

# DIPLOMARBEIT

Titel der Diplomarbeit

Pensionsreformen in Schweden und Österreich. Ein  
Vergleich

Verfasser

Thomas Grünberger

angestrebter akademischer Grad

Magister der Philosophie (Mag. Phil.)

Wien, Oktober 2008

Studienkennzahl: A 300 295

Matrikelnummer: 8817392

Betreuer: Univ.-Prof. Dr. Emmerich Tálos

# **INHALTSVERZEICHNIS**

## **ABSCHNITT A: EINLEITUNG**

I. Vorwort	S. 9
II. Ziel und Aufbau der Arbeit	S. 10

## **ABSCHNITT B: THEORETISCHE GRUNDLAGEN**

<b>I. Erklärungsansätze der vergleichenden Staatstätigkeitsforschung</b>	<b>S. 12</b>
I.1. Theorie der/des sozioökonomischen Determination / Funktionalismus	S. 13
I.2. Machtressourcenansätze	S. 13
I.3. Parteiendifferenzthesen	S. 15
I.4. Politisch-institutionalistische Theoreme	S. 16
I.5. Politikerb(last-)theoreme	S. 17
I.6. Denationalisierungs- und Globalisierungstheoreme	S. 18
Anmerkungen Abschnitt B, Kap. I	S. 19
<b>II. Ideen-, lern- und wissensorientierte Erklärungsansätze</b>	<b>S. 20</b>
II.1. Theoreme des Werte- und Kulturwandels, der Wohlfahrtskultur	S. 20
II.2. Lernorientierte Ansätze	S. 21
II.2.1. Policy-Transfer und Benchmarking	S. 24
II.2.1.1. Grenzen der Übertragbarkeit von „Best Practice“	S. 26
II.2.2. „Epistemic Communities“ und „Policy Entrepreneure“	S. 26
II.2.3. Nutzen und kritische Einschätzung lernorientierter Ansätze	S. 28
II.2.4. Anwendung lernorientierter Ansätze im konkreten Reformkontext	S. 29
II.3. Wissenspolitologie	S. 29
II.3.1. Notwendigkeitskonstruktionen und Deutungsinnovationen	S. 31
II.3.1.1. Handlungsorientierungen des „Müssens“ - Sachzwänge	S. 32
II.3.1.2. Kybernetischer Selbststeuerungsmechanismus und De-Politisierung	S. 32
II.3.2. Wissenspolitologische Erklärungsmodelle im konkreten Pensionsreformkontext	S. 33
Anmerkungen Abschnitt B, Kap. II	S. 34
<b>III. Der Vergleich von Alterssicherungssystemen</b>	<b>S. 36</b>
III.1. Grundlegendes zu Wohlfahrtsregimen und Wohlfahrtskultur	S. 36

III.2. Theoretische Konzepte der Alterssicherung	S. 37
III.3. Alterssicherungssysteme – Das Vergleichsraster	S. 38
III.4. Pensionsreformen – Ursachen, Maßnahmen, Ergebnisse, Kategorisierungen	S. 38
III.4.1. Pensionsreformen und ihre Ursachen	S. 38
III.4.2. Pensionsreformen – Kategorisierung von Maßnahmen und Ergebnissen	S. 39
Anmerkungen Abschnitt B, Kap. III	S. 41

## **ABSCHNITT C: ANALYSE DER SOZIALSTAATLICHEN ENTWICKLUNG IN SCHWEDEN UND ÖSTERREICH**

<b>I. Wohlfahrtsstaatsregime(zuordnung) - Mythen</b>	S. 42
<b>II. Sozialstaatsentwicklung im „Modell“ Schweden</b>	S. 42
II.1. Die Formierung des Sozialstaates	S. 42
II.2. Die wesentlichen Merkmale und Charakteristika des „schwedischen Modells“	S. 43
- Funktionalismus, Sicherheit und andere schwedische „Grundgedanken	S. 43
- Universalität, Armutsvermeidung und Sozial(investitions)system	S. 43
- Das Doppelverdienermodell und Frauen	S. 44
- Regionalität und Kommissionswesen	S. 44
- Die schwedische Sozialpartnerschaft – Konsens und Konflikt, (Sozial-)Investition und Verantwortungs- Teilung	S. 44
II.3. Der Kampf um Deutungsmacht und das Auftauchen neoliberaler Elemente	S. 45
II.4. Das Political Learning der Konservativen und das schwedische Modell	S. 48
II.5. Ein kurzes Hinweis auf das schwedische „Modell“ im europäischen Kontext	S. 48
Anmerkungen Abschnitt C, Kap. II	S. 49
<b>III. Die Sozialstaatliche Entwicklung in Österreich</b>	S. 50
III.1. Die Die Formierung des Sozialstaates	S. 50
III.2. Die wesentlichen Gestaltungsprinzipien und Rahmen- bedingungen der österreichischer Sozialpolitik	S. 51
1.) Erwerbsarbeitszentrierung bzw. –anbindung	S. 51
2.) Dominanz des Äquivalenzprinzips und der Lebensstandardsicherung	S. 52
3.) Subsidiarität staatlicher Hilfe	S. 52
4.) Schutz der Lohnabhängigen im Produktionsprozess	S. 52
5.) Ökonomische Bedingtheit der wohlfahrtsstaatlichen Expansion und der ökonomischen Funktion sozialer	S. 52

Sicherung	S. 52
- Der Austrokeynesianismus	S. 52
- Die Sozialpartnerschaft	S. 53
III.3. Die sozialpolitische Herausforderungen und Neoliberalität	S. 53
1) Zunehmende Finanzierungsproblematik	S. 53
2) Versorgungsprobleme im österreichischen Sozialstaat	S. 53
3) Politik unter veränderten Bedingungen	S. 54
III.4. Die „Wende“ – Neoliberale Umdeutung sozialer Sicherheit und Sachzwang	S. 55
III.4.1. „Entleerung des Politischen“: Das „Muster-Beispiel Grasser	S. 55
III.4.2. „Wende von der Wende“?	S. 57
Anmerkungen Abschnitt C, Kap. III	S. 57
<b>IV. Schweden und Österreich: eine Zusammenschau</b>	S. 58
II.1. Die Wohlfahrtsstaatsregime(zuordnung) und zugeordnete Erfolge	S. 58
II.2. Schweden und Österreich: Sozial- und wirtschafts-politische Zahlenbilanz	S. 58
II.3. Der Vergleich wohlfahrtskultureller Einstellungen	S. 59
Anmerkungen Abschnitt C, Kap. IV	S. 61

## **ABSCHNITT D: ANALYSE DER ALTERSSICHERUNG IN SCHWEDEN UND ÖSTERREICH: HISTORISCHE ENTWICKLUNG; INSTITUTIONELLE REGELUNGEN UND REFORMMASSNAHMEN**

<b>I. Das schwedische Alterssicherungssystem</b>	S. 62
I.1. Das „historische“ schwedische Alterssicherungssystem	S. 62
I.1.1. Die Entstehungsgeschichte und die entscheidenden Wendepunkte	S. 62
I.1.1.1. Das erste öffentlich Rentensystem 1914 und die entscheidenden Wendepunkte	S. 62
I.1.1.2. Die ATP-Zusatzrente: Konflikte und Verwirklichung bis1960	S. 62
I.1.2. Die Ausbau- und Kürzungsmaßnahmen bis zum Inkrafttreten der Reform 1999	S. 63
I.1.2. Die Grundstruktur des vor der Reform 1998 gültigen Alterssicherungssystems	S. 64
Anmerkungen Abschnitt D, Kap. I.2.	S. 65
I.2. Das aktuelle Schwedische Alterssicherungssystem	S. 66
I.2.1. Institutionelle Grundstruktur und Sicherungsziel	S. 66
I.2.1.1. Die 1. Säule (gesetzliche Rente – allmänna pensionen)	S. 66
I.2.1.2. Die 2. Säule (betriebliche Altersvorsorge)	S. 66
I.2.1.3. Die 3. Säule (private Altersvorsorge)	S. 66
I.2.1.4. Sicherungsziel	S. 66

I.2.2. Grundlegende, neue Merkmale	S. 67
I.2.3. Erfasster Personenkreis und Finanzierung	S. 68
I.2.3.1. Die 3. Säule: Private Vorsorge	S. 68
I.2.3.2. Die 2. Säule: Betriebspensionen	S. 68
I.2.3.3.1. Die 1. Säule: Einkommensbezogene Rente (inkomstpension - IP)	S. 69
I.2.3.3.2. Die 1. Säule: Rentenwirksame Beträge (~ Ersatzzeiten) der „Inkomstpension“	S. 70
I.2.3.3.3. Die 1. Säule: Prämienrente (premiempension - PP)	S. 70
I.2.3.3.4. Die 1. Säule: Garantierente (garantipension)	S. 70
I.2.4. Verwaltung und Kompetenzen	S. 71
I.2.4.1. Die 1. Säule	S. 71
I.2.4.1.1. Die Einkommens- und Garantierente	S. 71
I.2.4.1.2. Das virtuelle Pensionskonto (NDC)	S. 71
I.2.4.1.3. Der Automatische Balancemechanismus und die Pufferfonds	S. 71
I.2.4.1.4. Die Prämienrente und die Prämienpensionsbehörde	S. 71
I.2.4.1.5. Die ATP-, Premium Choice- und Premium Savings Fonds	S. 72
I.2.4.2. Die 2. und 3. Säule	S. 72
I.2.5. Leistungen	S. 73
I.2.5.1. Leistungen der 3.Säule	S. 73
I.2.5.2. Leistungen der 2. Säule	S. 73
I.2.5.3.1. Die 1. Säule: NDC-Systematik	S. 73
I.2.5.3.2. Die 1. Säule – Grundsätzliches zur Einkommensrente	S. 74
I.2.5.3.3. Die 1. Säule – Leistungsarten der Einkommensrente	S. 76
I.2.5.3.3.1. Voll-, Viertel-, Halb- und Frührente	S. 76
I.2.5.3.3.2. Hinterbliebenenrenten	S. 76
I.2.5.3.3.3. „Invaliditätsrente“	S. 77
I.2.5.3.3.. Säule – Prämienrente	S. 77
I.2.5.3.4. Die 1. Säule: Garantierente (garantipension)	S. 78
I.2.5.3.5. Wohnzulage für Rentner	S. 79
I.2.5.3.6. Altenversorgungsbeihilfe	S. 79
I.2.6. Steuerliche Behandlung der 1./2./3. Säule	S. 79
I.2.7. Übergangsregelungen	S. 79
Anmerkungen Abschnitt D – Kapitel I.1.	S. 80
I.3. Institutionelle Gesamtbewertung des neuen schwedischen Alterssicherungssystems	S. 81
I.3.1. Angemessenheit der Renten	S. 81
I.3.1.1. Einkommensersatzraten, Armut, Lebens-Standard, Umverteilungskomponenten	S. 81

