInnen verschärft sowie der Familienzuschlag vermindert“ (Tálos 2005: 68). An weiteren Einschränkungen nennen Obinger und Tálos den „Wegfall des Bundesbeitrags zur Arbeitsmarktpolitik“ und die „Kürzung des Familienzuschlags zu Leistungen der Arbeitslosenversicherung“ (Obinger/Tálos 2006: 125). Die Leistungskürzungen im Bereich der Arbeitslosenversicherung sollten mit rund 181 Mio. € „zur Realisierung der prioritär verfolgten Budgetsanierungspolitik beitragen“ (ebd.).

Die grundsätzlichen Veränderungen in der Arbeitsmarktpolitik fanden vor allem in der Anfangsphase der ersten ÖVP/FPÖ-Koalition statt, die zweite Regierung Schüssel setzte jedoch weitere Verschärfungen durch (vgl. ebd.: 124). Betroffen waren vor allem die Zumutbarkeitsbestimmungen durch eine Erhöhung der zumutbaren Wegzeiten und Änderungen des Berufs- und Entgeldschutzes, zusätzlich wurden Sanktionsregelungen verschärft (vgl. ebd.: 126f.). Neben allen Verschärfungen und Kürzungen realisierten beide Schüssel-Regierungen auch punktuelle Verbesserungen zum Beispiel durch die Einführung eines Ergänzungsbetrags zum Arbeitslosengeld für die unteren Lohnklassen (vgl. ebd.: 128f.). Durch die beitragsfreie Weiterversicherung für ältere Arbeitnehmer (Frauen ab vollendetem 56./Männer ab vollendetem 58. Lebensjahr) sollen seit 2004 die entsprechenden Lohnnebenkosten gesenkt und damit die Beschäftigungschancen Älterer erhöht werden. Die Beiträge werden voll aus Mitteln der Arbeitsmarktpolitik bestritten.

In der aktiven Arbeitsmarktpolitik setzten beide Schüssel-Regierungen die begonnenen Maßnahmen des nationalen Aktionsplans fort. Einen besonderen Stellenwert nimmt hierbei der breite Bereich an Qualifizierungs-

maßnahmen als Mittel der Arbeitsmarktpolitik ein. Die besondere Bedeutung, die in der Regierungserklärung 2003-2006 den Qualifizierungsmaßnahmen zugesprochen wird, findet ihre Entsprechung in der Mittelverwendung des AMS. Rund 64% der Mittel des Arbeitsmarktservice entfielen im Jahr 2004 auf Qualifizierungsmaßnahmen, wohingegen lediglich 27% auf Maßnahmen der Beschäftigung, bzw. 9% auf Unterstützung entfielen (vgl. ebd.: 131; 136ff.). Insgesamt sind die Mittel, die bereinigt um die jeweilige Arbeitsmarktsituation und die BIP-Entwicklung für aktive Arbeitsmarktpolitik zur Verfügung standen, seit dem Jahr 2000 stetig gesunken.

Herbert Obinger und Emmerich Tálos resümieren für die beiden Regierungsperioden unter Bundeskanzler Schüssel eine Arbeitsmarktpolitik, die „unübersehbar von der Strategie restriktiver Politik geprägt“ ist (ebd. S. 143). Sie arbeiten fünf politische Handlungsstränge heraus: Restriktionen zur Aktivierung der Arbeitslosen, Restriktionen zum Zweck der Kosteneinsparung, Erweiterungen des Leistungssystems und Schaffung von neuen Anreizen, begleitende Maßnahmen zur Pensionsreform und zur Beschäftigungsförderung sowie Arbeitsmarktpolitik als Mittel der Budgetkonsolidierung. Letztlich konnten jedoch die beschriebenen Maßnahmen und Ausrichtungen der Arbeitsmarktpolitik einer Zunahme der Erwerbslosigkeit seit 2000 keinen Einhalt gebieten, wenn auch Österreich nach wie vor zu den Ländern mit vergleichsweise geringer Arbeitslosenquote gehört. Besonders hervorgehoben werden von Obinger und Tálos jedoch die weitreichenden Veränderungen im politischen Entscheidungsprozess. Gegenüber früheren Regierungen wurden die Sozialpartner und Oppositionsparteien kaum einbezogen, was sich zum Beispiel in unüberbrückbaren inhaltlichen Differenzen äußerte (vgl. ebd.: 143ff.). Die inhaltliche Abstimmung fand primär zwischen Regierung und Regierungsparteien sowie meist den Arbeitgeberverbänden statt. Der traditionell-korporatistische Gestaltungsprozess kam nur noch in Einzelfällen zum Tragen, er „hat auch in diesen ‚klassischen‘ Bereichen [...] merkbar abgedankt“ (ebd.: 145).

## **2.3 Herausforderungen und Perspektiven österreichischer Arbeitsmarktpolitik**

### **2.3.1 Durchführung der Arbeitsmarktpolitik in Österreich: Das AMS**

Österreich schneidet, so Regina Konle-Seidl und Werner Winkler (2002) in den wichtigsten Arbeitsmarktdaten „durchweg besser ab als Deutschland“, dies sei auch Hinweis „auf die Effizienz des AMS, der öffentlichen Arbeitsverwaltung in Österreich“ (Konle-Seidl/Winkler 2002: 1). Daher soll im Folgenden die Institution AMS genauer untersucht werden.

Mit Inkrafttreten des 313. Bundesgesetzes am 1. Juli 1994 wird die österreichische Arbeitsmarktverwaltung aus dem bisher zuständigen Sozialministerium ausgegliedert und der Arbeitsmarktservice Österreich (AMS) als Dienstleistungsunternehmen öffentlichen Rechts gegründet. Der AMS ist auf allen Ebenen drittelparitätisch organisiert, die Sozialpartner haben somit weitreichende Einflussmöglichkeiten. Ähnlich einer Kapitalgesellschaft (vgl. ebd.: 2/ Geschäftsbericht 2006: 2) wird der AMS Österreich von zwei Vorständen geführt, die Arbeit des Vorstandes wird von einem umfangreichen Verwaltungsrat kontrolliert. Auf Landesebene arbeiten neun Landesgeschäftsstellen mit insgesamt 99 regionalen Geschäftsstellen. Insgesamt waren 2006 durchschnittlich auf 4.327 Planstellen 4.820 MitarbeiterInnen beschäftigt (vgl. Geschäftsbericht 2006: 44). Der Arbeitsmarktservice arbeitet im öffentlichen Auftrag, dazu werden vom zuständigen Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit regelmäßig Zielvorgaben erstellt, „die im Einvernehmen mit beiden Sozialpartnern entwickelt“ werden (Zielvorgaben 2006, S. III).

### **2.3.2 Zielsetzung des AMS**

Oberstes Ziel der aktiven Arbeitsmarktpolitik in Österreich ist bereits seit dem AMFG 1968 die Erreichung einer Vollbeschäftigungssituation. Um diese Zielsetzung zu erreichen, sind auf der einen Seite produktive, Existenz sichernde Arbeitsplätze, auf der anderen Seite entsprechend qualifizierte Arbeitskräfte notwendig (vgl. Zielvorgaben 2006: 2). Als weiteres Ziel gilt die Herstellung „größtmöglicher Chancengleichheit hinsichtlich des Alters, des Geschlechts, der sozialen Herkunft und anderer unterschiedlicher Ausgangsbasen“ auf dem Arbeitsmarkt (ebd.). Die arbeitsmarktpolitischen Zielvorgaben 2006 orientieren sich an den Vorgaben der europäischen integrierten Leitlinien für Wachstum und Beschäftigung (Rat der Europäischen Union 2005). Der Bundesminister für Wirtschaft

und Arbeit hat in den aktuell gültigen Zielsetzungen 2006 acht Einzelziele für den AMS gesetzt. Über die Fortschritte in deren Erreichung hat der AMS jährlich zu Rechenschaft abzulegen (ebd.: 17).

**Spitzenposition halten:** Im Europäischen Vergleich nimmt die Arbeitsmarktverwaltung Österreichs einen Spitzenplatz ein. Diesen gilt es zu halten und weiter auszubauen, dazu ist es notwendig unter den Maßgaben einer hohen Qualität und Kundenzufriedenheit einen permanenten Entwicklungsprozess zu betreiben. Neben den „organisatorischen und technischen Voraussetzungen“ muss auch das „vorbildliche Zielsteuerungssystem“ weiterentwickelt und ausgebaut werden (ebd.: 6). Der AMS soll sich auch zukünftig nationalen und internationalen Vergleichen stellen und in diesem Wettbewerb bestehen.

**Early Intervention entwickeln:** Um sicherzustellen, dass Arbeitslosigkeit „keinen Tag länger“ dauert, „als dies [...] unbedingt notwendig ist“ (ebd.: 7), soll das AMS Unternehmen rechtzeitig beraten und Personen dazu aktivieren, drohender Arbeitslosigkeit durch frühzeitige und aktive Nutzung der Dienstleistungen des AMS zu begegnen (vgl. integrierte Leitlinie 19). Von Arbeitslosigkeit betroffene Personen sollen zu beruflichen Veränderungen motiviert bzw. in der Bereitschaft zu Veränderungen unterstützt werden.

**Chancengleichheit fördern** (vgl. integrierte Leitlinien: 17f.): Einige Personengruppen sind besonders von Veränderungen des Arbeitsmarktes betroffen. Österreich hat zwar das Lissabon-Ziel einer Frauenbeschäftigungsquote von über 60% erreicht, trotzdem ist die Frauenbeschäftigung aus verschiedenen Gründen eingeschränkt. Die schlechte Vereinbarkeit von Familie und Beruf ist das größte Hindernis, zudem besteht nach wie vor eine erhebliche Einkommensdifferenz zwischen Männern und Frauen. Um dieser Ungleichbehandlung entgegen zu wirken, soll das AMS alles in seiner Kompetenz liegende unternehmen. Die Mittel für aktive Arbeitsmarktpolitik sollen daher überproportional Frauen zugute kommen. Weiter ist im Sinne der Gleichstellungspolitik auf „gleichen Zugang zu allen Berufen und Maßnahmen“ zu achten (ebd.: 8). Nach familienbedingten Pausen sollen Frauen zu einer Wiederaufnahme des Berufes auf „zumindest gleichem Qualifikations- und Einkommensniveau“ befähigt werden (ebd.). In Kooperation mit den Ländern und dem Bildungsressort soll das AMS im Rahmen seiner Kompetenzen alle Möglichkeiten nutzen, um „den Jugendlichen eine ökonomisch/auf dem Arbeitsmarkt nachgefragte Qualifikation angeeignet zu lassen und sie bestmöglich im ersten Arbeitsmarkt

zu vermitteln“ (ebd.: 9). Besonderes Augenmerk gilt hier dem Nachholen von Bildungsabschlüssen, insbesondere des Hauptschulabschlusses, um Jugendlichen einen Zugang zu weiterer Bildung zu ermöglichen. Bei der Beschäftigung Älterer ist Österreich weit von der Erreichung der vereinbarten europäischen Ziele entfernt, im Vergleich belegt Österreich hier einen Platz im hinteren Feld. Bis 2010 muss es daher „gelingen, die Beschäftigungsquote der 55-64-Jährigen signifikant zu erhöhen“ (ebd.: 10). Dazu soll der AMS neben dem Einsatz verschiedener Maßnahmen auch auf ein Umdenken der Unternehmen hinarbeiten. Im Rahmen der Qualifizierungsberatung für Unternehmen sollen „Möglichkeiten aufgezeigt und entwickelt werden, wie das Potenzial der älteren ArbeitnehmerInnen z.B. durch altersgerechte Arbeitsorganisation“ besser genutzt werden kann (ebd.). Zusätzlich ist auf der Seite der Beschäftigten einer mangelnden Motivation zum Verbleib im Arbeitsleben entgegen zu wirken. Obwohl Langzeitarbeitslosigkeit in Österreich keine zentrale Rolle mehr spielt, muss sie weiterhin bekämpft werden. Der AMS soll daher besonders die Begleitumstände von Langzeitarbeitslosigkeit untersuchen und im eigenen Kompetenzbereich vorhandene strukturelle Risiken beseitigen. Als neue Herausforderung soll der Langzeitbeschäftigungslosigkeit vermehrt Aufmerksamkeit geschenkt werden. Der Zielgruppe Langzeitbeschäftigungslose, also jener Personengruppe „die bereits weitgehend aus dem Beschäftigungssystem heraus gefallen ist“ (ebd.: 12), soll mit allen sinnvollen Mitteln die Rückkehr in Beschäftigung ermöglicht werden.

**Qualität und Nachhaltigkeit verbessern:** Der Erfolg arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen ist manchmal zwar nur mittelbar zu messen, der AMS sollte trotzdem seine Maßnahmen auf eine möglichst rasche Integration in den ersten Arbeitsmarkt ausrichten. Darüber hinaus sollen die Maßnahmen eine möglichst hohe „Akzeptanz bei den Betroffenen erreichen, von der Wirtschaft nachgefragt sein und eine rasche ungeförderte Beschäftigungsaufnahme erleichtern“ (ebd.). Neben der Betreuung unselbstständig Beschäftigter soll die Unterstützung bei Existenzgründungen weiter ausgebaut werden.

**Vereinbarungskultur ausbauen:** Seit 1. Januar 2005 ist der AMS gesetzlich verpflichtet, für alle Betreuungsverfahren gemeinsam mit den Kundinnen und Kunden einen Betreuungsplan zu vereinbaren, in dem transparent wird, welche Maßnahmen der AMS leisten wird und welchen Beitrag die Arbeitssuchenden selbst leisten müssen. Damit soll eine möglichst langfristige Verbindlichkeit auf beiden Seiten geschaffen werden.

Solche Betreuungspläne sollen nun auch für betriebliche Kunden etabliert werden, sodass „sowohl für die Arbeitssuchenden als auch für die Betriebskunden des AMS Vereinbarungen hinsichtlich ihrer Betreuung getroffen werden“ (ebd. S 13), die von beiden Seiten bis zur einvernehmlichen Änderung des Plans verfolgt werden.

**KundInnenorientierung:** Der AMS handelt als Dienstleistungsunternehmen zwischen öffentlichem Auftrag und Interesse der KundInnen. Neben der wirtschaftlichen und zweckmäßigen Erfüllung des öffentlichen Auftrags ist eine hohe Kundenzufriedenheit ein wichtiger Indikator für den Erfolg des Arbeitsmarktservice. Die Aufgabenerfüllung des AMS soll daher im Allgemeinen im Einverständnis mit den Kunden erfolgen. Für die Betriebskunden ist eine entsprechende Organisationsform zu wählen und „analog zur Kundengruppe der Arbeitssuchenden ein zeitgemäßer ehrgeiziger Dienstleistungsstandard anzustreben und auszubauen“ (ebd.: 14)

**Qualitätsvermittlung** (vgl. integrierte Leitlinie 20): Die Vermittlung an geeignete Arbeitsplätze und die Bereitstellung geeigneter Arbeitskräfte für Betriebe sind die Ziele aller Vermittlungsaktivitäten des AMS. Dieses Ziel kann aufgrund unterschiedlicher Interessenlagen nicht immer erreicht werden, muss jedoch „uneingeschränkt anerkannt sein und nach besten Kräften angestrebt werden“ (ebd.). Dazu sollen entsprechende Maßnahmen gesetzt werden und Indikatoren zur besseren Messbarkeit entwickelt werden. Zur erfolgreichen Reintegration in den Arbeitsmarkt ist das Bemühen der Betroffenen absolut notwendig. Der AMS hat im Rahmen seiner Tätigkeiten auf „Eigenständigkeit und Selbstständigkeit hinzuwirken“ (ebd.: 15). Durch weiteren Ausbau unterschiedlicher Selbstbedienungsangebote sollen die Kapazitäten für intensive persönliche Beratung geschaffen werden. Für erfolgreiche Vermittlung sollen Personen entsprechend den neuen Zumutbarkeitsbestimmungen auch aktiviert werden, jenseits eigener „Berufs- und Branchengrenzen neue Arbeitsplätze anzustreben“ (ebd.), darüber hinaus soll das AMS interessierte Arbeitskräfte dabei unterstützen, überregional innerhalb Österreichs, aber auch jenseits der Bundesgrenzen in Europa Arbeitsplätze anzunehmen.