I.3.1.2. Situation bei Invalidität	S. 82
I.3.2. Finanzierbarkeit des Alterssicherungssystems	S. 82
I.3.2.1. Systemstabilität und „Politikfreiheit“	S. 82
I.3.3. Modernisierung des Alterssicherungssystems	S. 83
I.3.3.1. Stellung der Frauen im neuen System	S. 83
I.3.3.2. Flexibles Pensionsalter – Arbeitsanreize und Arbeitsmarkt	S. 83
I.3.3.3. Information, Transparenz, Kontrolle, Mitbestimmung	S. 84
I.3.4. Grundlegendste Risiken für den Einzelnen	S. 84
I.3.5. Legitimität und Deutung des Systems durch die Betroffenen	S. 85
I.3.6. Typologisches Kurzresümee des schwedischen Rentensystems	S. 86
<b>II. Das österreichische Alterssicherungssystem</b>	S. 87
II.1. Entwicklungshistorie des österreichischen Pensionssystems	S. 87
II.1.1. Die Formationsphase	S. 87
II.1.2. Das „Golden Age“ der österreichischen Pensionsversicherung	S. 87
II.1.3. Die Zeit der „Konsolidierung“: Pensionsreformen ab 1983 bis 1999 und ihre „Stellräder“	S. 88
II.1.3.1. Kategorisierung der Pensionsreformmaß- nahmen inklusive 1997	S. 90
1) Maßnahmen betreffend die aktuellen oder zukünftigen Beitragszahler	S. 90
2) Maßnahmen hinsichtlich aktueller und zukünftiger Leistungsbezieher	S. 90
3) Maßnahmen das staatliche Engagement betreffend	S. 91
4) Außerhalb des Kategorisierungsrahmens	S. 91
II.1.4. Ein kurzer Überblick über die Pensionsreformen von 2000, 2003 und 2004	S. 91
- Pensionsreform 2000	S. 91
- Abfertigung Neu	S. 92
- Pensionsreform 2003	S. 92
- Pensionsharmonisierung 2004	S. 93
Anmerkungen Abschnitt D, Kap. II.2	S. 93
II.2. Das aktuelle österreichische Alterssicherungssystem	S. 94
II.2.1. Institutionelle Grundstruktur und Sicherungsziel	S. 94
II.2.2. Grundlegende, neue Merkmale	S. 94
II.2.3. Erfasster Personenkreis und Finanzierung	S. 96
II.2.3.1 Die 1. Säule	S. 96
I.2.3.1.1. Selbstversicherungsmöglichkeiten, Elternsplitting, „Ersatzzeiten“ der 1. Säule	S. 96
II.2.3.2. Die 3. Säule	S. 96
II.2.3.3. Die 2. Säule	S. 97

II.2.4. Kompetenzen und Verwaltung	S. 97
II.2.4.1. Die 1. Säule	S. 97
II.2.4.2. Die 2./3. Säule	S. 97
II.2.5. Leistungen	S. 98
II.2.5.1. Die 2./3. Säule	S. 98
II.2.5.2. Die 1. Säule	S. 98
II.2.5.3. Die 1. Säule: Leistungs-Berechnungs- und Anpassungsmodus, Übergangsregelungen und Pensionskonto	S. 98
II.2.5.4. Die Leistungsarten: Alter, Invalidität/ Berufsunfähigkeit, Tod	S. 101
Anmerkungen Abschnitt D, Kap. II.1	S. 103
II.3. Gesamtbewertung des österreichischen Pensionssystems	S. 104
II.3.1. Angemessenheit der Renten, Einkommensersatzraten, Lebensstandardsicherung, Armut	S. 104
I.2.3.1.2. Situation bei Invalidität	S. 106
I.3.2. Finanzierbarkeit und Systemstabilität	S. 106
I.3.3. Modernisierung des Alterssicherungssystems	S. 107
I.3.3.1. Stellung/Situation der Frauen	S. 108
I.3.3.2. Flexibles Pensionsalter – Arbeitsanreize und Arbeitsmarkt	S. 108
I.3.3.3. Information, Transparenz, Kontrolle und Mitbestimmung	S. 109
I.3.3.4. Harmonisierung	S. 109
I.3.3.5. Ent-Politisierung	S. 109
I.3.4. Die Risiken für die Einzelnen	S. 110
I.3.5. Legitimität und Deutung des Systems durch die Betroffenen	S. 110
I.3.6. Typologische Kurzresümee des österreichischen Alterssicherungssystems	S. 111
Anmerkungen Abschnitt D, Kap. II.3	S. 111

## **ABSCHNITT E: REFORMPROZESSE UND REFORMAKTEURE – EINE ANALYSE**

<b>I. Die Pensionsreform in Österreich</b>	S. 112
I.1. Die Grundlagen und „Strukturen“ des Pensionsreformprozesses	S. 112
- Herausforderungen	S. 112
- Maastricht und Neoliberalität, Internationales Benchmarking und OMC	S. 113
- Regierung der „sozialen Wende“ – veränderter politischer Prozess und Stil	S. 113
1) veränderte sozial- und rentenpolitische Sichtweise	S. 113
2) machtreisourcenbewusste Regierung	S. 114
3) „Demontage“ der Sozialpartner	S. 114
4) Expertenrationalität statt Interessenpolitik	S. 114
5) Politikstil mit autoritären Elementen	S. 116
6) Sachzwang, Umdeutung, Metaphernrhetorik	S. 116

I.2. Die Akteurs-Standpunkte im Pensionsreformprozesses	S. 118
- Die „permanente Krisen-Story“	S. 118
- „Story sozialer Stabilität und sozialen Friedens“	S. 119
- „Story über soziale Rechte und Citizenship“	S. 119
I.3. Die Reformen: Ihr Ablauf und die politische Auseinandersetzung	S. 120
I.3.1. Die Reform und die Auseinandersetzung des Jahres 2000	S. 120
I.3.2. Die „Abfertigung NEU“ im Jahr 2000	S. 121
I.3.3. Expertenkommission zur Rahmenplanung des österreichischen Pensionssystems	S. 122
I.3.4. Pensionsreform 2003 (und Pensionskassen-Anlassgesetzgebung)	S. 123
I.3.5. „Pensionsharmonisierung“	S. 125
I.4. Entwicklung bis Heute und Ausblick	S. 126
Anmerkungen Abschnitt E – Kap. I	S. 128

## **II. Die Alterssicherungsreform in Schweden** S. 129

II.1. Die Grundlagen und Strukturen des schwedischen Pensionsreformprozesses	S. 129
- wirtschaftliche Krise(n) als „Door Opener“	S. 129
- internationale Organisationen und EU	S. 129
- post-fordistische Entwicklung	S. 129
- Kampf um Deutungsmacht	S. 129
- Probleme des ATP-Systems	S. 130
- finanzielle Nachhaltigkeit als (wichtigstes) Ziel	S. 130
- „Verengung“ der politischen Arena	S. 130
- Rentenkommission als „Epistemic Community“	S. 130
- Politische und Systemische De-Politisierung und Blame Avoidance	S. 132
- (Parteiinterne) Reformkommunikation der SAP	S. 133
II.2. Die Akteursstandpunkte im Rentenreformprozess	S. 134
II.3. Die Reform: Ihr Ablauf und die politische Auseinandersetzung	S. 135
II.3.1. Der Weg zur Reformnotwendigkeit – Die Rentenkommission 1984-1990	S. 136
II.3.2. Genutztes Reform-Momentum – Rentearbeitsgruppe 1991-1994	S. 137
II.3.3. Reformumsetzung - Einführungs- und Durchführungsgruppe 1994-1998	S. 140
II.4. Entwicklung bis heute und Ausblick	S. 142
Anmerkungen Abschnitt E, Kap. II	S. 143

**ABSCHNITT F: VERGLEICHENDE GESAMTBEWERTUNG DER  
ALTERSSICHERUNG(SREFORMEN) IN SCHWEDEN UND ÖSTERREICH UNTER EINBEZUG  
DER THEORETISCHEN GRUNDLAGEN**

<b>I. Der historische Entstehungskontext</b>	S. 144
- Sozialstaat	S. 144
- Alterssicherungssystem	S. 144
<b>II. Der Weg zur Reform und die Ausgangsbedingungen</b>	S. 145
<b>III. Die Reformprozess und die Akteure: Grundlagen, Strukturen, Standpunkte, Um- und Durchsetzungskriterien unter Berücksichtigung der theoretischen Grundlagen</b>	S. 147
<b>IV. Die reformierten Alterssicherungssysteme: Bewertung der institutionellen Veränderungen und deren Auswirkungen anhand der theoretischen Grundlagen</b>	S. 153
<b>V. Schlussbemerkung</b>	S. 154
<b>VI. Reflexion der verwendeten Theorieansätze</b>	S. 157
<b>ABSTRACT</b>	S. 158
<b>LITERATURVERZEICHNIS</b>	S. 159
<b>VERZEICHNIS der ABBILDUNGEN und TABELLEN im Text</b>	S. 186
<b>VERZEICHNIS DES ABBILDUNGS- UND TABELLENANHANGS</b>	S. 187
<b>TABELLENANHANG</b> (Gliederung innerhalb des Tabellenteils A1 bis A44)	S.192ff.