**Transparenz steigern:** Zunächst müssen im Rahmen der technischen Möglichkeiten, aber auch der Bedürfnisse und Möglichkeiten der Klientel entsprechend Informationen zur Verfügung gestellt werden. Dazu verfügt der AMS bereits seit längerer Zeit über eine Informationsplattform, über die Unternehmen und Arbeitskräfte einfach und effizient in Kontakt treten können, um ihre jeweiligen Anliegen zu lösen. Diese Arbeitsmarktprozesse

müssen „so in die Arbeitsmarktbeobachtung“ integriert werden, „dass Arbeitsmarktanalysen und die Abschätzung der Beteiligung des AMS“ möglich werden (ebd.: 16).

### **2.3.3 Aktuelle Herausforderungen**

Trotz der international anerkannten Erfolge der österreichischen Arbeitsmarktverwaltung sehen die Prognosen eine relativ stabile durchschnittliche Arbeitslosenquote zwischen 6,5 und 7 Prozent voraus. Diese entsprechend der nationalen und europäischen Zielsetzung Vollbeschäftigung abzubauen, ist die zentrale Herausforderung der nächsten Jahre. Das kann, darüber besteht Einigkeit, nicht allein im Rahmen der unterschiedlichen Maßnahmen des AMS gelingen, sondern bedarf einer gemeinsamen und koordinierten Anstrengung unterschiedlichster Akteure (vgl. Österreichisches Reformprogramm 2005). Aufbauend auf der Prämisse, dass für einen nachhaltigen Abbau der Arbeitslosigkeit ein gesamtwirtschaftliches Wachstum von ca. 2,5 Prozent überschritten werden muss (Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung 2006: 4), hat das Institut für Wirtschaftsforschung im Auftrag der österreichischen Sozialpartner 2006 das „WIFO-Weißbuch: Mehr Beschäftigung durch Wachstum auf der Basis von Innovation und Qualifikation“ veröffentlicht. Darin wird eine ausdrückliche High-Road-Strategie vorgeschlagen: „Technischer Fortschritt und Qualitätsverbesserungen und nicht quantitatives Wachstum auf der Basis niedriger Löhne lautet der Kurs“ (ebd.: 1). Mittels elf Strategielinien soll das Ziel eines überdurchschnittlichen BIP-Wachstums erreicht werden. Analog zur ursprünglichen Zielsetzung der Lissabon-Strategie soll sich Österreich zu einem hochinnovativen, technologie- und wissensbasierten Wirtschaftsraum entwickeln.

Entsprechende Herausforderungen sieht auch die OECD in ihrem Wirtschaftsbericht 2007. Österreich sei zwar eine der leistungsstärksten Volkswirtschaften und profitiere im Moment sowohl von der EU-Osterweiterung als auch vom derzeitigen Aufschwung in Europa stark, trotzdem müsse jetzt jede Gelegenheit genutzt werden, „die Anreize für mehr Beschäftigung zu verbessern sowie Innovation und Wettbewerb zu fördern“ (OECD 2007a: 1). Da in Zukunft deutlich mehr Unternehmen Hochtechnologien anwenden werden, „werden wahrscheinlich mehr Arbeitskräfte mit höherer Bildung gebraucht werden“, die Qualifikation der Arbeitskräfte ist „von entscheidender Bedeutung für Innovation und Produktivitätswachstum“ (ebd.: 8). Hoch- und Höchstqualifizierte können

sogar eine Promotoren-Rolle für die gesamte Volkswirtschaft übernehmen, betont der OECD-Generalsekretär: „Wenn die Wirtschaft auf eine ausreichende Zahl Hochqualifizierter zurückgreifen kann, dann wächst sie schneller und auch Geringqualifizierte finden dann leichter einen Job.“ (Zit. n. OECD 2007b).

### **2.3.4 Perspektiven österreichischer Arbeitsmarktpolitik**

Der Erfolg arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen und Weichenstellungen hängt nicht zuletzt von den richtigen Informationen und dem richtigen Timing ab. Für die strategische Ausrichtung haben im Feld der Beschäftigungspolitik wie auch in anderen Politikfeldern wissenschaftlich erstellte Ausblicke und Prognosen der zukünftigen Entwicklung große Bedeutung.

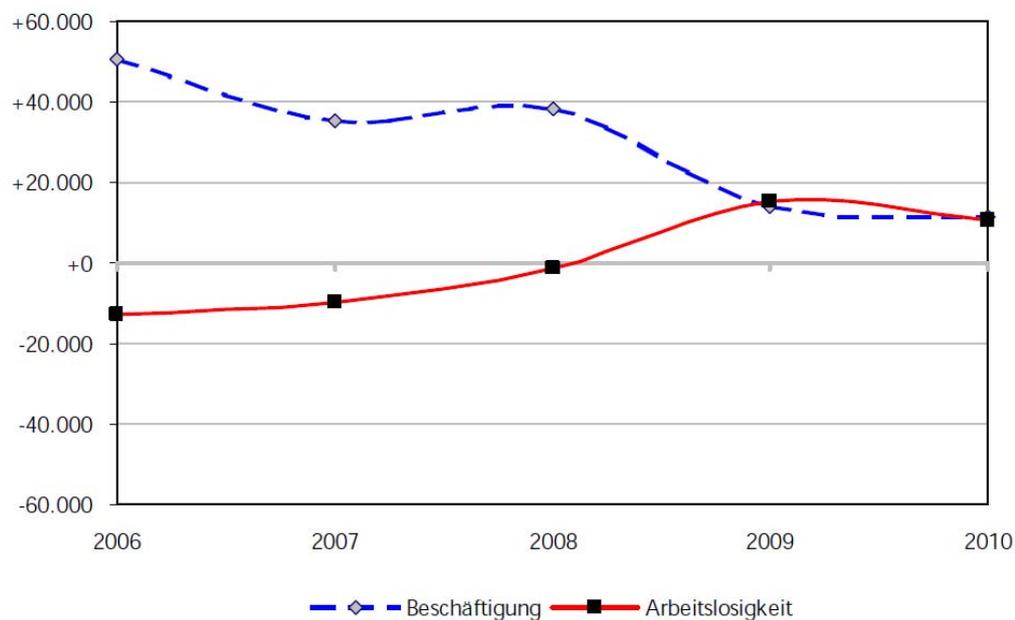
Im Auftrag des AMS werden durch verschiedene Forschungsinstitute regelmäßig Prognosen erstellt. Zu Jahresbeginn erscheint jeweils eine Vorschau auf die weitere Entwicklung des Arbeitsmarktes im entsprechenden Jahr, zusätzlich existieren im Moment zwei mittelfristige Prognosen (Alteneder et al. 2006/ Huber et al. 2006) für einen Fünfjahreszeitraum bis 2010. Im Folgenden sollen die wichtigsten Vorhersagen für die Arbeitsmarktentwicklung des laufenden und der nächsten Jahre kurz dargestellt werden.

Die kurzfristige Prognose für die Arbeitsmarktentwicklung im Jahr 2007 zeichnet ein differenziertes Bild. So wird sich im Jahresverlauf zwar die dynamische gesamtwirtschaftliche Entwicklung des Vorjahres fortsetzen, es wird jedoch bereits eine erste Abkühlung der Konjunktur bemerkbar. Die österreichische Wirtschaft wird „2007 um real 2,4 Prozent wachsen“ (Alteneder/Städtner/Wagner-Pinter 2007: 1). Die Beschäftigungssituation wird sich auch 2007 weiter entspannen, die hohen Zuwachsraten des Vorjahres werden zwar nicht erreicht, „mit einem Plus von 35.300 wird das Beschäftigungswachstum dennoch über dem langjährigen Durchschnitt liegen“ (ebd.: 2), dies entspricht einem Zuwachs von rund 1,1 Prozent. Das Beschäftigungswachstum macht, zusammen mit der „Beibehaltung des hohen Maßniveaus“ des AMS (ebd.: 3) einen Rückgang der registrierten Arbeitslosigkeit um knapp zehntausend Personen wahrscheinlich. Die Zunahme an Beschäftigung ist regional unterschiedlich, die größten Zuwachsraten sind in Oberösterreich, Niederösterreich, der Steiermark und Tirol zu erwarten.

Beide mittelfristigen Vorhersagen legen ihren Berechnungen ein Szenario zugrunde, nach dem die österreichische Gesamtwirtschaft im Prognosezeitraum 2006-2010 eine relativ stabile Wachstumsphase durchläuft. Während die Prognose von Huber et al. von einem durchschnittlichen BIP-Wachstum von 2,5 % ausgeht, ist die Forschergruppe um Alteneder mit angenommenen 2,3% durchschnittlichem Wachstum etwas vorsichtiger. Beide Forschergruppen kommen zu dem Ergebnis, dass die Zahl der unselbstständig Beschäftigten bis 2010 signifikant zunehmen wird und dass diese Zunahme überdurchschnittlich Frauen zugute kommt. In der Abschätzung der Gesamtzahl unselbstständig Beschäftigter 2010 divergieren die Ergebnisse leicht; die Forschergruppe des Österreichischen Instituts für Wirtschaftsforschung (Huber et al.) gibt 3.248.000 Beschäftigungsverhältnisse an, die Gruppe der Synthesis Forschung (Alteneder et al.) nennt 3.260.000. Als „Triebfeder des Beschäftigungsanstieges“ (Huber et al. 2006: III) sehen beide Gutachten den Dienstleistungssektor, vor allem die Bereiche unternehmensbezogener Dienstleistungen und Gesundheitsdienstleistungen, demgegenüber in unterschiedlichen Bereichen der Sachgütererzeugung in den nächsten Jahren mit einem weiteren Beschäftigungsrückgang zu rechnen ist. Vor dem Hintergrund dieser strukturellen Veränderungen ist auch die überproportionale Beschäftigungszunahme bei Frauen zumindest teilweise erklärbar. Die Synthesis-Studie erläutert dazu, dass „Männer vorwiegend in konjunktursensibleren Wirtschaftsbereichen beschäftigt sind“ und daher in den Jahren mit relativ schwächerem BIP-Wachstum die Beschäftigungszunahme vor allem Frauen zugute kommt (Alteneder et al. 2006: 16). In der WIFO-Prognose findet sich ergänzend die Feststellung „87% des prognostizierten Beschäftigungswachstums von Frauen würde sich auch bei unveränderten Frauenanteilen in den Branchen ergeben“ (Huber et al. 2006: IV).

Zur weiteren Entwicklung von Beschäftigung und Arbeitslosigkeit kommt die Gruppe um Wolfgang Alteneder zu der Einschätzung, dass durch die robuste konjunkturelle Entwicklung sowie eine „Intensivierung der Schulungsmaßnahmen“ (Alteneder et al. 2006: 21) bis einschließlich 2008 mit einem Rückgang der Arbeitslosenzahlen zu rechnen sei. Ab 2009 wird durch eine geringere Wirtschaftsentwicklung und den „Wegfall der Zugangsbeschränkungen zum österreichischen Arbeitsmarkt“ für Arbeitnehmer aus den neuen EU-Staaten (ebd.) die Arbeitslosigkeit wieder zunehmen. Insgesamt entspreche die Zunahme in etwa dem Rückgang in den Jahren 2006 bis 2008, für den gesamten Betrachtungszeitraum erge-

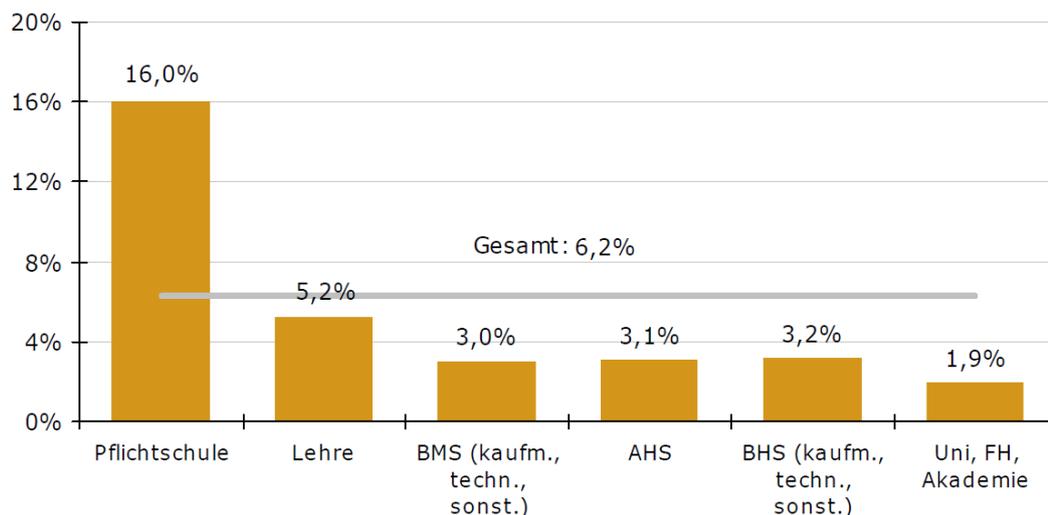
be sich „somit keine nennenswerte Veränderung in der Struktur der Arbeitslosigkeit“ (ebd.). Diese Tendenz gelte für alle Regionen Österreichs, es gelinge keiner Region, „durch arbeitsmarktpolitische Anstrengungen die Arbeitslosigkeit nachhaltig zu senken“ (ebd.: 22).



**Abbildung 2: Prognose Beschäftigung – Arbeitslosigkeit bis 2010. Quelle: Altenecker et al. 2006: 14.**

## 2.4 Fazit

Eine hohe formale Bildung ist statistisch die beste Versicherung gegen Arbeitslosigkeit. Personen mit einem geringen Bildungsabschluss (Pflichtschule) sind in Österreich mehr als achtmal häufiger von Arbeitslosigkeit betroffen, als Absolventen einer Hochschule.



**Abbildung 3: Arbeitslosenquote nach Bildungsabschluss, Quelle: Arbeitsmarktservice Österreich 2007b: 2.**

In der Einleitung der WIFO-Prognose schreibt die Forschergruppe um Peter Huber, dass es für die Bewältigung der strukturellen Veränderungen weitreichender Anpassungen „sowohl von Betrieben als auch von Arbeitskräften“ bedarf (Huber et al. 2006: IX). Eine besondere Herausforderung stellen hier die notwendigen Qualifikationen der Beschäftigten dar, „da Aus- und Weiterbildung nicht nur zeitaufwändig und kostenintensiv ist, sondern deren Inanspruchnahme auch wesentlich von der Vorbildung abhängt“ (ebd.). Die „Anpassungen an neue Qualifikationsanforderungen stellen die Institutionen aus den Bereichen Bildung, Innovation, Struktur- und Arbeitsmarktpolitik vor hohe Anforderungen“ (ebd.: X).

Diese Einschätzung teile ich prinzipiell, gehe jedoch davon aus, dass es zur Bewältigung dieser Herausforderung mehr als bloße berufsrelevante Anpassungsqualifikationen bedarf. Österreich belegt mit einer Absolventenquote im Tertiärbereich A (Hoch-/Fachhochschule) von nur 19,6 % eines Jahrgangs den vorletzten Platz innerhalb der OECD. Die finanziellen Aufwendungen für den tertiären Bildungsbereich „haben sich in den vergangenen Jahren kaum verändert und verharren bei 1,1 Prozent des Bruttoinlandsprodukts“ (OECD 2006: 1), zudem lassen die „weit unterdurch-

schnittlichen und wenig dynamischen Studienanfängerzahlen [...] allenfalls eine geringe Steigerung der Absolventenzahlen für die kommenden Jahre erwarten“ (OECD 2007b). Beides lässt fraglich erscheinen, ob der Rückstand schnell ausgeglichen werden kann.

Ähnlich den deutschen Ergebnissen attestiert die jüngst veröffentlichte dritte PISA-Studie auch Österreich eine starke Abhängigkeit der Schülerleistungen vom sozioökonomischen Status der Eltern, sowie eine sehr starke Benachteiligung von Schülern mit Migrationshintergrund (Schreiner 2007: 57ff). Auch im Weiterbildungsbereich hat Österreich Nachholbedarf, das bisherige Angebot in Österreich konzentrierte sich „zu sehr auf die ohnehin schon gut ausgebildeten“ (ebd.: 2). Vor diesem Hintergrund erscheint es widersinnig, dass die öffentlichen und privaten Ausgaben für Bildung im OECD-Vergleich in Österreich rückläufig sind. „Im Jahr 2000 lag Österreich mit einer Ausgabenquote von 6,1 Prozent noch weit über dem OECD-Mittel“ (ebd.), drei Jahre später betrug die Quote nur noch 5,5 Prozent am BIP gegenüber 5,9 Prozent im OECD-Durchschnitt.

### **3 Das österreichische Pensionssystem (*Daniel Wissmann*)**

#### **3.1 Einleitung**

Österreich spielte nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs in der Wahrnehmung Deutschlands und vieler anderer europäischer Länder eine eher unbedeutende Rolle. Es wurde als kleines und friedliches Alpenland wahrgenommen. Dies mag mit der außenpolitischen Neutralität und der innenpolitischen „Harmonie“ des Landes zusammenhängen. Auch wenn sich dies bis heute nicht grundlegend geändert hat, so hat Österreich in den vergangenen Jahren aufgrund seiner „vorbildhaften“ wirtschaftlichen Entwicklung auf sich aufmerksam gemacht. Niedrige Arbeitslosigkeit, ein hohes Pro-Kopf-Einkommen und attraktive Standortbedingungen führen zu Österreichs glänzender Bilanz. Besonders in Deutschland wurde diese Entwicklung interessiert verfolgt, denn die beiden Länder sind nicht nur sprachlich eng verwandt, sondern haben auch in der Organisation ihrer Wohlfahrtsstaaten viele Gemeinsamkeiten. Beiden Staaten lassen sich nach der Typologie von Esping-Andersen (1990) dem Typus der konservativen Wohlfahrtsstaaten zuordnen. Dieser konservative Typus zeichnet sich durch eine statuserhaltende soziale Sicherung aus (Schmidt/Ostheim 2003). Österreich bietet sich somit gerade für Deutschland als Vorbild für wirtschafts- und sozialpolitische Reformen an. Selbstbewusst lobte Österreichs Finanzminister Karl-Heinz Grasser während der österreichischen EU-Ratspräsidentschaft im Jahr 2006 die Erfolge seines Landes: „Österreich ist Deutschland weit voraus.“ (Nembach 2006)

In diesem Teil des vorliegenden WiP-Papers soll ein Aspekt des österreichischen Wohlfahrtsstaats, das österreichische Pensionssystem<sup>1</sup>, näher untersucht werden. Wie hat die österreichische Sozialpolitik auf die veränderten Kontextbedingungen Anfang des 21. Jahrhunderts reagiert, welche Änderungen wurden am staatlichen Rentensystem angesichts von Herausforderungen wie dem demografischen Wandel und zunehmender Staatsverschuldung ergriffen? Wie sind die Reformen im Vergleich zu Deutsch-

---

<sup>1</sup> So wird das gesetzliche Rentensystem in Österreich genannt. Rentenbezieher heißen „Pensionisten“ und mit „Renten“ werden in Österreich Leistungen aus der gesetzlichen Unfallversicherung bezeichnet. Österreichische Beamte schließlich beziehen einen „Ruhegenuss“, keine „Pension“ (BMSK 2007).

land und anderen OECD-Staaten zu bewerten? Kann Österreich auch bei der Rente als Vorbild für die EU gelten?

Bis heute gilt das österreichische Pensionssystem als eines der großzügigsten und weitreichendsten Rentensystemen in Europa (Linnerooth-Bayer 2001: 4). Reformen des Rentensystems stehen seit den 1990er Jahren vor dem Hintergrund eines grundlegenden sozio-ökonomischen Wandels, der demografischen Alterung und der fortschreitenden Globalisierung nicht nur in Österreich, sondern in vielen anderen OECD-Staaten ganz oben auf der politischen Agenda (Friedrich-Ebert-Stiftung 2000). Diese Reformen geben immer wieder Anlass zu kontroversen Debatten, berühren sie doch Querschnittsthemen wie Generationengerechtigkeit oder das Verständnis des Sozialstaats im 21. Jahrhundert. In diesem Zusammenhang sei allein auf die in Deutschland im Zuge der Rentenreform 2001 verabschiedete „Riester-Rente“ oder die jüngst beschlossene „Rente mit 67“ hingewiesen.

In der wissenschaftlichen Debatte wird das Thema Rente zwar ausführlich diskutiert, jedoch stehen meist Länder wie Deutschland, Schweden oder Großbritannien mit ihren „archetypischen“ Rentensystemen im Mittelpunkt der Betrachtungen. Das österreichische Pensionssystem findet dabei relativ wenig Beachtung, obwohl es einen interessanten und durchaus erfolgreichen Ansatz darstellt.

Entsprechend seinem eher kleinen Stellenwert in der wissenschaftlichen Diskussion beschränken sich die Beiträge zu Österreichs Sozialsystemen auf einige wenige Autoren. Zuerst ist hier Emmerich Talós zu nennen, der die gegenwärtige Diskussion maßgeblich beeinflusst. Für diese Arbeit waren darüber hinaus die Beiträge von Michael Knell von der Österreichischen Nationalbank hilfreich, die eine eher volkswirtschaftliche Bewertung der Pensionsreformen liefern. Die Publikationen des Bundesministeriums für soziale Sicherheit, Generationen und Konsumentenschutz (BMSK) waren eine wertvolle Quelle für Zahlen und Fakten rund um das österreichische Pensionssystem. Für den internationalen Vergleich war die von der OECD (2007) veröffentlichte Publikation „Pensions at a Glance“ der zentrale Ausgangspunkt für weitere Betrachtungen.

Zunächst sollen nun einige allgemeine Prinzipien und die Organisation des österreichischen Pensionssystems dargestellt werden. Darüber hinaus wird auf die Bedeutung der Sozialpartnerschaft für die Entwicklung des österreichischen Wohlfahrtsstaat eingegangen. Anschließend wird der Mitte der 1980er Jahre beginnende Reformprozess dargestellt, als das Pensi-

onssystem vor dem Hintergrund einer veränderten sozioökonomischen Entwicklung zunehmend unter Reformdruck geriet. Besonderes Augenmerk soll dabei auf die jüngsten Reformen der Jahre 2000, 2003 und 2004 gelegt werden, die unter der ÖVP/FPÖ-Koalition verwirklicht wurden. Anschließend soll die österreichische Entwicklung in einen größeren internationalen Zusammenhang gestellt werden. Wie lässt sich der österreichische Reformprozess in Trends internationaler Rentenreformen einordnen? Anschließend soll das österreichische Pensionssystem anhand wichtiger Kennzahlen international verglichen werden, um eine Aussage darüber treffen zu können, wie der österreichische „Eckrentner“ im internationalen Vergleich dasteht. Am Ende soll noch einmal kurz auf die Frage eingegangen werden, inwieweit Österreich bei der Rente als Reformvorbild bezeichnet werden kann.

## **3.2 Die Entwicklung des österreichischen Pensionssystems**

### **3.2.1 Prinzipien und Organisation**

Der österreichische Sozialstaat zählt zu den Wohlfahrtsstaaten konservativ-korporatistischer Ausprägung (Esping-Andersen 1990). Diese zeichnen sich durch folgende Prinzipien aus (Talós 2005: 22f.):

1. Die Einbindung in die Sozialsysteme erfolgt über die *Erwerbstätigkeit* und unterscheidet sich vom *universalistischen Prinzip* eines sozialdemokratischen Systems, in dem die gesamte Wohnbevölkerung einbezogen wird (Schmidt/Ostheim 2003). Finanzierung und Leistungsansprüche sind im konservativen Wohlfahrtsstaat an die Erwerbsarbeit gekoppelt. Talós (2005: 23) weist darauf hin, dass somit die soziale Absicherung für Nicht-Erwerbstätige wie beispielsweise Frauen, die familiäre Arbeit leisten sowie Kinder wesentlich von der „Stabilität der Ehe“ abhängt.
2. Eng mit der Erwerbsarbeitsorientierung verknüpft ist das *Äquivalenzprinzip*, das besonders bei den Pensionen ersichtlich wird. Zwischen der Höhe der Beitragsleistungen und der Höhe der Pensionen besteht ein direkter Bezug. Das Äquivalenzprinzip garantiert somit die materielle Statussicherung beim Wegfall des Erwerbseinkommens. Bestehende ökonomische und soziale Ungleichheiten werden folglich durch die Sozialversicherung reproduziert. Vorrangiges Ziel der Pensionsversicherung ist also die Lebensstandardsicherung. Die in den sozialdemokratischen Wohlfahrtsstaaten Skandinaviens vorherrschende Idee einer materiellen Grundsicherung besteht in Österreich nur ansatzweise in Form der so genannten „Ausgleichszulage“. Diese führt

bei sehr niedrigen Pensionen zu einer Aufstockung der Zahlungen auf ein gewisses Mindestniveau von derzeit 726€ (BMSK 2007).

3. Das Prinzip der *Subsidiarität staatlicher Hilfeleistungen* greift im Falle individueller Notlagen. Der Staat unterstützt den Hilfebedürftigen erst dann, wenn diesem keine andere Möglichkeit der Hilfe, wie z.B. die eigene Arbeitskraft, die „finanzielle Hilfe aus dem familiären Umfeld oder sonstige gesetzliche Leistungsansprüche bleiben“.

Diese Prinzipien spiegeln sich im Allgemeinen Sozialversicherungsgesetz (ASVG) von 1955 wider, das die Grundlage des österreichischen Pensionsystems wie auch der anderen sozialen Sicherungssysteme darstellt. Der zentrale Bereich der Sozialversicherung besteht aus drei Zweigen, nämlich der Pensionsversicherung, der Unfallversicherung und der Krankenversicherung. Die österreichische Sozialversicherung beruht auf den Prinzipien der Pflichtversicherung und des Solidaritätsprinzips: Alle Erwerbstätigen sind per Gesetz Mitglied der staatlichen Sozialversicherung und die Beitragszahler finanzieren Pensionsansprüche mit, die in sogenannten Ersatzzeiten, also beitragsfreien Zeiten wie der Kindererziehung oder Arbeitslosigkeit, erworben wurden. Die Pensionsversicherung wird von den fünf folgenden Sozialversicherungsträgern in Selbstverwaltung organisiert (BMSK 2006: 18):

- Pensionsversicherungsanstalt für Arbeiter und Angestellte
- Sozialversicherungsanstalt der gewerblichen Wirtschaft für Selbständige
- Sozialversicherungsanstalt der Bauern
- Versicherungsanstalt für Eisenbahnen und Bergbau
- Versicherungsanstalt des österreichischen Notariats

Deutlich ist hier die für konservative Wohlfahrtsstaaten typische Aufgliederung nach Berufsgruppen zu erkennen. Im Unterschied zu Deutschland werden in Österreich jedoch alle Berufsgruppen, also insbesondere auch Selbständige und Beamte obligatorisch in die gesetzliche Sozialversicherung aufgenommen. Mit ca. 93% der Erwerbsbevölkerung erreicht die österreichische Pensionsversicherung dadurch einen international sehr hohen Deckungsgrad (Knell 2005b: 2).

Ein wichtiges Ziel des Pensionsharmonisierungsgesetzes, das ab 2005 in Kraft trat, war die Vereinheitlichung der Regelungen für alle Berufsgruppen und insbesondere die Angleichung des Beitragssatzes. Dieser soll langfristig für alle Berufsgruppen 22,8% des Bruttoeinkommens betragen. Derzeit müssen die Mitglieder der einzelnen Berufsgruppen noch unter-

schiedlich hohe Beitragssätze entrichten, wie Tabelle 1 zu entnehmen ist<sup>2</sup>. Die Angleichung erfolgt ab dem 1.1.2006 in Schritten von 0,25 Prozentpunkten (BMSK 2004), wobei der von Selbstständigen und Bauern geleistete reduzierte Eigenbeitragssatz durch eine Ausgleichsleistung aus allgemeinen Steuergeldern aufgestockt wird (Knell, Köhler-Töglhofer & Prammer 2006: 79).

Berufsgruppe	Beitragssatz in %		
	insg.	DN	DG
Arbeiter & Angestellte	22,80	10,25	12,55
Beamte	11,75	11,75	-
Selbständige	15,50	15,50	+ Gewerbesteueranteil
Bauern	15,00	15,00	-

**Tabelle 1: Beitragssätze zur Pensionsversicherung ab dem 1.1.2007, Quelle: BMSK 2007.**

Die Beiträge der Erwerbstätigen und deren Arbeitgeber alleine reichen aber nicht aus, um die Pensionen vollständig finanzieren zu können. Die Differenz wird vom Staat aus Steuergeldern gedeckt und ist je nach Berufsgruppe unterschiedlich hoch. Sie ergibt sich unter anderem aus den sogenannten Ersatzzeiten wie Kindererziehung, Arbeitslosigkeit und Präsenzdienst (Knell et al. 2006: 74). Der Bundeszuschuss betrug im Jahr 2003 27% des Pensionshaushalts. Er bewegt sich damit in etwa derselben Größenordnung wie der deutsche Bundeszuschuss zur Rentenversicherung (BMSK 2006: 30).

Das staatliche Pensionssystem ist die zentrale Säule des österreichischen Gesamtpensionssystems. Sie umfasst die Alterspension, die Invalidenpension sowie die Hinterbliebenenpension. Das österreichische Pensionssystem ist nach dem Umlageverfahren organisiert (ein *pay-as-you-go*-System), d.h. die laufenden Ausgaben werden durch die laufenden Beiträge derselben Periode finanziert. Eine Ansparung und Anlage am Kapitalmarkt wie bei einem kapitalgedeckten System findet nicht statt. Alle eingezahlten Beiträge werden sofort wieder ausgegeben. Durch ihre Beitragsleistungen erwerben die heutigen Beitragszahler Pensionsansprüche in der

<sup>2</sup> DN = Dienstnehmer, DG = Dienstgeber

Zukunft, was man auch als Generationenvertrag bezeichnet (Talós 2005: 26). Die Höhe der späteren Pensionsbezüge richtet sich dabei nach der Höhe und Dauer der Beitragszahlungen gemäß dem bereits beschriebenen Äquivalenzprinzip, weshalb das österreichische System auch als leistungsorientiertes Rentensystem bezeichnet wird.

Der hohe Deckungsgrad und die bis heute großzügigen Leistungen des staatlichen Pensionssystems in Österreich, der so genannten ersten Säule, führen dazu, dass die zweite Säule, die betriebliche Zusatzvorsorge („Abfertigung neu“), und die dritte Säule, die private Pensionsvorsorge („Zukunftsvorsorge“), erst seit den jüngsten Reformen eine zunehmende Rolle spielen. Seit der Einführung der „Abfertigung Neu“ im Jahr 2003 sind Arbeitgeber verpflichtet 1,53% des Bruttomonatslohns in die Mitarbeitervorsorgekassen einzahlen. Diese legen die Beiträge im Kapitaldeckungsverfahren an. Die Guthaben bleiben auch bei einem Arbeitsplatzwechselerhalten, was die Mobilität und Flexibilität der Beschäftigten fördert. Bei Pensionsantritt können die Arbeitnehmer dann zwischen einer Auszahlung des Gesamtbetrags oder einer Zusatzrente wählen. Die 2004 eingeführte und staatlich geförderte „Zukunftsvorsorge“ fördert als drittes Element die private kapitalgedeckte Vorsorge (Knell et al. 2006: 73f).