## **ABSCHNITT A: EINLEITUNG**

### **I. Vorwort**

„Sicherung der Pensionen“, „Generationenvertrag“, „Harmonisierung der Pensionssysteme“, „Pensionskonto“, „Umlageverfahren, Kapitaldeckung“ und nicht zuletzt „Pensionsautomatik“: all dies sind Begriffe der intensiven politischen und gesellschaftlichen Debatte, der Auseinandersetzung um das Wie und das Ausmaß des Weiterführens von Systemen der Alterssicherung in Europa. Die Diskussionen um geeignete institutionelle Strukturen, die auch in Zeiten der Globalisierung und zunehmender finanzpolitischer Prioritäten „funktionieren“, finden so gut wie weltweit statt. Dass es Anpassungsbedarf gibt und immer wieder geben wird, ist unter den zentralen Akteuren offensichtlich allgemeiner Konsens. Die Gewichtung der Probleme, ihre Ursachen, die zeitliche Dringlichkeit von Reformen und die Art bzw. Richtung derselben, der Betroffenenkreis solcher Änderungen und die Sinnhaftigkeit bereits getroffener Maßnahmen waren und bleiben heftigst umstritten.

Daraus resultiert, dass unter „Reformen“ ein breites Spektrum an Maßnahmen verstanden wird. Für die Befürworter sozialer Sicherung bedeutet das im Sinne einer sozialpolitischen Verantwortlichkeit des Staates und der Politik für einen halbwegs gesicherten Lebensabend der Menschen, ein Fortentwickeln und Anpassen an neue Gegebenheiten, nötigenfalls auch die Eindämmung von Kosten und das (vorübergehende) Re-Dimensionieren im Zuge budgetärer Restriktionen. Der Wohlfahrtsstaat und seine Einzelsysteme sind für sie sinnvolle und unabdingbare Einrichtungen, die es grundsätzlich zu erhalten und wenn möglich auszubauen gilt. Sozial Alterssicherung ermöglicht es auch „Generationengerechtigkeit“ herzustellen. Die Kritiker und Gegner wohlfahrtsstaatlicher Absicherung betrachten sozialpolitische Systeme als Krisenverursacher oder Hindernisse für solide wirtschaftliche Entwicklung und propagieren ihre Unterordnung unter wirtschaftspolitische bzw. finanzpolitische Ziele. Meist ist damit eine Orientierung an „reiner Systemgerechtigkeit, also einer finanztechnischen Stabilität des Pensionssystems, verbunden. Sie vertreten daher oft nicht nur einen Rück- und Abbau der Leistungen von Alterssicherungssystemen, sondern sogar ein Downsizing, einen strukturellen Abbau von Systemteilen. Im Zuge zunehmender Globalisierung und Europäischer „Koordinierung“ wird als „Ersatz“ und Patentrezept für die Rechtfertigung der eigenen ideologischen Programmatik oder schlicht des eigenen Profits, ein Ausbau privater und kapitalgedeckter Elemente propagiert, was den Rück- und Abbau der öffentlichen Systeme ermöglichen soll.

Zwischen den Diskursgruppen steht die Bevölkerung, die meiner Ansicht nach häufig bewusst von sachgerechter Information und dem eigentlichen Kern des Diskurses ferngehalten wird. Diesen „Diskurskern“ sehe ich in der politisch-ideologischen Auseinandersetzung um die generelle Zukunft des Systems und der Entscheidung: solidarisch aufgebautes, öffentlich verwaltetes und leistungsorientiertes Umlageverfahren oder privat verwaltetes beitragsorientiertes Kapitaldeckungsverfahren mit Risiko- und Kostentransfer hin zum Einzelnen. Ausgangspunkt für mein Interesse am vorliegenden Thema sind daher die bei volkswirtschaftlicher Betrachtung kritischen Aspekte zunehmender Kapitaldeckung und Privatisierung im Pensionssystem. Altersvorsorge wird dadurch meiner

Auffassung und beruflichen Erfahrung nach nicht nur kostenintensiver und unsolidarischer, sondern sie bedeutet für den Einzelnen ein viel zu hohes individuelles Risiko. Das derzeitige Krisenszenario aufgrund der Turbulenzen auf den Finanzmärkten belegt diese Auffassung. Zugleich war aber auch das im Umlageverfahren finanzierte österreichische Pensionssystem in der Vergangenheit einem nicht geringen „politischen Risiko“ ausgesetzt. Die Pensionsregelungen sind teilweise als Ersatz- bzw. Zusatzinstrument im Rahmen arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen benutzt worden. Dem System wurde Finanzkraft entzogen und erst die resultierenden Probleme haben argumentative Einfallstore für Kritiker des bestehenden und grundsätzlich funktionsfähigen Systems, geschaffen. Die Kluft zwischen faktischem Pensionsantrittsalter und zunehmender Lebenserwartung bei stagnierenden ArbeitnehmerInnenneinkommen zu schließen, ist eine wesentliche sozialpolitische Aufgabe der Zukunft. Dazu gehört auch die Anerkennung des Arbeitswertes älterer Menschen durch die Wirtschaft. Reformen müssen systemvernetzt konzipiert werden. Dazu soll die vorliegende Arbeit beitragen, indem sie auch die verschiedenen „Realisierungsformen“ des Begriffes „Reform“ im konkreten Kontext aufzeigt.

## **II. Ziel und Aufbau der Arbeit**

Ziel der vorliegenden Arbeit ist es unter Zuhilfenahme einer ausführlichen Beschreibung der Reformprozesse und Reformergebnisse im Politikfeld der Alterssicherung in Schweden und Österreich zwei grundsätzliche Fragen zu klären.

Einerseits, in welche Richtung haben sich die beiden Rentensysteme verändert. D.h., welcher Mix an konkreten Reformmaßnahmen wurde angewandt, auf wen bzw. mit welchem Ausmaß wirken sie sich aus. Haben sich dabei neben den Detailregelungen auch die Instrumente oder gar die Ziele der Alterssicherung verändert. Also, liegen Schweden und Österreich innerhalb des europäischen Trends zum sukzessiven Einbau „neuer“ privater, kapitalgedeckter Instrumente und wurden die Ziele Armutsvermeidung und Lebensstandardsicherung im Alter von neuen Zielen ersetzt?

Andererseits, was waren die grundlegenden globalen, sozioökonomischen und politischen Wirkungsfaktoren bzw. historisch-politischen Wurzeln für die Reform des Jahres 1998 in Schweden und die Reformen ab dem Jahr 2000 in Österreich? Hat eine auffällige Veränderung der Sichtweisen bzw. der konkreten Handlungsorientierungen individueller und kollektiver Akteure zu sozial- und rentenpolitischen Zielen stattgefunden, die gemeinsam mit anderen Wirkungsfaktoren die Reformen in der Form ermöglicht haben? Und, was sind wesentliche „Hilfsmittel“ die die Akteure bei der Durchsetzung ihrer rentenpolitischen Programmatik nutzen?

Zur Verwirklichung dieses Vorhabens werden in Abschnitt B die für die Arbeit wesentlichen Erklärungsansätze der vergleichenden Wohlfahrtsstaatsforschung dargestellt, die im weiteren Verlauf der Arbeit zur möglichst dichten und kompakten Beschreibung und Beurteilung der Alterssicherungssysteme und Reformen in Schweden und Österreich dienen. Neben den grundlegenden Ansätzen der Staatstätigkeitsforschung werden auch Ansätze des ideen-, wissens-, lern- und

kulturalistischen Paradigmas miteinbezogen. So lässt sich meiner Auffassung nach die Reformwirklichkeit besser erfassen.

Abschnitt C veranschaulicht die grundlegenden Merkmale der Sozialstaatsentwicklung der beiden Länder. Entstehung(sbedingungen) und sozialpolitischen Herausforderungen, die sich in den Pensionssystemen widerspiegeln und fortsetzen, werden dargestellt. Die spätere schwedische Rentenreformbeschreibung wird mit einer kurzen Darstellung des „Kampfes um Deutungsmacht“ der beteiligten Akteure und dessen Verwurzelung in einem historisch-politischen Konflikt, verdichtet. Ebenso wird auf die sukzessive Veränderung der Deutungen sozialer Sicherungen seitens der (sozial-)politischen Akteure in Österreich eingegangen. Die Zusammenschau am Ende des Abschnittes C stellt die Unterschiede und Gemeinsamkeiten Schwedens und Österreichs in Bezug auf sozial- und wirtschaftspolitischen Basisdaten dar. Zudem werden die anhand von Befragungen erhobenen Einstellungen von SchwedInnen und ÖsterreicherInnen zu allgemein sozialstaatlichen Sachverhalten bzw. rentenspezifischen Fragen und Reformmaßnahmen präsentiert, um so eine Vergleichsmöglichkeit mit den später dargestellten von der Politik tatsächlich umgesetzten Reformmaßnahmen zu bieten.