### **3.2.2 Prinzipien und Organisation**

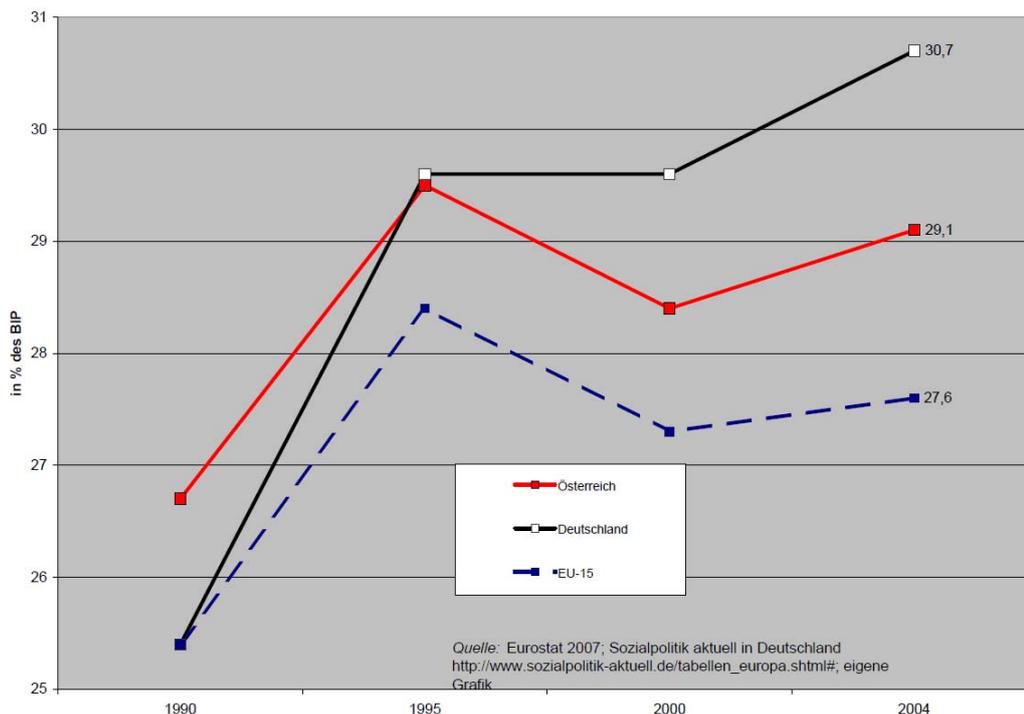
Dem Sozialschutz wird in Österreich großer Wert beigemessen. So betont die zuständige Ministerin in einer Publikation des Bundesministeriums für soziale Sicherheit, Generationen und Konsumentenschutz:

„Es besteht Übereinstimmung zwischen allen politischen Lagern in Österreich, dass ein starker Wohlfahrtsstaat erforderlich ist, um die sozialen, demographischen und ökonomischen Herausforderungen auch erfolgreich bewältigen zu können.“ (BMSK 2006: Vorwort)

Dies lässt sich auch an der hohen österreichischen Sozialleistungsquote ablesen, die in Abbildung 1 dargestellt ist. Mit 29,1% im Jahr 2004 liegt die österreichische Sozialquote damit über dem Durchschnitt der EU-15 Staaten<sup>3</sup>. Dabei machen die Pensionsleistungen mit 46,9% im Jahr 2003 knapp die Hälfte aller Sozialausgaben aus und stellen damit den größten Posten der Sozialversicherung dar.

---

<sup>3</sup> Eine hohe Sozialquote ist per se weder gut noch schlecht, steigt sie doch aufgrund hoher Arbeitslosigkeit genauso an, wie im Zuge einer Rentenerhöhung



**Abbildung 4: Sozialleistungsquoten 1990-2004.**

Die lagerübergreifende politische Übereinstimmung hat sich in der „Sozialpartnerschaft“ fest institutionalisiert. Sie war der entscheidende Motor beim Ausbau des österreichischen Sozialstaats. Unter dem Begriff der Sozialpartnerschaft versteht man das in Österreich vorherrschende spezifische Muster neokorporatistischer Interessenvermittlung und Interessenpolitik zwischen den großen Dachverbänden der Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorganisationen sowie der Regierung. Dieses für die österreichische Konkordanzdemokratie typische Element zeichnet sich durch eine enge Kooperation, Konzertierung, d.h. Einbindung der großen Verbände in politische Entscheidungen, und Interessenakkordierung zwischen den verschiedenen politischen Lagern aus (Tálos 2006: 2). Dabei unterscheidet man zwischen dem konservativen, das von der ÖVP angeführt wird und dem sozialdemokratischen Lager mit der SPÖ an der Spitze.

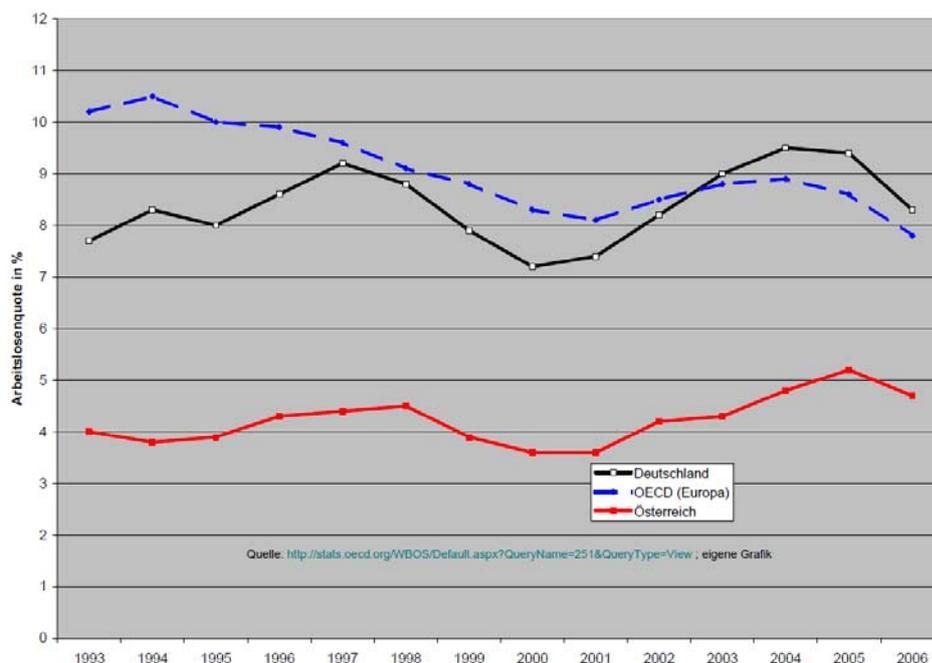
Alle Beteiligten stimmen in einem Grundkonsens über die grundlegenden, gesamtwirtschaftlichen Ziele wie Wirtschafts- und Beschäftigungswachstum, Preis- und Währungsstabilität überein (Talós 2005: 22). Die Sozialpartnerschaft wird auch unter dem Begriff des „Austrokorporatismus“ gefasst (Tálos 2006). Ein hoher Konzentrationsgrad bei der Parteien- und Verbändeorganisation und nicht zuletzt ein günstiges ökonomisches Umfeld, das durch Vollbeschäftigung und stabile Wachstumsraten gekenn-

zeichnet war, ermöglichten den stetigen Ausbau des Sozialstaats und eine Ausweitung des Versichertenkreises bis in die Mitte der 1980er Jahre. Deshalb wird diese Epoche auch das „goldene Zeitalter der Sozialpartnerschaft“ (und des Wohlfahrtsstaats) genannt. (Tálos 2006: 2).

### 3.3 Der Reformprozess seit den 1980er Jahren

#### 3.3.1 Prinzipien und Organisation

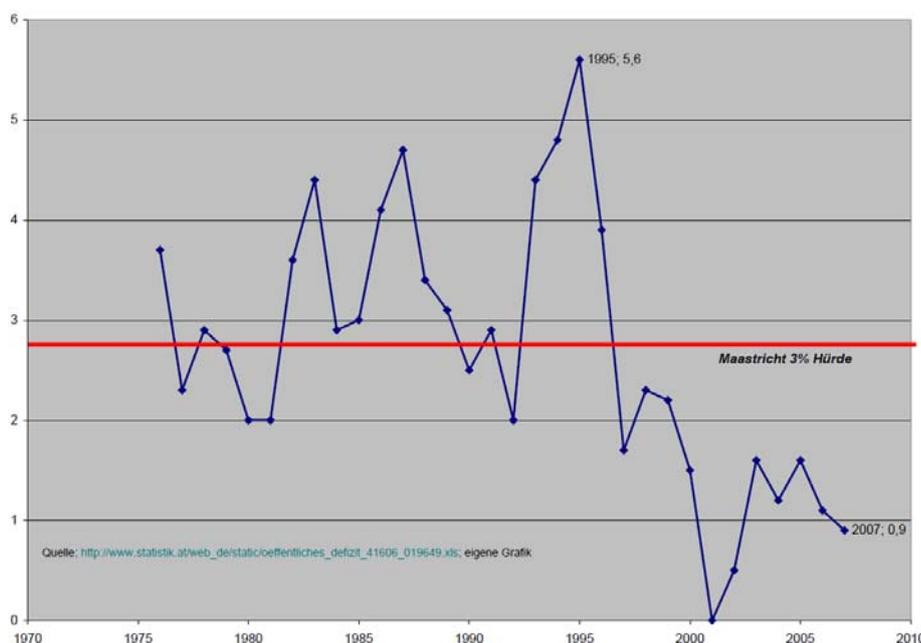
Mitte der 1980er Jahre endet das goldene Zeitalter des österreichischen Sozialstaats. Die bis dahin expansive Entwicklung wird durch einen kontraktiven Kurs abgelöst. Dennoch muss im Vergleich zu vielen anderen westlichen Sozialstaaten und besonders im Vergleich zu Deutschland festgehalten werden, dass ein verschärft restriktiver Reformprozess in Österreich erst mehr als eineinhalb Jahrzehnte später einsetzte, dies nicht zuletzt aufgrund der im internationalen Vergleich günstigen wirtschaftlichen Lage Österreichs (Talós 2004: 227). Das veränderte sozioökonomische und politische Umfeld in den 1980er und 1990er Jahren stellte den österreichischen Sozialstaat und damit das Pensionssystem vor neue Herausforderungen.



**Abbildung 4: Arbeitslosenquote in Österreich und der OECD (Europa) 1993 – 2006.**

Zum einen waren dies Veränderungen im wirtschaftlichen Bereich (nachfolgend Talós (2004: 227f)). Das Wirtschaftswachstum schwächte sich im

Vergleich zu den Nachkriegsjahrzehnten deutlich ab und die aufkommende Arbeitslosigkeit wurde zum ersten Mal zu einer wahrnehmbaren Belastung des Sozialstaats. Im internationalen Vergleich blieb die Arbeitslosenquote jedoch niedrig, wie in Abbildung 2 erkennbar ist<sup>4</sup>. Die Zunahme von sogenannten „atypischen“ Beschäftigungsformen wie der Teilzeitarbeit oder versicherungsfreier Tätigkeiten ließ die Zahl der regulären Beitragszahler zusätzlich sinken. Gleichzeitig schritt die internationale Verflechtung immer mehr voran, wodurch die Unternehmen in einen zunehmenden Standortwettbewerb traten. Besonders die Lohnkostensituation der Betriebe gewann an Brisanz. Die in Österreich gängige Finanzierung über das Umlageverfahren hat durch die Beitragserhebung direkte Auswirkungen auf die Lohnkostensituation der Unternehmen. Eine Erhöhung der Beiträge sollte deshalb vermieden werden. Die genannten Faktoren ließen den Bundeszuschuss zur Pensionsversicherung im Zuge dieser Entwicklung stark ansteigen. Dies blieb nicht ohne Folgen für den Bundeshaushalt. Das öffentliche Defizit lag im Durchschnitt der 1980er und bis Mitte der 1990er Jahre über der Maastricht-Hürde von 3%, wie in Abbildung 5 dargestellt ist.



**Abbildung 5: Öffentliches Defizit in Österreich 1970 – 2006.**

<sup>4</sup> Unter Verwendung der internationalen Definition. Nach nationaler Definition der Statistik Austria liegt die Arbeitslosenquote systematisch ca. 2,5 Prozentpunkte höher.

Die Europäisierung der österreichischen Politik spielte in diesem Zusammenhang eine zunehmende Rolle. Im Beitrittsjahr Österreichs zur EU, 1995, lag das öffentliche Defizit bei 5,6% (Abbildung 3). Die Konvergenzkriterien des Euro verlangten jedoch von den Mitgliedsstaaten, dass sie ihr Haushaltsdefizit unter der genannten Marke von 3% halten, was in den folgenden Jahren auch gelang.

Neben diesen wirtschaftlichen und politischen Einflussgrößen setzte die demografische Entwicklung das österreichische Pensionssystem unter Druck. „Der international konstatierbare Alterungsprozess hoch industrialisierter Gesellschaften machte auch vor den Toren (...) Österreichs nicht halt“, so Talós (2004: 215). Niedrige Geburtenraten und ein Anstieg der Lebenserwartung stellen das Umlageverfahren und den Generationenvertrag vor Schwierigkeiten. Abbildung 4 verdeutlicht diesen Zusammenhang in Form des „Elderly Dependency Ratio“. Machten die über 65-Jährigen 2004 noch 22,8% der aktiven Bevölkerung aus, wird dieser Anteil 2050 auf 53,2% ansteigen. Anders ausgedrückt, mussten 2004 knapp 4 Beitragszahler einen Rentner versorgen, sind es 2050 nur noch 2.

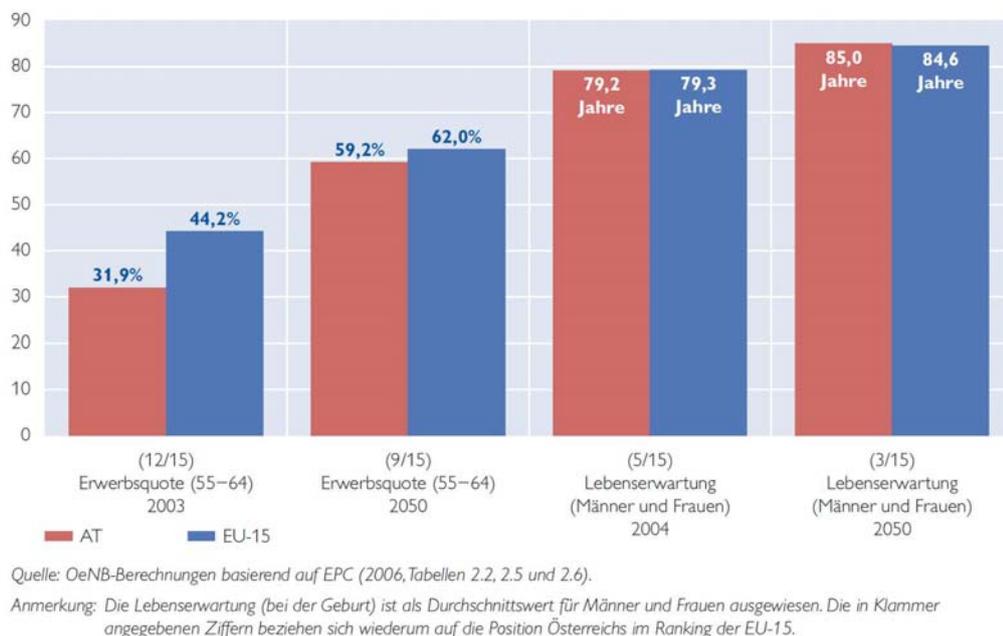
	Life Expectancy (at birth; average)		Fertility		Elderly Dependency Ratio (%) $\left(\frac{65+}{15-64}\right)$	
	2004	2050	2004	2050	2004	2050
<b>Austria</b>	<b>78.5</b>	<b>83.2</b>	<b>1.31</b>	<b>1.50</b>	<b>22.8</b>	<b>53.2</b>
<b>Germany</b>	<b>78.0</b>	<b>82.5</b>	<b>1.40</b>	<b>1.50</b>	<b>26.8</b>	<b>55.8</b>
<i>Sweden</i>	80.1	84.0	1.50	1.80	26.4	40.9

Sources: Social Security Programs Throughout the World: Europe, 2004, SSA 2004, Table 3; OECD, 2001, "Fiscal implications of aging: projections of age-related spending," in OECD Economic Outlook 69, 145-67, Table IV.1; „Population Projections“, Eurostat news release 48/2005, 8.4.2005

**Tabelle 2: Lebenserwartung, Fertilität und Abhängigkeitsquote in Österreich, Deutschland.**

Schließlich kommt ein weiteres, für Österreich spezifisches Phänomen zum Tragen: Das im internationalen Vergleich sehr frühe Rentenantrittsalter. Im Jahr 2000 lag es bei nur 57,7 Jahren und nur ca. 3% der Erwerbstätigen traten ihre Pension zum regulären Eintrittsalter von 65 Jahren an (Ney 2004: 14). Abzulesen ist dies auch an der niedrigen Zahl regulärer Alterspensionen von nur 27% und der niedrigen Erwerbsquote der 55- bis 64-Jährigen, wie Abbildung 6 zu entnehmen ist. Es ist offensichtlich, dass diese Veränderungen das österreichische Pensionssystem vor einen großen

Reformbedarf stellten. Es mussten Maßnahmen ergriffen werden, um eine Explosion der Beiträge und der Bundeszuschüsse zu verhindern.