Abschnitt D stellt die Entstehungshistorie der Alterssicherungssysteme in Schweden und Österreich und die neuen, in Kraft befindlichen Alterssicherungssysteme dar. Dabei wird der rentenrechtlichen Beschreibung Schwedens etwas mehr Platz eingeräumt. Wesentlich ist die institutionelle Gesamtbewertung beider Länder, die anhand der für die offene Marktkoordination der EU im Bereich der Alterssicherungssysteme geltenden Kriterien durchgeführt wird. Eine Beurteilung der Reformauswirkungen und ein kurzes typologisches Kurzfassumé ist dabei inbehalten.

Abschnitt E analysiert die Reformprozesse, ihre Grundlagen und Strukturen. Die unterschiedlichen Akteursstandpunkte werden beschrieben, ebenso der genaue Reformablauf. Die Darstellung der Entwicklung nach den Reformen bis heute und ein Ausblick schließt den Abschnitt E.

Abschnitt F dient dem vergleichenden Gesamtassumé der Alterssicherungssysteme in Schweden und Österreich, der Bewertung der Rolle der jeweiligen Reformakteure und ihres politisch-strategischen Vorgehens und der Beurteilung der Reformprozesse bzw. deren Folgewirkungen. Dies wird anhand der in Abschnitt B dargestellten theoretischen Grundlagen vollzogen. Schlussbemerkung, Reflexion der verwendeten Theorieansätze und ein Abstract bilden den Abschluss der Arbeit.

Die vorliegende Arbeit beruht ausschließlich auf einer Inhaltsanalyse vielfältigster themenspezifischer Informationsmaterialien und Broschüren von diversen Organisationen und Fachministerien, Fachpublikationen mit inhaltlichem und theoretischem Bezug. Die Ausführungen zu Österreich sind meinerseits natürlich auch durch das Erleben der Reformereignisse als „Zeitzeuge“ hinterfüllt, ebenso wie mittels der Rezeption der über die Jahre laufenden Medienberichterstattung zum Thema.

## ABSCHNITT B: THEORETISCHE GRUNDLAGEN

### I. Erklärungsansätze der vergleichenden Staatstätigkeitsforschung

„Wohlfahrtsstaatliche Politik ist derjenige Teil der Staatstätigkeit, der darauf ausgerichtet ist, vor den Wechselfällen des Lebens und vor Verelendung zu schützen und/oder die Gleichheit der Lebensführungschancen zu befördern. Sie erfolgt sowohl durch Eingriffe in die Einkommensverteilung ... als auch durch Dienstleistungen und Güterproduktion sowie durch Gebote und Verbote.“ (Schmidt, Ostheim, Siegel, Zölnhöfer 2007, S.15) Die auf diesen Politikbereich ausgerichtete, vergleichende Wohlfahrtsstaatsforschung analysiert nun anhand von (zeitlichen) Längsschnittanalysen einzelner Länder und Vergleichen mehrerer Untersuchungsobjekte (meist Länder oder einzelne Sozialpolitikfelder) theoriegeleitet die Formen von Wohlfahrtsstaatspolitik. Dabei werden deren Normen, Institutionen und Spielregeln („Polity“) betrachtet, ebenso ihre Konflikt- und Konsensbildungsprozesse („Politics“) und die „Policy“, d.h. die Inhalte politischer Entscheidungen bzw. die sozialpolitische Gestaltung selbst (Schmidt, Ostheim, Siegel, Zölnhöfer 2007, S.15; vgl. Siegel 2002). Die Wohlfahrtsstaatsforschung erklärt die Staatstätigkeit aufgrund unterschiedlicher Herangehensweisen und untersuchter Objekte, ja auch unterschiedlicher Befunde, mit einem mittlerweile „ausdifferenzierten Set“ (Schmidt/Ostheim 2007, ebenda, S.21) an Theorien über die Bestimmungsfaktoren sozialpolitischen Handelns.<sup>1</sup>

Diese Theorieschulen hat Paul Piersons (1996) seinem „kritischen Auge“ unterworfen. „Retrenchment is not simply a mirror image of welfare state expansion. (Pierson 1996, S.151) Theorien seien nicht einfach „reversibel“ und Abbau und „Retrenchment“ der heutigen Sozialpolitik mit den „alten“ für die Goldenen Zeiten der Wohlfahrtsstaatsprogramme gebildeten Theorien nicht erfassbar. Aber der politische Prozess, seine Krisenursachen, die Ideen und Einstellungen, Ziele und normativ-programmatischen Handlungsmotive der beteiligten Reformakteure sind nicht so eindimensional wie von Pierson angenommen.

Das Handeln der Akteure ist eben nicht auf eine reine Politik der Schuldvermeidung („Blame Avoidance“ - Pierson 1994, S.2; 1996, S.144) rückführbar und auch die Widerstände gegen Retrenchment sind nicht so gut organisiert wie unterstellt (Sichwort: „Rational Choice“). Die Politik betreibt trotz der von den Leistungsempfängern ganz konzentriert wahrgenommenen Kosten Abbau. Der Mechanismus der „Blame Avoidance“ (des „Blame Hidings“) ist aber trotzdem zentral für die Erklärung politischen Vorgehens in Zeiten des rentenpolitischen Rückbaus, auch wenn nur im Rahmen eines Wechselwirkungszusammenhangs, wie etwa mit „Sachzwängen“.

Viele Analysen stellen Sozialausgaben /-leistungsquoten in den Vordergrund, obwohl hinter monetären Indikatoren, Kostendebatten und Konsolidierungserfolgen unterschiedliche, konfligierende gesellschaftliche Ordnungsvorstellungen und Gestaltungsoptionen mit differierenden Folgeeffekten stehen. Nach Lessenich (2004, S.32) muss eine Analyse daher diesen Zusammenhang berücksichtigen, um die wohlfahrtsstaatliche Realität zu erfassen.

## **I.1. Theorie der/des sozioökonomischen Determination/Funktionalismus**

Zunehmende Staatstätigkeit resultiert für die Vertreter dieser ältesten Schule der vergleichenden Staatstätigkeit (u.a. Karl Marx 1867, Adolph Wagner 1893 – Wagner'sches Gesetz von der wachsenden Staatstätigkeit durch zunehmende materielle Ressourcen, Harold T. Wilensky 1975 – erhöhter Anteil Älterer erhöht Bedarf nach sozialstaatlicher Sicherung im Alter, Detlef Zöllner 1963 – siehe Schmidt, Ostheim (2007), in: Schmidt, Ostheim, Siegel, Zöhlhörer, S.30ff.) primär aus sozialen und ökonomischen Bestimmungsfaktoren. Beispiele dafür sind die Verbreitung abhängiger Beschäftigung, die Auflösung der Familienstrukturen, die Veränderungen der Altersstruktur oder des wirtschaftlichen Entwicklungsstandes. Diese Faktoren beeinflussen zwar die Sozialpolitik gemeinsam mit anderen Faktoren stärker oder schwächer, determinieren sie aber nicht. Das gilt auch im „Abbauzusammenhang“ für schockartige Krisen oder die Entwicklungen der letzten Jahrzehnte (etwa schlechtere Altenquote, Verengung der Verteilungsspielräume). Steigende Senioren- und Arbeitslosenquoten, hohe Arbeitslosigkeit, sinkende Lohnquote oder eine nachlassende ökonomische Wachstumsdynamik im Generellen, verursachen bei sonst gleichbleibenden Bedingungen (also „Non-Decisions“) steigende Ausgaben oder erodierende Einnahmen im Pensionssystem. Eine Finanzierungslücke taucht deshalb auf, weil das institutionelle Politikerbe gemeinsam mit der wachsenden sozialen Nachfrage bei sich verschlechternden Faktoren, ausgabensteigernd wirkt. Zugleich, oder zeitlich verzögert, verursachen diese (finanziellen) Krisenphänomene zumindest (politische) Diskussionen, jetzt rücken Interessen (Intentionen) und Machtressourcen in den Vordergrund, die die Umsetzung von Konsolidierungsschritten ermöglichen. Dieser Wirkungsmechanismus verstärkt sich, je erfolgloser „gewöhnliche Sparmaßnahmen“ (Bsp: Nulllohnstunden für die Beschäftigten der Sozialversicherung oder Abänderung der jährlichen Pensionsanpassungsformel) sind, d.h. finanzielle Erleichterung bewirken. Bemerkenswert ist, dass auch prognostizierte Krisenentwicklungen (z.B. österreichische Rürup-Studie aus dem Jahr 1998) ideologisch oder anderweitig motivierten Akteuren die Möglichkeit bieten, mit sogenannten Notwendigkeitskonstruktionen (siehe Nullmeier/Rüb 1993) Reformfenster zu öffnen. Haben sozioökonomische Faktoren die Pensionsreformprozesse in Österreich und Schweden mitverursacht oder ausgelöst, bzw. sozusagen als Abbau-Türöffner fungiert? Gibt es Anhaltspunkte für eine drastische oder allmähliche Verschlechterung etwa des Wirtschaftswachstums, der Budgetlage, der demografischen Entwicklung oder wissenschaftlich legitimierte Prognosen darüber, die Reformbedarf für die Pensionssysteme signalisiert haben? Die Arbeit versucht diese Fragen zu klären.