**Abbildung 6: Erwerbsquote älterer Arbeitnehmer (55-64 Jahre) und Lebenserwartung.**

### 3.3.2 Die Entwicklung bis 2000

Die Pensionsreform von 1984 war die erste Reform, die eine restriktive Zielsetzung hatte. Im Vordergrund stand das Ziel den wachsenden Bundesbeitrag zur Pensionsversicherung kurzfristig zu senken. Dies wurde durch die Einführung linearer anstatt progressiver Steigerungsbeträge, die Verlängerung des Bemessungszeitraums von fünf auf zehn Jahre und der Aufschiebung der zweiten und dritten Etappe der Witwenrente erreicht (Tálos/Obinger 2006: 85). Diese Art von kleineren „parametrischen“ Reformschritten (Zaidi 2006: 2) stand auch bei den nachfolgenden Pensionsreformen der 1980er und 1990er Jahre im Vordergrund, mit denen man die Lösung aktueller Finanzierungsprobleme in der Pensionsversicherung lösen wollte (Tálos/Obinger 2006). Die Bemessungszeit als Bemessungsgrundlage für die späteren Pensionsansprüche wurde von 10 auf 15 Jahre angehoben, Schul- und Studienzeiten nicht mehr als leistungsrelevante Ersatzzeiten angerechnet, Einschränkungen bei der Witwen- und Hinterbliebenenpension vorgenommen und die Anpassung der Pensionen mehrfach verschoben. Die Maßnahmen führten zu einem Rückgang des Bundeszuschusses und zu Einschränkungen bei den Direktpensionen (Tálos/Obinger 2006: 86).

Dennoch stand die Pensionsversicherung weiter unter Reformdruck, da die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen in Form der Arbeitslosenquote und des steigenden staatlichen Defizits negativ blieben. 1993 wurde die Nettoanpassung eingeführt, die bewirkte, dass die Pensionen mit den Nettoeinkommen ansteigen (und nicht wie bisher mit den Bruttoeinkommen), eine Erhöhung der Sozialbeiträge und der Steuern also auch die Höhe der Pensionen beeinflusst. Ein Urteil des Verfassungsgerichtshofs erklärte die unterschiedlichen Pensionsantrittsalter für Männer und Frauen für verfassungswidrig. Bis 2033 wird das Pensionsantrittsalter für Frauen auf 65 Jahre angehoben (Tálos/Obinger 2006: 96).

Im Laufe der 1990er Jahre wurden weitere Maßnahmen ergriffen, um Anreize für einen späteren Pensionsantritt zu schaffen. In Folge der Budgetkonsolidierungspolitik wurden weitere Sparmaßnahmen („Sparpakete“) durchgesetzt wie z.B. die Anhebung der erforderlichen Versicherungsjahre für die volle Pension, höhere Abschläge bei zu wenigen Beitragsjahren, die Erhöhung des Beitragssatzes für Gewerbetreibende und Bauern und schließlich die Verschiebung von Rentenanpassungen (Tálos/Obinger 2006: 86).

Die Erhöhung des Anrechnungszeitraums für Kindererziehungszeiten auf vier Jahre stellte eine der wenigen „expansiven“ Maßnahme der ansonsten von kontraktiven Maßnahmen bestimmten Pensionenreformen in diesem Zeitraum dar. Indirekt erhoffte man sich dadurch jedoch einen Beitrag zur Konsolidierung des Pensionssystem: Eine höhere Anrechnung der Kindererziehungszeiten sollte langfristig zu einer höheren Geburtenrate beitragen und so das Umlageverfahren stärken. Daneben ist die Ausweitung des Versichertenkreises auf so genannte atypische Beschäftigungsformen zu nennen wie z.B. der „freien Mitarbeiter“ und der „neuen Selbständigen“. Diese wurden im Zuge der Pensionsreform 1997 in die Kranken- und Pensionsversicherung aufgenommen, was kurzfristig den erwünschten Effekt einer Erhöhung der Beitragszahler mit sich brachte (Tálos /Obinger 2006: 87).

Talós (2004: 218) bemerkt, dass sich Österreichs Sozialpolitik bis Ende der 1990er Jahre durch eine Politik „pragmatischer Anpassung“ auszeichnete und ein substanzieller Kurswechsel weder formuliert noch durchgeführt wurde. Die Reformen fanden im großkoalitionären Einverständnis der politischen Lager und mit der aktiven Einbeziehung der Sozialverbände statt. Dies änderte sich mit Beginn der Pensionsreform im Jahr 2000. Viele der oben erwähnten graduellen Reformschritte der 1990er Jahre

wurden durch die Maßnahmen der Rentenreformen während der zweiten ÖVP/FPÖ-Legislatur überholt.

### **3.3.3 Die Pensionsreformen 2000, 2003 und 2004**

Ney (2004: 2) bezeichnet die ab dem Jahr 2000 eingeleiteten Pensionsreformen als „Wasserscheide der österreichischen Sozialversicherung“ (Übers. D.W.). Hauptsächlich im politischen Prozess, aber auch in der Ausrichtung des Pensionssystems fanden grundlegende Änderungen statt. Die politischen Entscheidungen wurden von der ÖVP/FPÖ-Regierung außerhalb der etablierten Konsensmechanismen der Sozialpartnerschaft getroffen, was dazu führte, den Austrokorporatismus als ein „Auslaufmodell“ zu bezeichnen (Tálos 2006: 440).

Die schwarz-blaue Regierung verschärfte den restriktiven Kurs der vorgehenden SPÖ/ÖVP-Regierung sowohl im Tempo als auch inhaltlich, weshalb ihre Reformen auch unter dem Schlagwort „speed kills“ populär wurden (Tálos/Obinger 2006: 88). Sie wurde dabei von „issues aus dem neoliberal-konservativen Ideologierepertoire“ geleitet, die sich mit den Schlagwörtern „mehr Eigenverantwortung, mehr Markt, mehr Flexibilität“ zusammenfassen lassen (Talós 2004: 219). Aus Sicht der ÖVP/FPÖ-Koalition konnte es nicht mehr um einzelne kleine Schritte gehen, sondern es mussten strukturelle und einschneidende Veränderungen ergriffen werden (Tálos & Obinger 2006: 87). Diese Rhetorik zielte im Kern auf Budgetkonsolidierung, Leistungseinschränkungen im staatlichen Pensionssystem und den Ausbau in Richtung eines Drei-Säulen-Modells ab.

#### **a) Die Pensionsreform 2000**

Den Anfang machte die Pensionsreform im Jahr 2000. Im Wesentlichen wurden vier Maßnahmen ergriffen, die vor allem auf die Beseitigung von Frühverrentungsanreizen abzielten. Erstens wurde die vorzeitige Alterspension wegen geminderter Erwerbsfähigkeit abgeschafft. Darüber hinaus wurde das Antrittsalter bei den anderen Vorruhestandsregelungen „mit sehr kurzen Übergangsfristen“ (Talós 2004: 224) um 18 Monate auf 61,5 Jahre (Männer), bzw. 56,5 Jahre (Frauen) angehoben. Die Erhöhung des Abschlagsatzes bei vorzeitigem Pensionsantritt von 2 auf 3 Steigerungspunkten zielte in eine ähnliche Richtung. Die dadurch hervorgerufenen Einbußen wurden jedoch auf 10,5 Steigerungspunkte oder 15% des Pensionsanspruchs begrenzt. Ein Pensionsantritt nach dem gesetzlichen An-

trittsalter wurde hingegen mit einem Bonus von 4% der Bemessungsgrundlage honoriert (Knell et al. 2006: 76f). Schließlich wurden die Leistungen der Witwen- und Waisenpension von der zuvor geltenden Spanne von 40 - 60% auf 0 - 60% kürzt<sup>5</sup> (Knell et al. 2006: 77).

#### b) Die Pensionsreform 2003

Ohne dass dies im Wahlkampf angekündigt wurde, ergriff die Regierung Schüssel II im Juni 2003 „mit enormem Tempo und ohne Einbindung der Oppositionsparteien wie auch (...) der Interessenverbände einen einschneidenden Umbau des österreichischen Pensionssystems“ (Talós 2004: 224). Durch die Änderung grundlegender Parameter kam es zu weitreichenden Leistungsreduktionen. Der Durchrechnungszeitraum wurde von den besten 15 auf 40 Jahre ausgedehnt, was schrittweise bis 2018 erreicht wird. Dies führt dazu, dass sich die Verdienst- und Beschäftigungsbiografie der Beitragszahler nun deutlicher in den späteren Pensionsbezügen widerspiegelt. In diesem Sinne wurde das Äquivalenzprinzip gestärkt (Ney 2004: 17). Dazu beigetragen hat außerdem die Reduktion des Steigerungsbetrags von jährlich 2% auf 1,78% im Jahr 2009. Die maximale Ersatzrate von 80% wird so erst nach 45 Beitragsjahren erreicht<sup>6</sup> (Knell et al. 2006: 77).

Neben diesen parametrischen Maßnahmen setzte die Regierung eine Kommission aus unabhängigen Experten zur „längerfristigen Pensionssicherung“ ein, die eine Evaluierung der langfristigen Finanzierbarkeit des österreichischen Pensionssystems vornehmen sollte. Die Erkenntnisse dieser Kommission beeinflusste die Ausprägung der nachfolgenden Reformen wesentlich (Knell et al. 2006: 76).

Darüber hinaus wurden weitere Maßnahmen zur Abschaffung von Frühverrentungsanreizen ergriffen. Die vorzeitige Alterspension bei langer Ver-

---

<sup>5</sup> Die neue Berechnung der Hinterbliebenenpensionen wurde nach einer Klage der SPÖ vor dem Verfassungsgerichtshof im Juni 2003 als verfassungswidrig erklärt und musste unter Beibehaltung der Spanne von 0 - 60% abgemildert werden (Tálos/Obinger 2006: 88).

<sup>6</sup> Der Steigerungsbetrag ist für die Berechnung der Erstpensionshöhe relevant. Es gilt:  $\text{Erstpension} = \text{Beitragsjahre} \times \text{Steigerungsbetrag} \times \text{Pensionsbemessungsgrundlage}$ . Nach 45 Beitragsjahren ergibt sich eine Erstpension i.H.v. 80% der Bemessungsgrundlage, denn  $45 \times 1,78\% = 80,1\%$  (Knell et al. 2006:75)

sicherungsdauer und die vorzeitige Alterspension wegen Arbeitslosigkeit wurden durch die schrittweise Anhebung des Mindestalters auf das gesetzliche Renteneintrittsalter de facto abgeschafft. Letztere Pensionsform hatte den Sozialpartnern in der Vergangenheit oft als „Abschiebe“-Lösung für ältere Arbeitslose gedient und nicht zuletzt zum niedrigen österreichischen Rentenantrittsalter geführt. Außerdem wurden die Anreize, eine Frühpension in Anspruch zu nehmen, durch die Erhöhung des jährlichen Abschlags auf nun 4,2% der Bemessungsgrundlage verringert (Einbußen sind auf 15% des Pensionsanspruchs gedeckelt). Gleichzeitig wurde der Bonus für einen Pensionsantritt nach 65 auf jährlich 4,2% erhöht (Knell et al. 2006: 78).

Die Maßnahmen der „Pensionsreform 2003“ riefen „ungewöhnlich massive“ Proteste vor allem seitens der Gewerkschaften, aber auch innerhalb des Regierungslagers hervor (Tálos/Obinger 2006: 91). Die Regierung kam dieser Kritik in Form einer Deckelung der erwartbaren Verluste auf 10% und der Einrichtung eines „Härteausgleichsfonds“ entgegen.

#### c) Das Pensionsharmonisierungsgesetz 2004

Das Pensionsharmonisierungsgesetz (APG) aus dem Jahr 2004 führte einige der oben genannten Änderungen zum Abschluss und zielte vor allem auf eine Vereinheitlichung der verschiedenen berufsgruppenspezifischen Pensionssysteme ab. Es sollte ein „für alle Bevölkerungsgruppen einheitliches Pensionssystem, welches auf den Rahmenbedingungen des ASVG beruht, mit einheitlichen Beiträgen und einheitlichen Leistungen geschaffen werden“ (zit.n. Tálos & Obinger 2006: 94). Im Entscheidungsprozess verfolgte die Regierung einen kooperativeren Kurs als bei der letzten Pensionsreform: Sie bildete eine Arbeitsgruppe aus Wissenschaftlern und den Präsidenten der Arbeitskammern.

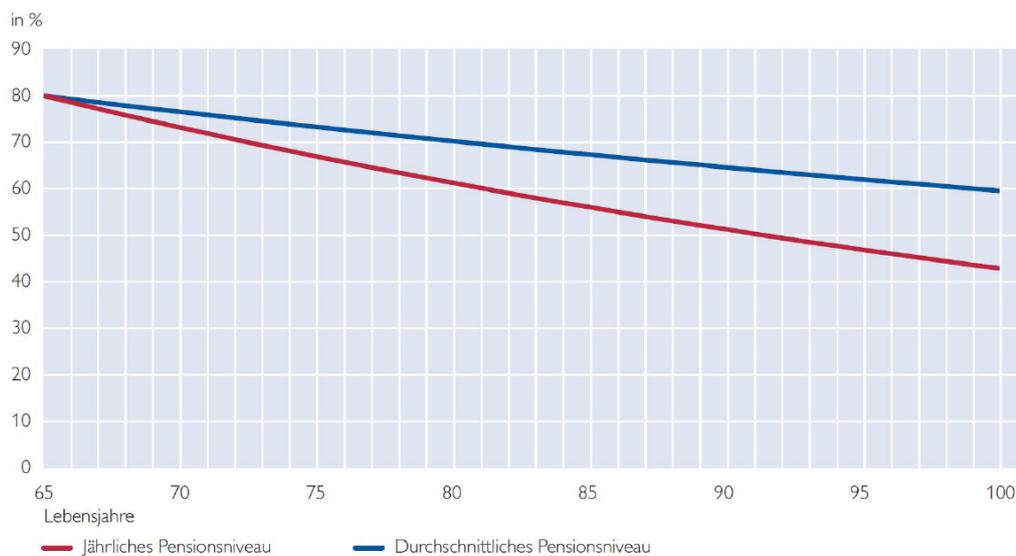
Eine Harmonisierung der Pensionssysteme wird durch die oben beschriebene Angleichung der Pensionsbeiträge erreicht. Allerdings ist anzumerken, dass der tatsächliche Beitragssatz für Bauern und Selbständige mit 15 bzw. 17,5% auch dauerhaft unter dem der Arbeiter und Angestellten bleibt. Der Bund gleicht die Differenz zum vollen Beitragssatz in Höhe von 22,8% aus allgemeinen Steuermitteln aus, was mit der fehlenden Teilung der Beitragslast zwischen Dienstnehmer und Dienstgeber bei diesen Berufsgruppen begründet wird (Tálos/Obinger 2006: 97). Zu den weiteren Beschlüssen der Pensionsreform 2004 zählte die Einführung eines leistungsorien-

tierten, persönlichen Pensionskontos, das die „Transparenz und die aktuarische Fairness“ erhöhen soll (Knell et al. 2006: 79). Darüber hinaus einigte man sich auf die so genannte „Friedensformel“ 45/65/80. Diese Pensionsformel besagt, dass nach 45 Beitragsjahren im Alter von 65 eine Pension in Höhe von 80% der Bemessungsgrundlage gewährt wird (Knell et al. 2006: 78), was dem 2003 reformierten Steigerungsbetrag von 1,78% entspricht. Der Durchrechnungszeitraum wurde dementsprechend auf das ganze Erwerbseinkommen ausgeweitet.