## **I.2. Machtressourcenansätze**

Machtressourcenansätze gehen davon aus, dass sozialpolitische Staatstätigkeit ganz wesentlich durch unterschiedliche wirtschaftliche und politische Machtverteilungen zwischen gesellschaftlichen Gruppen oder Klassen und deren divergierenden Interessen geprägt wird (Markt-, Verbands-, Staatsmacht und Struktur der Interessenvermittlung), durch den grundlegenden Konflikt zwischen Arbeit und Kapital. Nach Ostheim/Schmidt (2007, in: Schmidt, Ostheim, Siegel, Zöhlhörer, S.40) werden Machtressourcen anhand von 6 Faktoren erfasst: der Organisationskraft, der Konfliktfähigkeit, der Kampfkraft bzw. der Mobilisierungsfähigkeit der Mitglieder im

politischen Kampf (z.B. Streiks), der außer- und innerparlamentarischen Präsenz (z.B. Stimmen- und Sitzanteile), der Regierungsbeteiligung (der eigenen oder verbündeter Parteien) und dem Ausmaß der „Dekommodifizierung“ (Grad des Schutzes vor der Abhängigkeit vom Markt).

Für Korpi (1984, Ostheim/Schmidt 2007, in: Schmidt, Ostheim, Siegel, Zöhlhöfer, S.42) stellen v.a. Gewerkschaften bzw. Linksparteien (deren Organisationsgrad, parlamentarische Vertretung oder tripartistische Einbindung) und die Kontrolle über die Produktionsmittel (auf Kapitalseite) die wesentlichsten Machtressourcen dar. Erstere hätten eine redistributive Neigung, sie vertreten eine pro-wohlfahrtsstaatliche Umverteilung. Je größer also die Machtressourcen der ArbeitnehmerInnen, desto geringer die soziale Ungleichheit (erkennbar an Politikergebnissen, sozialpolitischen Leistungsprofilen und Programmstrukturen, Gerechtigkeitskonzepten oder Akteursstrategien).

Esping-Andersen (1990, S.21ff.) verwendet die Indikatoren Dekommodifizierung (Grad des individuellen Rechtsanspruches auf sozialstaatliche Leistungen bzw. des „Verkaufzwanges“ der eigenen Arbeitskraft) und Stratifizierung (schichtspezifische Strukturierung der wohlfahrtsstaatlichen Arrangements) für die Zuordnung in die „drei Welten des Wohlfahrtskapitalismus“ (sozialdemokratisches, liberales, konservatives Regime – siehe Abschnitt B Kapitel IV.1.). Je stärker katholische Parteien mit berufsgruppenspezifischer Orientierung und je stärker Autoritarismus und Absolutismus in der Vergangenheit, desto stärker ist der Wohlfahrtsstaat konservativ typisiert. Je stärker linke Parteien und Gewerkschaften waren, desto universalistischer (dekommodifizierender) und dem sozialdemokratischen Typ näher ist die wohlfahrtsstaatliche Struktur bzw. das einzelne sozialpolitische Programm.

Es stellt sich die Frage, ob die theoretischen und empirischen Ergebnisse von Esping-Andersen und Korpi auch im Zuge sozialpolitischer Kontraktion ihre Gültigkeit bewahren können. Betreiben nicht auch sozialdemokratische Regierungen Rückbau, stimmen Gewerkschaften dem nicht zu, ist infolge der Unvereinbarkeit traditioneller sozialdemokratischer Politikkonzepte mit den sich verändernden internationalen Rahmenbedingungen politische Steuerung auf der Ebene des Nationalstaates in der tradierten theoretisch konzeptualisierten Form noch möglich? Sind nicht auch linke Parteien und Gewerkschaften für einen bewussten Umbau in Konsolidierungs- oder Krisenzeiten? Was also den Um- und Rückbau der Pensionssysteme in Schweden und Österreich anbelangt, wäre angesichts der Machtressourcentheorien zu erwarten, dass die Widerstandsressourcen gewerkschaftlicher Bewegungen und sozialdemokratischer Parteien enorme Konflikte erzeugt haben und so die Vorhaben zumindest enorm erschwert oder abgemildert haben. Öffnete die Verminderung der Ressourcenstärke Reformfenster oder ermöglichte sie (mit anderen Faktoren) sogar eine Änderung der Programmatik und damit Abbau und Rekommodifizierung? Haben in Schweden und Österreich entsprechende Veränderungen stattgefunden, ist die Machtbasis von Arbeitnehmerorganisationen geschwächt worden oder konnten Streiks oder ähnliche „Machtdemonstrationen“ zumindest Abmilderungen von geplanten Reformmaßnahmen bewirken?

### 1.3. Parteiendifferenzthesen

Die Parteiendifferenzthesen (siehe Schmidt, Ostheim 2007, in: Schmidt, Ostheim, Siegel, Zöhlhörer, S.51ff.) betrachten vor allem die parteipolitische Zusammensetzung der Regierung als bestimmenden Faktor für Politikergebnisse (Policy Outcome) und Politikproduktion (Policy Output). Die unterschiedliche politisch-ideologische Ausrichtung lässt sozialdemokratische, labouristische, konservative, liberale oder christdemokratische Parteien im Policy-Prozess Rücksicht auf die Präferenzen ihrer Wählerschaft und Mitglieder nehmen. Sie trachten die in Parteiprogrammen und Wahlauseinandersetzungen proklamierten Ziele und Politikinhalte (programmatische und politische Ziele) gemäß der Mandatstheorie auch umzusetzen („Partisan Theory“ - Richard Hibbs 1977).

Linke Parteien sind dabei grundsätzlich pro-wohlfahrtsstaatlich eingestellt, konservative Parteien eher gemäßigt: Wahltermin und Wiederwahl spielen eine Rolle, auch der Umfang politische und programmatische Ziele umzusetzen bleibt aufgrund der politischen Rahmenbedingungen, gegenseitiger Ansteckungseffekte aller Parteien untereinander und der Machtressourcen der Regierung im und außerhalb des Parlaments, aufgrund institutioneller Rahmenbedingungen und der Existenz von Gegenspielern (Hicks/Swank 1992, siehe Schmidt, Ostheim (2007), ebenda, S.54ff.), fraglich. Spätere Theorieentwicklungen berücksichtigten, dass Parteien nicht gemäß ihrer Zuordnung handelten. Sozialdemokratische bzw. alleinregierende Linksparteien neigten demgemäß dazu, einen relativ egalitären Wohlfahrtsstaat mit weitreichender Staatsbürgerversorgung und starker öffentlicher Beschäftigung aufzubauen, wirtschaftsliberale und konservative Regierungen begrenzten Staatsausgaben, die Beschäftigung im Staatssektor und die Sozialausgaben. Koalitionen mit linken Parteien und Alleinregierungen von Mitte-Parteien tendierten eher zu einem zentristischen Sozialstaat mit starken Sozialversicherungen, hoher Generationen- und geringer vertikaler Umverteilung und hohen einkommenssichernden Transferleistungen, z.B. bei Arbeitslosigkeit bzw. geringer öffentlicher Beschäftigungsquote. Als „Schlüssel“ gelten die unterschiedliche Akzentsetzung und die unterschiedliche ideologische Distanz zwischen Parteien der gleichen/verschiedener Parteienfamilie(n) in differenten Ländern. - Als „blinder Fleck“ gelten Strategiewechsel von Parteien oder die aufgrund unterschiedlicher politischer Position und Durchsetzungsfähigkeit der „Big Players“ völlig differierenden programmatische Positionen. – Notwendige Ergänzung sind ideenorientierte Ansätze.

Welche Bedeutung nimmt nun die Parteiendifferenzthese in Um- und Abbauzeiten ein? Für Paul Pierson (1994, 1996), Jens Borchert (1995) ließen die politische/ökonomische Lage der 90er Jahre, Globalisierung, EU-Konvergenzkriterien, Deregulierung der Kapitalmärkte und geldpolitisches Stabilitätsparadigma die Möglichkeiten für traditionelle (keynesianische) sozialdemokratische Sozialpolitikprogramme schrumpfen Die junge Rückbauforschung führt gegen die Kontinuitätsthese in Bezug auf linke Parteien und deren sozialabbauhemmende Wirkung vor allem den Bedeutungsverlust klassischer Links-Rechts-Differenzierungen in zentralen wirtschafts- und sozialpolitischen Fragen an. Angesichts des wahlpolitischen Eigentors, das sich konservative Parteien z.B. beim Abbau im Bereich der Pensionssysteme schießen würden, wäre eine einfache Umkehr der Parteiendifferenzthese eher unwahrscheinlich. Die Praxis zeigt(e), dass liberale und

konservative Parteien einerseits vor tiefgreifenden Reformen zurückschrecken, Labourparteien und Sozialdemokraten aber beachtliche Umbauprojekte in Angriff nahmen. Zugleich war auch eine sozialpolitische Tendenzwende christdemokratisch-zentristischer Parteien zu beobachten, die sich – so die These Jens Borcherts (1995 – siehe Schmidt, Ostheim 2007, in Schmidt, Ostheim, Siegel, Zöhlhöfer, S.58) – im Zuge der Radikalisierung bürgerlicher Politik an die wirtschaftsliberale Position konservativ-liberaler Parteien angleichen würden und ihr pro-wohlfahrtsstaatliches Profil zunehmend aufgeben (Stichwort: Rechtfertigung sozialer Ungleichheiten – Borchert 1995: S.15). So verbleibt es der konkreten Analyse der beiden Länder ob „parties do matter“ und/oder sich etwa vor oder während der Reformprozesse das sozialpolitische Profil der jeweiligen Reformregierungsparteien geändert, d.h. in die konservative bzw. liberale Richtung (oder vice versa) verschoben hat.