Darüber hinaus kam es zur Wiedereinführung einer Frühpensionsvariante. Bei Vorliegen von mindestens 37,5 Versicherungsjahren ermöglicht die so genannte „Korridor pension“ den Pensionsantritt in einem Zeitraum von 62 - 68 Jahren, was jeweils mit jährlichen Abschlägen bei früherem, bzw. Zuschlägen bei Antritt nach dem 65. Lebensjahr von 4,2% verbunden ist. Die Einbußen, bzw. Zugewinne sind auf 15% des Pensionsanspruchs bei vorzeitigem, bzw. 12,6% bei späterem Pensionsantritt begrenzt (Knell et al. 2006: 78).

Eine der wesentlichsten Änderungen stellte die Umstellung der Pensionsanpassung auf den Verbraucherindex dar. Diese „unscheinbare“ Änderung kann als Abkehr vom Prinzip der Lebensstandardsicherung gesehen werden (Ney 2004: 18). Die Pensionen wachsen nicht mehr wie zuvor mit den Einkommen der aktiven Bevölkerung (Nettolohnanpassung), also dem allgemeinen Lebensstandard, sondern nur noch mit der Inflation. Damit verlieren die Pensionisten ihre relative Einkommensposition im Zeitverlauf. Die Auswirkungen der Inflations-Indexierung sind in Abbildung 6 dargestellt. Das Pensionsniveau, also der Pensionsbezug relativ zum Einkommen der Erwerbsbevölkerung sinkt im Verlauf stetig, vorausgesetzt es gibt Reallohnzuwächse. Im Rechenbeispiel von Abbildung 6 liegt das jährliche Pensionsniveau bei einem Alter von 85 bereits deutlich unter 60%. Eine Kompensation können hier Bezüge aus den Systemen der zweiten und dritten Säule darstellen.

Die Einführung eines Nachhaltigkeitsfaktors stellt eine weitere Maßnahme zur langfristigen Sicherung des Pensionshaushalts dar. „Dieser basiert bis zum Jahr 2050 auf einem Sollpfad des Anstiegs der periodenbezogenen Lebenserwartung zum Alter von 65 des mittleren Szenarios der Statistik Austria (.108e Abs.9 ASVG). Weichen die tatsächlichen Werte von den Prognosen ab, so wird ein Anpassungsprozess von wichtigen Parametern in Gang gesetzt.“



Quelle: OeNB-Berechnungen.

Anmerkung: Die Berechnungen beziehen sich auf einen Arbeitnehmer, der im Alter von 65 Jahren mit einer Pensionshöhe von 80 % der Bemessungsgrundlage in Pension geht. Für die jährliche Pensionsanpassung wird eine Anpassung im Rahmen der Inflationsrate unterstellt, und der Reallohnzuwachs wird mit 1,8% p. a. angenommen.

**Abbildung 7: Effekt der Inflationsindexierung von Pensionen auf das jährliche und durchschnittliche Pensionsniveau, Quelle: Knell et al. 2006: 93.**

Der Übergang vom alten zum neuen Pensionsrecht erfolgt mittels einer Parallelrechnung für alle unter 50-Jährigen, die bereits Pensionsansprüche erworben haben. Für alle über 50-Jährigen gilt ausschließlich das alte (großzügigere) Pensionsrecht, für Personen, die vor dem 1. Januar 2005 noch keine Pensionsansprüche erworben haben, ausschließlich das neue Pensionsrecht.

### 3.3.4 Die Bewertung der Pensionsreformen

Die verabschiedeten Pensionsreformen gaben Anlass zu vielfältiger Kritik, aber auch zu positiven Reaktionen. Generell bemerkt Knell (2005a: 42), dass „die Grundstruktur des neuen, harmonisierten Pensionssystems in vielerlei Hinsicht eine deutliche Verbesserung gegenüber dem alten Recht bringt.“

#### a) Positive Aspekte

Im Einzelnen lobt Knell (2005a: 42) die Umstellung auf einen lebenslangen Durchrechnungszeitraum, der den „Grad intragenerativer und aktueller Fairness“ durch die Berücksichtigung der gesamten Einkommensbiografie berücksichtigt. Die Bevorzugung kürzerer Erwerbsleben und an-

dere Verzerrungen können so vermieden werden. Ebenso positiv wird die Einführung des „Pensionskorridors“ beurteilt, der es den einzelnen Versicherten ermöglicht, „das Pensionsantrittsalter nach ihren persönlichen Präferenzen bezüglich Pensionshöhe und Lebensarbeitszeit festzulegen, wobei „bei richtiger Wahl der Abschlagshöhe die Entscheidung aktuarisch neutral ist.“ (Knell 2005a: 42) Außerdem wird die Harmonisierung der berufsgruppenspezifischen Pensionssysteme gelobt, da dies nicht nur die Ungleichbehandlung verschiedener Berufsgruppen, sondern (...) auch die intersektorale Flexibilität und Portabilität [erhöht]“ (Knell 2005a: 43). Die Schaffung eines transparenten Pensionskontos stellt schließlich einen ersten Schritt in Richtung einer Harmonisierung der europäischen Rentensysteme dar. „In der Summe könnten all diese Verbesserungen dazu beitragen, das Vertrauen in das umlagebasierte Pensionssystem zu erhalten und seine Akzeptanz als zentraler Bestandteil der Altersvorsorge zu stärken“, so Knell (2005a: 43).

#### b) Kritik

Kritisiert wird die sehr lange Übergangsfrist für viele Regelungen und die komplizierte Parallelrechnung nach altem und neuem Pensionsrecht Knell 2005a; Ney 2004; OECD 2007). Die Bürde der eingeleiteten Reformen lastet hauptsächlich auf den Schultern der jüngeren Generation (Ney 2004: 18). Erst in rund 40 Jahren wird die erste Pension ausbezahlt, die nach den neuen Regeln errechnet wurde.

Auch in Bezug auf den österreichischen Nachhaltigkeitsfaktor wird Kritik laut (Knell 2005a). Im Unterschied zur deutschen Variante sieht der österreichische Nachhaltigkeitsfaktor keine automatische Anpassung vor und beschreibt auch nicht, bei welchen Parametern und in welchem Ausmaß genau die Anpassung zu erfolgen hat. Stattdessen erfolgt die Anpassung im politischen Prozess. „Auf diese Weise kann es aber zu einer stufenförmigen Ungleichbehandlung von Generationen kommen“ (Knell 2005a: 35). Außerdem reagiert der österreichische Nachhaltigkeitsfaktor nur auf eine Änderung der Lebenserwartung und nicht auf eine Änderung der Kohortengrößen, was ebenfalls zu einer „intergenerativen Schieflage“ führt, da der Ausgleich im Wesentlichen über eine Erhöhung des Bundesbeitrags oder der Pensionsbeiträge erfolgen muss, nicht aber über die Ersatzrate. Diese einnahmeorientierte Anpassung bewirkt aber, dass Nachfolgene-

rationen für das Reproduktionsverhalten ihrer Eltern in die Pflicht genommen werden“ (Knell 2005a: 44).

Darüber hinaus kritisieren Tálos und Obinger (2006: 97), dass die Einführung einer Mindestpension in Höhe der Ausgleichszahlung „für alle allein stehenden, unversorgten Personen, die das Regelpensionsalter erreicht haben“ entgegen der Regierungsankündigung nicht umgesetzt wurde. „Auch dies ist ein Beleg dafür, dass es die ÖVP/FPÖ-Koalition hinsichtlich der Armutsbekämpfung im Wesentlichen bei Ankündigungen beließ“ (Tálos/Obinger 2006: 97).

### c) Fiskalische Nachhaltigkeit

Eine eindeutige Definition fiskalischer Nachhaltigkeit gibt es in der wissenschaftlichen Literatur nicht. Nach Knell et al. (2006: 80) besteht fiskalische Nachhaltigkeit intuitiv dann, wenn „[bei einem budgetpolitischen Kurs] kein Handlungsbedarf im Sinne einer Kurskorrektur gegeben ist“.

Österreich verzeichnete im Jahr 2000 mit 14,5% des BIP den höchsten realen Pensionsaufwand innerhalb der EU-15 (Europäische Kommission zit. n. Knell et al. 2006: 79). Die Projektionen sahen vor den Pensionsreformen der ÖVP/FPÖ-Koalition einen Anstieg des Pensionsaufwands im Jahr 2035 auf 18,7% und bis 2050 ein Niveau von 17% des österreichischen BIP vor. Diese hohen Werte hätten laut Knell et al. (2006: 80) „eine beträchtliche Belastung in Bezug auf die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen dargestellt.“

Der aktuelle Bericht des Ausschusses für Wirtschaftspolitik (EPC 2006) zeigt nach den drei jüngsten Reformen jedoch ein deutlich verändertes Bild der Lage. Ausgehend von Pensionsaufwendungen in Höhe von 13,4% des BIP im Jahr 2004 (den dritthöchsten in der EU-25) wird nun - entgegen dem Trend der anderen europäischen Mitgliedsstaaten - ein Rückgang des Pensionsaufwands um 1,2 Prozentpunkte auf 12,2% des BIP im Jahr 2050 prognostiziert. Im Wesentlichen wird dies durch den Anstieg des Pensionsantrittsalters und die damit verbundene höhere Erwerbsquote der Älteren und dem Absinken des Pensionsniveaus erreicht (Knell et al. 2006: 87).

### 3.4 Das österreichische Pensionssystem im internationalen Vergleich

#### 3.4.1 Grundlegende Trends internationaler Rentenreformen

Mehr als die Hälfte der OECD Staaten hat in den letzten 10-15 Jahren grundlegende Reformen ihrer Rentensysteme ergriffen, auch wenn diese oftmals politisch schwer umsetzbar waren (OECD 2007: 7). Hauptmotivation für diese Reformen war dabei wie in Österreich auch der demografische Wandel und die fiskalische Konsolidierung der Pensionssysteme. Die Großzügigkeit der goldenen Ära der Wohlfahrtsstaaten scheint mit den beschlossenen Maßnahmen beendet zu sein. Insgesamt lassen sich vier übergreifende Tendenzen feststellen, in die sich auch die österreichischen Pensionsreformen einordnen lassen:

1. Am Anfang vieler Rentenreformen stand die **Abschaffung von Frühverrentungsregeln**, die oft zu einer erheblichen Abweichung zwischen gesetzlichem und tatsächlichem Renteneintrittsalter führten. Dies ist besonders in Österreich zu beobachten, wo das durchschnittliche Renteneintrittsalter 2003 bei 58,2 Jahren lag (Knell 2005b: 4). In vielen Staaten wurden Anreize geschaffen, tatsächlich bis zum regulären Renteneintrittsalter in Beschäftigung zu bleiben. Für Österreich sind hier insbesondere die Maßnahmen der Pensionsreform 2003 zu nennen (siehe Abschnitt 3.3 S.13) Heute sind Sonderregeln wie die Frühverrentung in Frankreich, die es speziellen Berufsgruppen ermöglicht regulär mit 50 Jahren in Pension zu gehen, allerdings eine selten Ausnahme.
2. Die **durchschnittlichen Rentenbezüge** werden in den nächsten Jahrzehnten **sinken** und somit zu niedrigeren Ersatzraten führen. Angesichts hoher Defizite und fehlender Beitragszahler sahen sich viele Staaten zu diesem Schritt gezwungen. Erreicht wurde dies z.B. durch eine Verringerung der Steigerungsbeträge oder durch die Änderung der Bemessungsgrundlage. Wurden früher oft nur die 5-10 besten Einkommensjahre zur Berechnung herangezogen, haben sich mittlerweile 17 der 22 OECD-Staaten zu einem lebenslangen Durchrechnungszeitraum entschlossen, so auch Österreich (OECD 2007: 56). Darüber hinaus bewirkt die Anhebung der Mindestbeitragsjahre, die für den Erhalt der Höchstpension nötig sind, die Indexierung der Steigerungsraten an die Inflation oder die Einführung eines demografischen Faktors (z.B. in Deutschland) ein niedrigeres Pensionsniveau. Besonders die Einführung eines demografischen Faktors stellt eine wichtige Maßnahme dar, um die Lasten gleichmäßiger auf die Schultern der Beitragszahler und der Rentenempfänger zu verteilen und um die fiskalische Nachhaltigkeit der Rentensysteme zu verbessern.

3. Um die durch den Rückgang der staatlichen Bezüge entstehende Lücke zu füllen, ist in vielen OECD Staaten ein **Trend zur privaten Altersvorsorge** zu verzeichnen. In Deutschland wurde dies mit der Einführung der „Rieser-Rente“ umgesetzt. In Österreich wurde 2002 die betriebliche Altersvorsorge in Form der oben erläuterten „Abfertigung Neu“ gestärkt und mit Einführung der „Zukunftsvorsorge“ schließlich die private Pensionsvorsorge ausgebaut. Der Umbau der Rentensysteme orientiert sich dabei häufig an dem von der Weltbank vorgeschlagenen Drei-Säulen-Modell (World Bank 1994). Die Ergänzung der staatlichen *defined benefit* (DB) Systeme um eine kapitalgedeckte *defined contribution* (DC) Vorsorge bedeutet gleichzeitig auch eine Verlagerung von mehr Risiken auf die Individuen selbst. Außerdem ist eine Umverteilung zu einkommensschwächeren Pensionisten in einem reinen DC-System im Vergleich zu einem DB-System schwieriger umzusetzen (Zaidi 2006: 3).
4. Angesichts der immer weiter steigenden Lebenserwartung wird schließlich die **Anhebung des gesetzlichen Renteneintrittsalters** diskutiert. In den meisten Staaten liegt es derzeit bei 65 Jahren, so auch in Österreich<sup>7</sup>. In Irland liegt es bereits heute bei 66 Jahren. In Island, Norwegen, den Vereinigten Staaten und in Zukunft auch in Deutschland beträgt das normale Renteneintrittsalter 67 Jahre. Dänemark hat sich zu einem umgekehrten Schritt entschlossen. Das Renteneintrittsalter wurde dort von 67 auf 65 Jahre reduziert (Zaidi 2006: 5). Frankreich stellt hier mit einem regulären Eintrittsalter von 60 Jahren eine Ausnahme dar (OECD 2007: 28f). Eine Kopplung des Renteneintrittsalters an die Lebenserwartung wird zwar in der Literatur diskutiert, ist aber bisher in keinem OECD-Staat umgesetzt worden.