#### **I.4. Politisch-institutionalistische Theoreme**

Die politisch-institutionalistischen Erklärungsansätze (Schmidt, Ostheim 2007, in: Schmidt, Ostheim, Siegel, Zöhlhöfer, S.63ff.) konzentrieren sich auf die Rolle von politischen, ökonomischen und sozialen Institutionen bei der Prägung politischer Prozesse, Inhalte und Ergebnisse. Institutionen (interpersonelle in-/formelle Regeln – ebenda, S.63) treten in großer Vielfalt auf (oder sind abwesend), etwa als verfassungspolitische Vorgaben, als Regeln und Normen der öffentlichen Willensbildung und Entscheidungsfindung oder als die Organisation der Interessensvermittlung zwischen Gesellschaft, Wirtschaft und Politik. Sie kontextualisieren den Willensbildungs- und Entscheidungsprozess zwischen individuellen und kollektiven Akteuren (Siegel 2002: S.68) und kanalisieren so die sozialpolitischen Inhalte.

Institutionelle Faktoren, die die sozialpolitischen Ergebnisse beeinflussen, sind etwa eine stark ausgeprägte Konsensdemokratie die Ungleichheit eindämmt oder die Mitgliedschaft in inter- und supranationalen Institutionen (Schmidt, Ostheim 2007, in: Schmidt, Ostheim, Siegel, Zöhlhöfer, S.65).

Für George Tsebelis (1995, 1999 – siehe Schmidt, Ostheim 2007, in: Schmidt, Ostheim, Siegel, Zöhlhöfer, S.66 ) ist sozialpolitischer Ausbau umso wahrscheinlicher, je weniger sogenannte „Vetospiele“ (individuelle/kollektive Akteure) - deren Zustimmung für einen politischen Wechsel notwendig ist – vorhanden sind. Zusätzlich, je geringer die Kongruenz (inhaltliche Nähe zwischen den Vetospielern) und je höher ihre Kohäsion (Homogenität/Heterogenität intern) ist, desto schwieriger werden Politikwechsel, der Status Quo bleibt erhalten (siehe auch Schmidt 1993 - gegenmajoritäre Institutionen, Immergut 1992 – Vetopunkte, Obinger/Wagschal 1998 - direktdemokratische Elemente, obligatorisches/fakultatives Referendum). Zudem, föderalistische Länder weisen zumeist eine hohe Vetospielerdichte auf, konsensgeprägte Demokratien aber eine geringe Vetospielerdichte (wie beispielsweise Schweden). Weiters ist die Vetospielerdichte vom jeweiligen Politikfeld abhängig (Bsp: Selbstverwaltungskörper im Pensionssystem) oder vom Modus der Politikfinanzierung. Beitragszahlungen kumulieren quasi sozialrechtliche Besitzstände und stehen Rentenreformen entgegen. Vetopunkte müssen nicht genutzt werden, Ursachen sind die Deutungen von Problemlagen, Abtauschszenarien zwischen Regierung und

Akteuren oder zwischen den Akteuren selbst bzw. institutionelle Umspielungsmöglichkeiten.

In Rückbauzeiten vermindert eine zunehmende Anzahl an Vetospielern, wachsende ideologische Distanz (Kongruenz) zwischen ihnen und Homogenität (Kohäsion) innerhalb kollektiver Vetospieler, die Wahrscheinlichkeit der Veränderung des Status Quo. Politische Reformen werden schwieriger durchsetzbar und daher unwahrscheinlicher. Und so führen Veränderungen sozioökonomischer Rahmenbedingungen (niedriges Wirtschaftswachstum, höhere Arbeitslosigkeit, steigende Seniorenquoten) bei einem gleichbleibenden Status Quo zu steigenden Ausgaben für das Rentensystem. „Nichtentscheidungen“ verschärfen die Problemlage weiter. Fügt man nun das Theorem der Schuldvermeidung (Politics of Blame Avoidance, Pierson, 1994, 1996) hinzu, so lässt sich theoretisch von politischer Machtkonzentration keine eindeutige Wirkung auf sozialpolitische Rückbauprozesse feststellen, da sie automatisch die Zuweisung von Verantwortung (durch Öffentlichkeit, politischen Gegner, Vetospieler) bedingt und die Reformer elektorale Abstrafung befürchten müssen. Ein institutionelles Arrangement das hohe Steuerungsfähigkeit aufweist bzw. Macht und Verantwortung limitiert oder diffus zuschreiben lässt, wäre nach Weaver und Pierson kein demokratisches. Dennoch vollbringen viele Regierungen das Kunststück, Sozialabbau bzw. Programmeinschnitte mit dem Betreiben von Blame Avoidance bzw. Blame Diffusion durchzusetzen und bei den nächsten Wahlen sogar noch dafür belohnt zu werden. Sie schaffen es, Reformen als sachlich notwendig, unvermeidbar und positiv darzustellen (vgl. Wissenspolitologie - Nullmeier/Rüb 1993).

Wichtig bei der Reformanalyse ist die Prüfung, ob Vetospieler vorhanden waren, welche (Blockade-)Rolle sie spielen konnten, was sie am Reformergebnis verändern/verhindern konnten und ob vielleicht sogar eine Abkehr vom Konsenssystem für die gelungenen Reformen verantwortlich ist. Dennoch fehlt die Vermittlungsinstanz, d.h. institutionelle Gegebenheiten und Einflüsse setzen sich nicht direkt in Politik um, entscheidend sind dabei die Deutungen der Wirklichkeit, der vorhandenen Probleme und die daraus resultierenden Handlungsorientierungen der sozialpolitischen Akteure.

### **I.5. Politikerb(last)-Theoreme**

Politikerbtheoreme (Ostheim, Schmidt 2007, in: Schmidt, Ostheim, Siegel, Zöhlhörer, S.85ff.) stellen vor allem im Bereich der zunehmenden Ausgabentendenz von Rentensystemen enorm wichtige Erklärungstheorien dar. Politikerbe und Pfadabhängigkeit sind in Zusammenhang mit dem Vetospielertheorem äußerst produktiv in der Erklärung steigender Ausgaben bei Erhalt des Status Quo bzw. sogar zur Erklärung von Reformstau schließlich „auflösender“ Problemakkumulation. Sozialpolitische Bestände der Gegenwart sind weitgehend das (un-)geplante Produkt früherer politischer Entscheidungen. Eingefahrene Problemlösungsroutinen, gesetzliche Regelungen und langer Zeithorizont (Umlageverfahren als Beispiel), ermöglichen oft nur inkrementalistische Veränderung.

Nach Paul Pierson (1996, 2000) verändern sozialpolitische Ergebnisse und Inhalte die sozialen, politischen und institutionellen Rahmenbedingungen, die wiederum auf die Politikinhalt (Policies) zurückwirken („Policy Feedback“). Pierson versteht diese „Pfadabhängigkeit“ als selbstverstärkenden Prozess der „Increasing Returns“ (wachsender Erträge). Je länger ein gewählter Pfad begangen wird, desto größer wird sein „Nutzen“ gegenüber anderen Handlungsalternativen, Abweichung verursacht zunehmende Kosten. Neue Policies wären zudem komplex, mit möglichen Fehlern (Umlern-, Such- und Stabilisierungskosten) behaftet. Politische Akteure denken meist kurzfristig und Institutionen besitzen einen auf Dauerhaftigkeit ausgerichteten Status-Quo-Bias. Natürlich folgen viele Pensionspolitiker den als bewährt wahrgenommenen Handlungsalternativen, der sog. „Dominanz des langen Pfades“ (Christoph Conrad 1998, S.105 – siehe Ostheim, Schmidt 2007, in: Schmidt, Ostheim, Siegel, Zöhlhörer, S.88). Mit der Gründung der Sozialversicherung als Trägerinstitution des Pensionssystems besteht heute noch Kontinuität (Pfadabhängigkeit) hinsichtlich Orientierung am Erwerbseinkommen, Statuserhalt, arbeitsmarktpolitischer Nutzung, Sonderstellung der Beamten und Sozialhilfe. Pfadabhängigkeit und Kontinuität bedeuten aber keinesfalls Unabänderlichkeit.

In Abbauzeiten stellt sich die Frage, ob Rentensysteme (bzw. Sozialpolitik generell) eher durch die Mittelschichten-These oder die dagegen stehende Fiskalperspektive geprägt werden. D.h., ob die Integration der Mittelschicht das Pensionssystem abbauresistenter macht oder große Programme durch die hohen Ausgaben eher in den Reformblick geraten. Oder ob etwa die von Pierson (1994, 1996) problematisierten Feedback- und Lock In-Effekte Wirkung zeitigen, d.h., ob diese „Schließungseffekte“, die dadurch entstehen, dass Beitragsleistungen der Versicherten im Rahmen der intergenerativen Tauschlogik Besitzansprüche auf spätere Rentenleistungen begründen, die Reformen erschweren. Karl Hinrichs nennt die Pensionssysteme daher die „Elefanten des Wohlfahrtsstaates“ (2000: S.190), die aber schon in Bewegung sind. Die Analyse soll veranschaulichen, inwieweit sich die institutionellen Regelungen pfadabhängig entwickelt habe, Lock In-Effekte durch bestehende Sozialversicherungs- oder Grundrentensysteme gewirkt haben und in welchen Bereichen das Politikerbe gebrochen werden konnte und eventuell, was die Ursachen dafür waren.