### 3.4.2 Wichtige Kennzahlen im Vergleich

Der österreichische Sozialstaat gehört zu den umfassendsten und am weitest entwickelten der Welt (Linnerooth-Bayer 2001). Im Folgenden sollen nun einige Kennzahlen im internationalen Vergleich vorgestellt werden. Zu beachten ist dabei, dass es sich hier um Werte für den „Eckrentner“ handelt, also eine Person, die „mit 65 Jahren nach (...) 45 Versicherungsjahren in Pension geht, nachdem er stets das durchschnittliche Einkommen erzielt hatte.“ (Knell et al. 2006: 90). Dieser Eckrentner ist jedoch nicht repräsentativ. Gerade in Österreich erreicht kaum ein Pensionist die Höchstzahl von 45 Beitragsjahren, vielmehr sind der hohe Anteil von

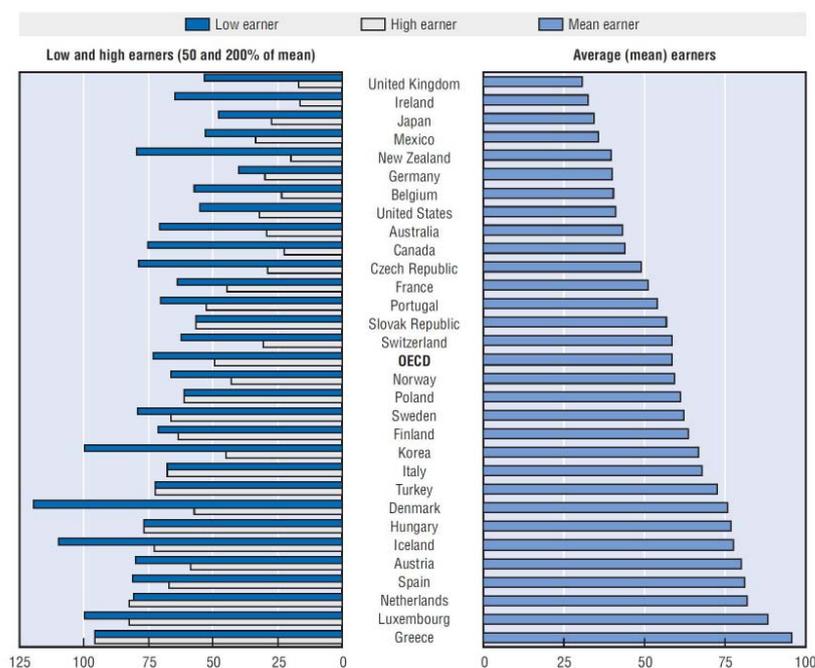
---

<sup>7</sup> In Tschechien, Italien, Mexiko, Polen und der Schweiz gilt für Frauen ein niedrigeres Eintrittsalter.

Frührenten und Invaliditätspensionen als der Normalfall anzusehen. Des Weiteren ist zu beachten, dass die Ersatzraten bei Pensionsantritt gelten und im Laufe des Rentenbezugs je nach Anpassung sinken können (Knell et al. 2006: 91f).

#### a) Bruttoersatzraten

Die Bruttoersatzrate gibt an, wieviel Prozent seines vorherigen Bruttodurchschnittsverdienstes der Eckrentner bei Rentenanstritt als Pensionszahlung erhält. Sie ist in Abbildung 8 dargestellt. Bei dieser Größe rangiert Österreich laut Berechnungen der OECD (2007: 33) mit 80,1% international an fünfter Stelle und damit über dem OECD-Durchschnitt von 60,8% für den Medianverdiener. Der Unterschied zu Deutschland fällt noch deutlicher aus, denn hier liegt die Bruttoersatzrate nur bei 39,9% für den Medianverdiener.



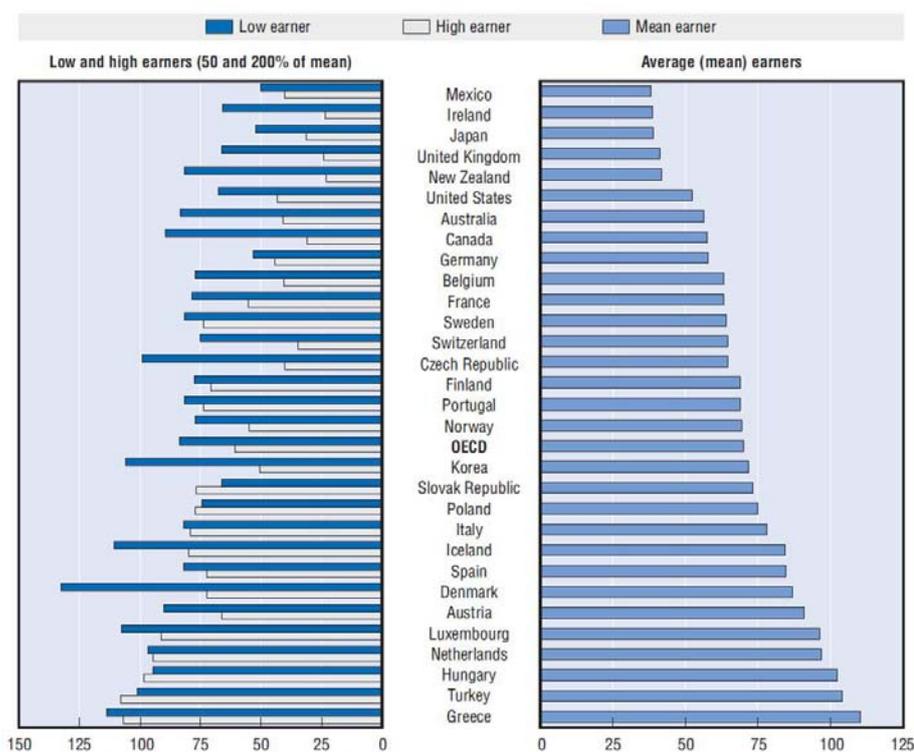
Note: Countries are ranked in order of gross pension replacement rates (GRR) of average earners, i.e. mean GRR in the chart.  
Source: OECD pension models.

**Abbildung 8: Bruttoersatzraten nach Einkommensniveau, Quelle: OECD 2007: 33.**

#### b) Nettoersatzraten

Die Bruttoersatzrate berücksichtigt nicht, dass Renten in den einzelnen Staaten unterschiedlich stark von Steuern und Sozialabgaben belastet

werden. So waren die Rentenbezüge in Deutschland lange Zeit steuerfrei. Im Vergleich zu den Nettoeinkommen fällt die Rentenzahlung in diesem Fall höher aus. Der Vergleich der Nettorente mit dem durchschnittlichen Nettoeinkommen führt insofern zu international aussagekräftigeren Vergleichen<sup>8</sup>. Mit einer Nettoersatzrate von 90,6% liegt Österreich weiter in der Spitzengruppe, im Vergleich zur Bruttoersatzrate nun jedoch an sechster Stelle (OECD 2007: 33) wie Abbildung 9 zu entnehmen ist. Ebenso wird der große Unterschied bei den Bruttoersatzraten im Vergleich zu Deutschland relativiert, wo die Nettoersatzrate bei 57,3% liegt.



Note: Countries are ranked in order of net pension replacement rates (NRR) of average earners, i.e., mean NRR in the chart.  
Source: OECD pension models.

**Abbildung 9: Nettoersatzraten nach Einkommensniveau, Quelle: OECD 2007: 35.**

### c) Alterswohlstand

Wie bereits oben erläutert, gelten die genannten Ersatzraten bei Pensionsantritt. Diese zeichnen jedoch kein vollständiges Bild der Rentensituation. Insbesondere berücksichtigen sie nicht die Bezugsdauer und die Anpas-

<sup>8</sup> In der Literatur wird dennoch meist die Bruttoersatzrate verwendet.

sung der Rentenzahlungen. Die unterschiedliche Indexierung der Rentenbezüge entweder mit der Lohnentwicklung wie in Deutschland oder lediglich mit der Inflationsrate wie in Österreich kann über die Zeit zu erheblichen Unterschieden führen. Wie aber lassen sich nun die Rentenbezüge in den einzelnen Ländern über die gesamte Rentendauer vergleichen? Dies ist mit Hilfe des Alterswohlstands möglich. Der Alterswohlstand ist der Rentenbarwert der zukünftigen Rentenzahlungen unter Berücksichtigung der länderspezifischen durchschnittlichen Lebenserwartung bei Rentenantritt ausgedrückt als Vielfaches des jährlichen individuellen Bruttoverdienstes<sup>9</sup>. Abbildung 10 gibt den Bruttoalterswohlstand für die einzelnen OECD-Staaten an. Es fällt auf, dass Österreich zwar in jeder Kategorie wie zuvor über dem jeweiligen OECD-Durchschnitt liegt, jedoch nicht mehr zur Spitzengruppe zählt. Die Ursache dafür dürfte in der Inflations-Indexierung der österreichischen Pensionen liegen.

#### d) Reformauswirkungen

Interessant ist ein Vergleich der Bruttoersatzraten vor und nach Reformen des Rentensystems. Abbildung 11 zeigt, wie sich die Bruttoersatzraten in ausgewählten OECD-Staaten verändert haben, in denen größere Rentenreformen stattgefunden haben. Österreich verzeichnet mit 10 Prozentpunkten einen im internationalen Vergleich hohen Rückgang der Pensionsleistungen. Allerdings war dies ein Rückgang auf hohem Niveau: Auch nach der Reform beträgt die Bruttoersatzrate 80,1% und liegt damit bei den Staaten, die bereits eine größere Reform getätigt haben, an der Spitze.

Es bleibt anzumerken, dass die hier vorgestellten Kennzahlen sich nur auf das staatliche Rentensystem konzentrieren. Rentenbezüge aus anderen Quellen, wie z.B. der betrieblichen Altersvorsorge, die in Deutschland einen erheblichen Teil der Rentenbezüge ausmachen, werden in den vorgestellten Berechnungen nicht berücksichtigt.

---

<sup>9</sup> Der von der OECD (2007: 40) verwendete Kalkulationszinsfuß beträgt 2%.

**Gross pension wealth by sex and earnings**  
Multiple of individual annual gross earnings

	Men			Women		
	0.5	1	2	0.5	1	2
Australia	12.5	7.3	4.6	14.6	8.4	5.4
Austria	12.2	11.7	8.1	14.2	13.5	9.4
Belgium	8.8	6.2	3.6	10.2	7.2	4.2
Canada	11.5	6.7	3.4	13.4	7.8	4.0
Czech Republic	13.0	8.1	4.8	15.3	9.5	5.6
Denmark	19.5	11.9	8.7	22.3	13.6	9.9
Finland	11.2	10.0	10.0	13.2	11.8	11.8
France	11.5	9.2	8.0	13.2	10.6	9.3
Germany	7.2	7.2	5.5	8.6	8.6	6.5
Greece	14.3	14.3	14.3	16.6	16.6	16.6
Hungary	12.4	12.4	12.4	15.4	15.4	15.4
Iceland	17.7	11.8	11.0	20.0	13.3	12.3
Ireland	11.5	5.8	2.9	13.7	6.9	3.4
Italy	10.0	10.0	9.9	10.7	10.7	10.6
Japan	7.9	5.7	4.5	8.9	6.4	5.1
Korea	13.9	9.3	6.3	16.6	11.1	7.5
Luxembourg	21.8	19.3	18	26.6	23.5	22.0
Mexico	7.0	4.8	4.5	8.5	4.8	4.5
Netherlands	14.9	15.1	15.2	17.4	17.7	17.8
New Zealand	14.7	7.4	3.7	17.3	8.6	4.3
Norway	11.5	10.2	7.3	13.4	11.3	8.5
Poland	8.4	8.4	8.4	8.9	8.6	8.6
Portugal	10.5	7.9	7.7	12.3	9.2	9.0
Slovak Republic	8.8	8.8	8.8	10.7	10.7	10.7
Spain	12.2	12.2	10.1	14.3	14.3	11.8
Sweden	12.6	10.0	10.5	14.4	11.4	12.0
Switzerland	10.7	9.8	5.1	13.1	12.0	6.3
Turkey	9.2	9.2	9.2	10.7	10.7	10.7
United Kingdom	8.0	4.6	2.5	9.1	5.3	2.9
United States	7.9	5.9	4.6	9.2	6.8	5.3
<b>OECD average</b>	<b>11.8</b>	<b>9.4</b>	<b>7.8</b>	<b>13.7</b>	<b>10.9</b>	<b>9.0</b>

Source: OECD pension models.

**Abbildung 10: Bruttoalterswohlstand als Vielfaches des individuellen Bruttoverdienstes, Quelle: OECD 2007: 41.**

Percentage of individual earnings

	Men		Women (where different)	
	Pre-reform	Post-reform	Pre-reform	Post-reform
Austria	90.0	80.1	80.0	80.1
Finland	66.3	63.4		
France	64.7	51.2		
Germany	48.7	39.9		
Hungary	57.7	76.9	52.7	76.9
Italy	90.0	67.9	80.0	52.8
Japan	40.7	34.4		
Korea	69.3	66.8		
Mexico	72.5	35.8	72.5	29.7
New Zealand	39.7	39.7		
Poland	62.2	61.2	57.3	44.5
Portugal	90.1	54.1		
Slovak Republic	59.5	56.7		
Sweden	78.9	62.1		
Turkey	107.6	72.5	102.8	72.5
United Kingdom	30.8	30.8		

1. OECD countries that have implemented significant pension reforms over the past decade.

Source: OECD pension models.

**Abbildung 11: Bruttoersatzraten vor und nach größeren Reformen in ausgewählten OECD-Staaten, Quelle: OECD 2007: 66.**

### 3.5 Schluss

Arbeitslosigkeit, niedrigeres Wachstum und der demografische Wandel setzten Mitte der 1980er das österreichische Pensionssystem unter Reformdruck. In der ersten Reformphase von 1984 bis 1999 wurden wiederholt graduelle parametrische Änderungen am bestehenden Pensionssystem vorgenommen. Politisch wurden diese Reformen innerhalb des gewohnten Verhandlungsmodus der Sozialpartnerschaft und dem lagerübergreifenden Ausgleich der großen Koalitionen beschlossen. Die zweite Reformphase begann mit der Pensionsreform im Jahr 2000. Der wesentliche Unterschied zur vorherigen Phase bestand im policy-making: Die Reformen am Pensionssystem wurden außerhalb des etablierten Modus der Sozialpartnerschaft organisiert, doch auch im Umfang und im Tempo waren die Reformen weit reichender als zuvor. Insgesamt haben diese Reformen „die Nachhaltigkeit des österreichischen Pensionssystems sowie der öffentlichen Finanzen insgesamt deutlich verbessert, allerdings auf Kosten der mit den Pensionsbestimmungen garantierten Leistungshöhe.“ (Knell et al. 2006: 97).

Die Abkehr von Prinzip der Lebensstandardsicherung, insbesondere durch die Inflationsindexierung, wird durch den Umbau des Pensionssystems in Richtung eines Drei-Säulen Modells bestehend aus der staatlicher Umlageversicherung und den kapitalgedeckten Säulen der betrieblichen Vorsorge „Abfertigung Neu“ und der privaten „Zukunftsvorsorge“ (Tálos & Obinger 2006: 98) in gewissem Umfang kompensiert.

Im internationalen Vergleich fallen die Reformen und die damit verbundenen Leistungskürzungen relativ massiv aus. Allerdings bleibt anzumerken, dass in Österreich ausgehend von einem sehr hohen Pensionsniveau reformiert wurde. „Gemäß den jüngsten Projektionen ist Österreich das einzige Land der EU-25, in dem - ohne partiellen Umstieg auf ein privates kapitalgedecktes System - der Pensionsaufwand in Prozent des BIP [bei vergleichbarer demografischer Entwicklung] merklich sinken dürfte.“ (Knell et al. 2006: 80).