## **1.6. Denationalisierungs- und Globalisierungstheoreme**

Die „skeptische Effizienzthese“ (Siegel 2002: S.88) geht davon aus, dass Entwicklungen internationaler Rahmenbedingungen, wie die Integration der Märkte, die Kapitalmarktliberalisierung (Fritz W. Scharpf 1987,1989), der Abbau von Handelsschranken durch die Globalisierung oder die Europäische Integration beschränkend auf die Möglichkeiten bzw. Policies nationaler Sozial- und Rentenpolitik wirken, ja Sozialpolitik als Hindernis im Standortwettbewerb angesehen wird (Ostheim 2007, in: Schmidt, Ostheim, Siegel, Zöhlhörer, S.75ff.).

Oft triumphiere kostenfixierter Preis- und Lohnnebenkostenwettbewerb über die oft bewusst nicht quantifizierten, langfristigen Nutzeneffekte der Sozialpolitik. Erodierende Beitragseinnahmen führten zwangsläufig zu Ausgabenkürzungen und Programmeinschnitten. Die Regierungen können nun entweder Ausgaben eindämmen und Einschnitte in Programme vornehmen, die aufgrund des Politikerblasteffektes bei

Status Quo-Erhalt höhere Ausgaben verursachen oder aber den Faktor Verbrauch (z.B. Mehrwertsteuer) oder Arbeit (Lohnsteuer) stärker belasten, was irgendwann einmal nicht mehr möglich ist oder zu Legitimationsproblemen führt. Sozialer Unterbietungswettbewerb beginnt.

Leibfried/Pierson (2000) sehen die drei „Europäisierungspfade“ der EU-Sozialpolitik, negative, positive und indirekte Integration, als wesentlichen Faktor. „Negative Integration“, das ist die meist durch Kommission oder EuGH gewährleistete Durchsetzung der vier Grundfreiheiten der EU (freier Verkehr von Waren, Dienstleistungen, Kapital und Arbeit), begrenzt souveräne nationalstaatliche Sozialpolitik eng, etwa durch die Transferierbarkeit von Sozialleistungen. Maßnahmen der „positiven Integration“, das sind marktkorrigierende Maßnahmen und Normen (etwa einheitliche Arbeitsregeln, gleiche Bezahlung bei gleicher Arbeit von Mann und Frau), schätzen Leibfried und Pierson eher schwächer ein, da die Institutionen der EU Reformblockaden ermöglichen. Wesentlich negativer wirken sich dagegen die sogenannten „indirekten Effekte“ aus. Die Konvergenzkriterien des Maastrichter Vertrages, die damit verbundene zurückhaltende Ausgabenpolitik im Kontext des „institutionalisierten Monetarismus“ (Scharpf 1987, Streeck 1997) setzen Grenzen für die Haushaltspolitik.

Schmähl (2007, S.23ff.) warnt vor den „Umgestaltungshebeln“ der Maastricht-Stabilitätskriterien, und, der wirtschaftsdominierten offenen Methode der Koordinierung (OMK/OMC). Diese interpretiert die Ansprüche der umlagefinanzierten Systeme (willkürlich) als „implizite öffentliche Verschuldung“ und bildet die tatsächlichen Leistungen der 1. Säule (bewusst?) unzureichend ab. Das erfolgt durch zu wenige und meist rein quantitative (inputorientierte) „Schlüsselindikatoren“. Die 1. Säule wird auf reine Armutsvermeidung degradiert und man dringt - in der impliziten Überzeugung, Kapitalfundierung sei der Umlagefinanzierung überlegen bzw. im Interesse des Finanzkapitals - auf ein 3-Säulen-System. Die EU schafft so in einem „schleichenden“ Prozess eine Art „Maastricht Kriterium der Alterssicherung (Schmähl 2007, S.31) obwohl sie im Sozialbereich keine Zuständigkeit besitzt.

Im Zuge der Reform- und Abbaubetrachtung der vorliegenden Arbeit wird es daher eine Aufgabe sein, einen Eindruck der Rolle internationaler und europäischer Faktoren (u.a. auf wirtschaftspolitischer Ebene, um eine Gesamtbild zu schaffen) zu vermitteln. Auswirkungen werden nicht nur auf der Ebene konkreter Politik(umsetzung) beobachtbar sein, sondern auch auf der Ebene der Interpretation und Deutung durch die Akteure.

#### **Anmerkungen Abschnitt B, Kap. I:**

<sup>1</sup> Für eine ausführliche Darstellung der Theorien und Methoden der vergleichenden Staatstätigkeitsforschung siehe Schmidt u.a. (2007, S.22ff.), Siegel 2002 oder Schmid 2002.

## **II. Ideen-, lern- und wissensorientierte Erklärungsansätze**

Ideen- und wissensorientierte Erklärungsmodelle können nach Auffassung des Verfassers durch den gemeinsamen Bezug auf den Wandel normativer Deutungsmuster sozialpolitischer Akteure (deren Wahrnehmungsstrukturierung) zur Klärung einiger wichtiger Fragen beitragen. Warum ist erfolgreiche Reform- und Abbaupolitik möglich? Warum öffnen sich „Reform-Fenster“ trotz vorhandener Vetospieler, trotz starker, institutionalisierter Sozialversicherungssysteme und damit gegebener „Pfadabhängigkeit“, trotz elektoraler (und nicht realisierter) Abwahlgefahr, wegen der auch jetzt schon spürbaren Einschnitte bei den Pensionsleistungen und trotz regierungsbeteiligter bzw. zumindest oppositionsstarker Linksparteien oder sogar mit (stillschweigender) Zustimmung derselben? Wie „funktioniert“ Reformpolitik im zunehmend internationalisierten Kontext? Bei der Analyse der Rentenreformen in Schweden und Österreich sollen die genannten Ansätze dazu verhelfen, objektive und subjektive Problemdimension bzw. den sozialen Wandel von Hardware und Software (vgl. Lippl 2003: S.62ff – „Struktur“ und „Kultur“) zu erfassen.

### **II.1. Theoreme des Werte- und Kulturwandels, der Wohlfahrtskultur**

Einige AutorInnen des ideen-, wissens- und kulturorientierten Paradigmas beschäftigen sich mit der sogenannten „Wohlfahrtskultur“ (Barbara Riedmüller 2001, S.4), also mit der kulturellen Dimension des Wohlfahrtsstaates.<sup>2</sup> Für Barbara Riedmüller impliziert der Begriff Wohlfahrtskultur *„eben nicht monetäre, juristische und politische strategische Wege der Institutionalisierung, sondern die normativen Bezugspunkte, die diese Wege fixieren.“* (2001, S.4). Carsten G. Ullrich (2003, S.9) zählt zu den „kulturellen oder Wissensfaktoren“ die „Gesamtheit der sozial verfügbaren, kognitiven und normativen“ sozialen Deutungsmuster, Wertvorstellungen, Normen und Handlungsorientierungen die sich in institutionellen Strukturen niederschlagen. Das Konzept „Wohlfahrtskultur“ beinhaltet im Kontext mit dem jeweiligen Sozial- bzw. Pensionssystem des Landes die (Ideen-)Geschichte dieses Systems oder einzelnen Programms, dazu die zahlreichen sozialen Auseinandersetzungen oder weltanschaulichen Programme, die Interessen, die impliziten und expliziten Wertvorstellungen und normativen Überzeugungen von (sozial)politischen Akteuren (Riedmüller 2001) bzw. auch der Bevölkerung generell, welche sich in institutioneller Form nieder(ge)schlagen (haben). Doch diese wandeln sich. Soziale Gerechtigkeit wird beispielsweise umgedeutet in „Chancengleichheit“ und eine neue „Ethik der Eigenverantwortung“ propagiert (Riedmüller, 2001, S.13), die werden Menschen im Drang zu mehr Wahlfreiheit und Selbstbestimmung bestärkt.

Als Ursache für Veränderungen der institutionalisierten normativen und kognitiven Faktoren können wiederum Veränderungen der sozialen Hardware oder der Software eine Rolle spielen, realistischere eine Kombination von beidem. Die Veränderung der Software, wie unter anderen die Einstellungen zum Wohlfahrtsstaat oder zum Pensionssystem (z.B. die Gerechtigkeitsvorstellungen), erkennt man beispielsweise an regelmäßig durchgeführten Umfragen (wie die Eurobarometer-Erhebungen), welche die Einstellungen der Bürger (als Leistungsempfänger, Beitragszahler oder Nicht-Betroffene) in diesem Bereich immer wieder abfragen. Auch öffentliche und politische

Rhetorik, (Alltags-)Diskurs und (medial geführte) Debatten, d.h. die explizit gemachten Einstellungen sozialpolitischer Akteure, Institutionen und Eliten (z.B. hinsichtlich mehr Eigenverantwortung des Bürgers) zum Thema Wohlfahrtsstaat bzw. Pensionssystem, sind zu beachten. Einstellungen von „Wohlfahrtsstaats-Konsumenten“ (Heien 2000, S.13ff.) differieren nach Generation, Betroffenheit, intellektueller Wahrnehmungsfähigkeit, Milieu oder ökonomischer Situation. Allerdings ist beim Zusammenhang zwischen Systemzustimmung und Reform-Geschehen Skepsis angebracht (Carsten G. Ulrich 2000, S.2ff.): Einstellungen, (ver-)öffentliche Meinung und die Präferenzen der Akteure beeinflussen sich zwar gegenseitig, der empirische Nachweis ist aber schwierig zu führen.