Dennoch wird das österreichische Pensionssystem auch in Zukunft einen vergleichsweise hohen Lebensstandard über dem OECD-Mittelwert sichern. Grundlage dafür sind die im internationalen Vergleich weiter sehr günstigen ökonomischen Verhältnisse, insbesondere ist hier die niedrige Arbeitslosigkeit bei derzeit 4,4% (Statistik Austria 2007) zu nennen. Aber auch beim BIP pro Kopf liegt Österreich (in Kaufkraftparitäten) internati-

onal weit vorne: In der EU der 25 ist Österreich mit Dänemark das dritt-reichste Land (Tálos/Obinger 2006: 77).

Inwiefern Österreich als „Reformvorbild“ für Deutschland dienen kann, bleibt eine Frage der Vergleichbarkeit. Bei der Einwohnerzahl Österreichs von 8,3 Millionen (Statistik Austria 2007) könnte man eben so gut nach einem „Reformvorbild Baden-Württemberg“ fragen, das mit 10,7 Millionen Einwohnern (Statistisches Landesamt Baden-Württemberg 2007) sogar größer als die Alpenrepublik ist und mit vergleichbar guten Wirtschaftsdaten aufwarten kann. Viele der Faktoren, die zu den Erfolgen des österreichischen Wohlfahrtsstaats beigetragen haben, wie z.B. die Sozialpartnerschaft, lassen sich nicht ohne Weiteres auf Deutschland übertragen.

Im Bereich der Pensionsharmonisierung zwischen den unterschiedlichen Berufsgruppen könnte Deutschland hingegen von seinem Nachbarn lernen. Die umfassende Einbindung von Beamten und Selbständigen in das gesetzliche Rentensystem und deren weitgehende Gleichbehandlung bei Leistungen und Beitragszahlungen, stellt einen wichtigen Schritt zur Ausweitung der Beitragsgrundlage und der intragenerativen Gerechtigkeit dar.

Auch die flexible und im Kapitalverfahren angelegte betriebliche „Abfertigung Neu“ ist ein gelungenes Beispiel für eine flexible und sichere Form der betrieblichen Altersvorsorge.

Zum Schluss bleibt festzuhalten: Die österreichischen Pensionisten können angesichts hoher Eratzraten und einem weitgehend zukunftsfesten Pensionssystem relativ gelassen in die Zukunft blicken.

## Literatur und Quellen

- Altenecker, W./Lehner, Ursula/Löffler, Roland/Städtner, Karin/Wagner-Pinter, Michael. (2006): **Ausblick auf Beschäftigung und Arbeitslosigkeit in Österreich bis zum Jahr 2010. Mikrovorschau November 2006.** Online: <http://www.ams-forschungsnetzwerk.at/downloadpub/Prognose06-10.pdf>, Abruf am 11.09.2007.
- Altenecker, W./Städtner, K./Wagner-Pinter, M. (2007): **Der österreichische Arbeitsmarkt im Jahr 2007. Eine Vorschau. AMS info 91.** Online: <http://www.ams-forschungsnetzwerk.at/downloadpub/info91.pdf> Abruf am 11.09.2007
- Arbeitsmarktservice Österreich (2007a): **Geschäftsbericht 2006. Mit Power am Arbeitsmarkt.** Online: [http://www.ams.at/\\_docs/001\\_GB-Druckversion-neu\\_290607.pdf](http://www.ams.at/_docs/001_GB-Druckversion-neu_290607.pdf), Abruf am 20.12.2007
- Arbeitsmarktservice Österreich (2007b): **Arbeitsmarkt & Bildung November 2007.** Online: [http://www.ams.or.at/\\_docs/001\\_am\\_bildung1107.pdf](http://www.ams.or.at/_docs/001_am_bildung1107.pdf), Abruf am 20.12.2007
- Bauer, M. W./Knöll, R. (2003): **Die Methode der offenen Koordinierung: Zukunft europäischer Politikgestaltung oder schleichende Zentralisierung?**, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte B 1-2/2003*, S. 33-38.
- Biffi, G. (2000): **Arbeitsmarkt und Beschäftigungspolitik: Europäische Koordination als Antwort auf den globalen wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Umbruch**, in: Neisser, H./Puntscher Riekman, S. (Hrsg.): *Europäisierung der österreichischen Politik. Konsequenzen der EU-Mitgliedschaft*, Wien, S. 295-317.
- BMSK (Hrsg.) (2004): **Pensionsharmonisierung - Wesentliche Inhalte. Bundesministerium für soziale Sicherheit, Generationen und Konsumentenschutz.** Online: [www.bmsk.gv.at/cms/site/attachments/9/8/8/CH0027/CMS1056358241828/pensionsharmonisierung.sumarium.doc](http://www.bmsk.gv.at/cms/site/attachments/9/8/8/CH0027/CMS1056358241828/pensionsharmonisierung.sumarium.doc), Abruf am 7.6.2007.
- BMSK (Hrsg.) (2006): **Sozialschutz in Österreich. Bundesministerium für soziale Sicherheit, Generationen und Konsumentenschutz.** Online: [http://www.bmsk.gv.at/cms/site/attachments/6/5/0/CH0339/CMS1064306288445/sozialschutzsysteme\\_d\\_1-130.pdf](http://www.bmsk.gv.at/cms/site/attachments/6/5/0/CH0339/CMS1064306288445/sozialschutzsysteme_d_1-130.pdf), Abruf: 8.6.2007.
- BMSK (Hrsg.) (2007): **Webseite des Bundesministeriums für soziale Sicherheit, Generationen und Konsumentenschutz Österreich.** Online: [www.bmsk.at](http://www.bmsk.at), Abruf: 18.09.2007.
- Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit Österreich (2006): **Zielvorgaben des Bundesministers für Wirtschaft und Arbeit zur Durchführung der Arbeitsmarktpolitik an das Arbeitsmarktservice.** Online: <http://www.bmwa.gv.at/NR/rdonlyres/74B2E6E8-F62D-4936->

A7EA-08D9411D5A17/0/ZielvorgabenFassung0806.pdf Abruf am 11.09.2007

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

Eures Bodensee & DGB (Hrsg.) (2003): *Alterssicherung an den Grenzen. Dokumentation zur Arbeitstagung am 21. November 2003.*

Europäische Kommission (2006): *Österreich. Bewertung des Nationalen Reformprogramms.* Online: [http://ec.europa.eu/growthandjobs/pdf/1206\\_annual\\_report\\_austria\\_de.pdf](http://ec.europa.eu/growthandjobs/pdf/1206_annual_report_austria_de.pdf), Abruf am 26.08.2007.

Fischer Taschenbuch Verlag (Hrsg.) (2006): *Der Fischer Weltalmanach 2007. Zahlen Daten Fakten.* Fischer Taschenbuch Verlag, Frankfurt/Main.

Friedrich-Ebert-Stiftung (Hrsg.) (2000): *Rentenpolitik in Europa: Welches Modell wird zur Leitidee von Reformen?*, Bonn.

Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger (Hrsg.) (2007): *Die österreichische Sozialversicherung in Zahlen.* Online: <http://www.sozialversicherung.at/mediaDB/119061.PDF>, Abruf: 20.05.2007.

Huber, P. et al. (2006): *Mittelfristige Beschäftigungsprognose für Österreich bis 2010. Berufliche und sektorale Veränderungen bis 2010.* Online: <http://www.amsforschungswerk.at/downloadpub/Besch%20ftigungsprognose2010.pdf>, Abruf am 11.09.2007.

Kasten, G./Soskice, D. (2000): *Möglichkeiten und Grenzen europäischer Beschäftigungspolitik*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 14-15/2000.

Knell, M. (2005a): *Demographische Schwankungen, Nachhaltigkeitsfaktoren und intergenerative Fairness - Was leistet das neue Pensionssystem?*, in: *Geldpolitik und Wirtschaft* (1) 2005, 24-45.

Knell, M. (2005b): *Situation und Probleme der Alterssicherung in Österreich.* Österreichische Nationalbank. Online: [www.zhwin.ch/departement-w/zwp/wptagung05/Knell.pdf](http://www.zhwin.ch/departement-w/zwp/wptagung05/Knell.pdf), Abruf: 29.08.2007.

Knell, M./Köhler-Töglhofer, W./Prammer, D. (2006): *Jüngste Pensionsreformen in Österreich und ihre Auswirkungen auf fiskalische Nachhaltigkeit und Pensionsleistungen*, in: *Geldpolitik & Wirtschaft Q 2/06*, 72-100.

Konle-Seidl, R./Winkler, W. (2002): *Arbeitsvermittlung, In Österreich gehen die Uhren schon anders.* IAB Kurzbericht 5/2002. Online: <http://doku.iab.de/kurzber/2002/kb0502.pdf>, Abruf am 11.09.2007.

- Linnerooth-Bayer, J. (2001): Pension Reform in Austria. In Public participation and the pension policy process: The citizen and pension reform, International Institute for Applied System Analysis.
- Nembach, E. (2006): Österreich als Vorbild für die EU? Online: <http://www.tagesschau.de>, Abruf am 1.1.2006.
- Ney, S. (2004): Pension reform and active ageing in Austria, ICCR.
- Obinger, H./Tálos, E. (2006): Sozialstaat Österreich zwischen Kontinuität und Umbau. Eine Bilanz der ÖVP/FPÖ/BZÖ-Koalition, Wiesbaden.
- OECD (2006): Pressemitteilung. OECD-Studie „Bildung auf einen Blick“: Österreich bei der Hochschulausbildung beinahe Schlusslicht innerhalb der OECD. Online: <http://www.oecd.org/dataoecd/32/49/37393004.pdf>, Abruf am 11.09.2007.
- OECD (2007a): Policy Brief. Wirtschaftsbericht Österreich 2007. Online: <http://www.oecd.org/dataoecd/5/55/39015035.pdf>, Abruf am 20.12.2007.
- OECD (2007b): Bildung auf einen Blick 2007 – Pressemitteilung zu Österreich. Online: [http://www.oecd.org/document/13/0,3343,de\\_33873108\\_33873245\\_39283725\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/13/0,3343,de_33873108_33873245_39283725_1_1_1_1,00.html), Abruf am 20.12.2007.
- OECD. (2007): Pensions at a Glance 2007 Edition. Online: <http://oberon.sourceoecd.org>, Abruf am 10.09.2007.
- Ohne Autor (2000): Österreich neu regieren. Regierungsprogramm 2000. Online: <http://www.bka.gv.at/2004/4/7/Regprogr.pdf>, Abruf am 11.09.2007.
- Ohne Autor (2005): Österreichisches Reformprogramm für Wachstum und Beschäftigung. Teil I. Online: <http://www.bka.gv.at/DocView.axd?CobId=14036>, Abruf am 20.12.2007.
- Ohne Autor (2006): Österreichisches Reformprogramm für Wachstum und Beschäftigung. 1. Umsetzungsbericht 2006. Online: <http://www.lissabon-strategie.at/NR/rdonlyres/EDA24594-236A-44FC-AB3F-96D98E4575F5/27117/UmsetzungsberichtzumNRP1.pdf>, Abruf am 11.09.2007.
- Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung (2006): WIFO-Weißbuch: Mehr Beschäftigung durch Wachstum auf Basis von Innovation und Qualifikation. Zusammenfassung. Online: [http://www.wifo.ac.at/www/servlet/www.upload.DownloadServlet/bdoc/S\\_2006\\_WEISSBUCH\\_ZUSAMMENFASSUNG\\_27639\\$.PDF](http://www.wifo.ac.at/www/servlet/www.upload.DownloadServlet/bdoc/S_2006_WEISSBUCH_ZUSAMMENFASSUNG_27639$.PDF), Abruf am 20.12.2007.

- Rat der Europäischen Union (2005): Entscheidung des Rates vom 12. Juli 2005 über Leitlinien für beschäftigungspolitische Maßnahmen der Mitgliedstaaten (2005/600/EG), in: Amtsblatt der Europäischen Union, L205/21. Online: [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/de/oj/2005/l\\_205/l\\_20520050806de00210027.pdf](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/de/oj/2005/l_205/l_20520050806de00210027.pdf), Abruf am 20.12.2007.
- Rat der Europäischen Union (2007): Entscheidung des Rates über Leitlinien für beschäftigungspolitische Maßnahmen der Mitgliedstaaten. 10237/07. Online: [http://ec.europa.eu/employment\\_social/employment\\_strategy/pdf/guidelines07\\_de.pdf](http://ec.europa.eu/employment_social/employment_strategy/pdf/guidelines07_de.pdf), Abruf am 24.08.2007.
- Schmid, J. (2002): Wohlfahrtsstaaten im Vergleich. Soziale Sicherung in Europa: Organisation, Finanzierung, Leistungen und Probleme, 2. Aufl., Wiesbaden.
- Schmid, J. (2003): Referenzstaaten, Politikdiffusion und das Auflösen von Reformblockaden, in: Der Bürger im Staat 3/2003 (Themenheft Sozialstaat), auch in: Frech, S./Schmid, J. (Hrsg.) (2004): Der Sozialstaat in der Krise, Schwalbach, S. 114-134.
- Schmid, J. (2006): Der Wohlfahrtsstaat als Standortfaktor, in: Empter, S./Vehrkamp, R. (Hrsg.): Wirtschaftsstandort Deutschland, Wiesbaden, S. 359-385.
- Schmid, J. (2006): Rentenreform: Überlebt der Wohlfahrtsstaat?, in: Sturm, R./Pehle, H. (Hrsg.): Wege aus der Krise. Die Agenda der Großen Koalition, Opladen, S. 41-58.
- Schmid, J./Rehm, P. (2001): Arbeitslosigkeit und Beschäftigungspolitik in Europa, in: Krause, B./Krockauer, R./Reiners, A. (Hrsg.): Soziales und gerechtes Europa. Von der Wirtschafts- zur Sozialunion?, Freiburg i. Br., S. 46-74.
- Schmidt, M. G. & Ostheim, T. (2003): Theorien wohlfahrtsstaatlicher Politik: Die Machtressourcentheorie, in: Schmidt, M.G./Ostheim, T./Siegel, N.A. (Hrsg.): Wohlfahrtsstaatliche Politik: Theorien und Methoden. Auch online: <http://www.politikon.org>, Abruf am 7.5.2007.
- Schreiner, C. (Hrsg.) (2007): PISA 2006 Internationaler Vergleich von Schülerleistungen. Erste Ergebnisse. Leykam Buchverlagsgesellschaft, Graz. Online: [http://www.pisa-austria.at/pisa2006/files/PISA2006\\_ZVB\\_ErsteErgebnisse\\_041207.pdf](http://www.pisa-austria.at/pisa2006/files/PISA2006_ZVB_ErsteErgebnisse_041207.pdf), Abruf am 20.12.2007
- Statistik Austria. (2007). Webseite der Statistik Austria. Online: <http://www.statistik.at>, Abruf am 25.9.2007.
- Statistisches Landesamt Baden-Württemberg (2007): Webseite des Statistischen Landesamts Baden-Württemberg. Online: <http://www.statistik.baden-wuerttemberg.de>, Abruf am 29.9.2007.

- Talós, E. (2004): Umbau des Sozialstaates? Österreich und Deutschland im Vergleich, in: Politische Vierteljahrsschrift, 45 (2), S. 213-236.
- Talós, E. (2005): Vom Siegeszug zum Rückzug - Sozialstaat Österreich 1945-2005, Innsbruck u.a.
- Talós, E. (2006). Sozialpartnerschaft. Austrokorporatismus am Ende?, in: Dachs H./Gerlich, P./Gottweis, H. (Hrsg.): Politik in Österreich. Das Handbuch, Wien, S. 425-442.
- World Bank. (1994): Averting the Old Age Crisis: Policies to Protect the Old and Promote Growth, Oxford.
- Zaidi, A. (2006): Pension Policy in EU25 and its Possible Impact on Elderly Poverty. European Centre for Social Welfare Policy and Research, Policy Brief September 2006.