Die Institution Pensionsversicherung selbst stellt für einige Autoren das eigentliche Problem dar. Sie zeitigt Rückkoppelungseffekte auf Wohlfahrtskultur und sozialpolitische Problemlagen (Koslowski 1997, S.337; Ullrich 2003, S.12.ff.). Ihre finanztechnische Verfasstheit ermöglicht persönliche Autonomie des Individuums, reduziert aber gleichzeitig Solidarität und Verantwortung auf „die Einhaltung von Regeln mit verblassem moralischen Inhalt“ (Petersen 1998, S.10ff.). Der Einzelne entzieht sich dieser „verwaltungstechnischen Norm“, dieser abstrakten unpersönlichen Verantwortung. Rationalitäts- und Gewinnmaximierungsprinzip lassen „das Bewusstsein für die Bedeutung und Notwendigkeit solidarischen Verhaltens“ schwinden (Heinz Lampert 1997, S.21), wohlfahrtsstaatliche Arrangements werden fragil. Der Einzelne reagiert „schizophren“ und fordert höhere Leistungen ein, lehnt angeblich höhere Beiträge ab und setzt sich in die Frühpension ab, während die Hiobsbotschaft der Unfinanzierbarkeit des Systems die Medien beherrscht.

Ziel der Betrachtung der Einstellungen der Menschen im konkreten Kontext ist der Versuch, wesentliche Unterschiede und nicht vermutete Übereinstimmungen zwischen Schweden und Österreich hinsichtlich des Wohlfahrtsstaates bzw. des Pensionssystems herauszuarbeiten. Zudem sind Hinweise auf bevorzugte Maßnahmen bei Politikern (die in Wohlfahrtskulturen eingebunden sind und die Einstellungen schon alleine im Sinne ihrer Wiederwahl aufnehmen sollten) und Bevölkerung zu erwarten. Umfragen können schon Entwicklungen anzeigen noch bevor institutionelle Reformen spruchreif sind. Für den Fall, die Befragten meinen, die öffentliche Pension ist nicht Lebensstandard sichernd, wäre dies sicherlich als relevant für das Vertrauen in die Institution Pensionsversicherung zu beachten. Die Beitragszahlungsbereitschaft fällt und für Reformakteure öffnet sich ein Fenster, um die Deutungen sukzessive weiter zu „formen“. Für Lippl (2003, S.62ff.) resultiert der Problemdruck, die Erosion der ursprünglichsten Legitimationsgrundlage des Rentensystems aus der subjektiven, öffentlichen Krisenrhetorik der Verantwortlichen aus den Bereichen Politik, Wirtschaft, Medien und Wissenschaft.

## **II.2. Lernorientierte Ansätze**

*„Lerntheoretischen Ansätzen ist gemeinsam, dass sie von lernenden politischen Akteuren ausgehen und vermuten, dass Policy-Lernen (also die Veränderung von Argumenten, Ideen, Überzeugungen und Wissensbeständen der Akteure- Anmerkung des Verfassers) politische Veränderungen begründet. ... neue Politiken sind die Folge*

*politischer Entscheidungen durch Akteure.*“ (Bandelow 2003, S.289) Tatsächlich gibt es eine Vielzahl an unterschiedlichst orientierten lerntheoretischen Ansätzen. Neben der ersten grundlegenden und sehr umfassenden Systematisierung von Nils Bandelow (2003) stellt die spätere, u.a. (wie Bennett/Howlett 1992, May 1992) auf die Konzeptualisierung von Bandelow aufbauende, kompakte und zugleich übersichtliche Darstellung von Peter Biegelbauer (in: ÖZP 3/2007, S.231-247) eine allgemeine Systematisierungsgrundlage dar.

**(Abb.B.1) Überblick über verschiedene Lernansätze**

	Autoren	AkteurInnen des Lernens	Gegenstände des Lernens	Formen des Lernens
Beratungsorientierte Ansätze	Hecllo	“policy middlemen” (VermittlerInnen), kollektive AkteurInnen, Staat	Prozesse, Inhalte	1. unreflektierte inkrementelle Veränderungen; 2. Erfahrungslernen durch Versuch und Irrtum
	Rose	BeamtInnen, PolitikerInnen	Programme	“lesson drawing”: Kopie, Emulation, Hybridisierung, Synthese, Inspiration
Analyseorientierte Ansätze	Sabatier	“advocacy coalitions” (Netzwerke) und deren TeilnehmerInnen (Individuen und kollektive AkteurInnen)	Probleme; Faktoren, die Probleme beeinflussen; Wirkmächtigkeiten von Policies; Einstellungen gegenüber externen Dynamiken; vermutete Auswirkungen von Policy Alternativen	“policy oriented learning”: innerhalb “advocacy coalitions” (häufig), zwischen “advocacy coalitions” (selten)
	Dolowitz/Marsh	BeamtInnen, PolitikerInnen, ExpertInnen, Think Tanks, multinationale Konzerne, supranationale Institutionen	Transfer von Policies: Wissen um Policies, Institutionen, Ideen, administrative Arrangements	Policy Transfer Kontinuum: von “lesson drawing” (perfekte Rationalität) bis zu erzwungenem Transfer
Soziologisch orientierte Ansätze	Hall	Lernen 1. und 2. Ordnung: ExpertInnen, BeamtInnen, PolitikerInnen als Teil von “policy communities” und Institutionen; Lernen 3. Ordnung: breitere gesellschaftliche Kräfte	Lernen 1. Ordnung: Einstellungen von Instrumenten; Lernen 2. Ordnung: Instrumente; Lernen 3. Ordnung: Normen, vermutete Ursache-Wirkungszusammenhänge, Ziele von Policies	Lernen 1. und 2. Ordnung: “instrumental learning”; Lernen 3. Ordnung: “social learning”
	Olson/Peters	BeamtInnen, PolitikerInnen als Teil von Institutionen	Prozesse des Lernens, durch die Erfahrungen abgefragt und verwendet werden; Ergebnisse des Lernens: Wissen, Fähigkeiten, Leistung, Vorbereitung auf die Zukunft	“endogeneous”: Lernen innerhalb eines etablierten Sets an (institutionellen) Grundannahmen und Verhaltensroutinen; “exogeneous”: Lernen außerhalb dieses Sets

Quelle: eigene Übersicht; vgl. Bennett/Howlett 1992, May 1992, Bandelow 2003.

Biegelbauer differenziert zwischen beratungs-, analyse- und soziologisch orientierten lerntheoretischen Ansätzen. Unter erstere reiht er u.a. die Arbeiten von Hugh Hecllo (1974, „Powering“ und „Puzzling“) Richard Rose (1991, „Lesson Drawing“) ein. Zu den analyseorientierten zählt er die Arbeiten von Paul Sabatier (1993, „Advocacy Coalitions“) und Dolowitz/Marsh (1996). Nullmeier (1993), Bandelow (2005) und Peter Hall (1986, „Theorie des Sozialen Lernens“) zählt er zu den soziologisch orientierten

Ansätzen. Er konzentriert seine Konzeptualisierung (**Abb.B.1**) ähnlich wie Bandelow an der Art und Weise des Einsatzes des Lernbegriffes, d.h. der Frage, wo Theorieansätze die jeweiligen zentralen Orte – sprich die AkteurInnen - des Lernens verorten. Das sind die individuellen und kollektiven Akteure bei Bandelow, die PolitikerInnen, Policy-Subsysteme, staatliche Akteure und Staaten in den von Biegelbauer zusammengefassten Ansätzen. Entscheidend ist zudem, was die Objekte und Gegenstände des Lernens (wie Prozesse, Inhalte, Programme, Probleme, Transfer von Policies) sind und welche Formen des Lernens (wie inkrementelles, Erfahrungslernen, Lesson Drawing, erzwungener Transfer, Lernen 1./2. Ordnung) auftreten.

Ein Faktor bleibt zu erwähnen: der Stimulus des Lernens. Ist Lernen exogen veranlasst (Reaktion auf politischen Druck, Stimmenwettbewerb, politische/ökonomische Krisen) oder endogen (Unzufriedenheit mit Leistungsfähigkeit politischer Systeme, veränderte Kausaldeutungen).

Nach Richard Rose („Lesson Drawing“ 1993, S.114ff.) sind Lernprozesse vierphasig. In der ersten Phase suchen die Akteure nach Erfahrungen und Lösungen der Vergangenheit bzw. anderer Länder, die zur Lösung eigener Sozialpolitik beitragen könnten. Der nächste Schritt besteht in der Entwicklung eines analytischen Modells zur Veranschaulichung der konkreten Auswirkungen der im ersten Schritt (durch Benchmarking) gewonnenen neuen Informationen und Strategien. In der dritten Phase wird das schon Gelernte, werden die (neuen) politischen Handlungsorientierungen in politische Veränderung umgesetzt. Der letzte Schritt besteht in der Bewertung des erwartbaren Programmserfolges, anhand bereits umgesetzter Programme oder der Umsetzung in anderen Ländern.

Bei individuellen Akteuren stehen vor allem ihre Orientierung an „Belief Systems“ (Sabatier 1993) für die Analyse zur Verfügung. Diese bestehen aus einem so gut wie nicht veränderbaren Hauptkern (Grundüberzeugungen, die alle Politikfelder umfassen), einem Policy-Kern (allgemeine Wahrnehmungen und Überzeugungen in Bezug auf ein Politikfeld) und sekundären Aspekten (instrumentelles Handeln, spezifische Überzeugungen und Einstellungen). Bei kollektiven Akteuren (u.a. Koalitionen, Verbände) betrachtet man die aggregierten Ziele ihrer Mitglieder oder die grundlegenden Gesamtziele, bei korporativen Akteuren vor allem ihre öffentlichen Zielbekundungen.

Bandelow (2003, S.300ff.) ermittelt anhand der verschiedenen Ansätze Lerntypen, wie das Verbesserungslernen (Single-Loop-Lernen), das Veränderungslernen (Double-Loop-Lernen) und das reflexive Lernen (Metallernen). Ansätze des „Veränderungslernens“ untersuchen überwiegend, ob neue Informationen zu Wertewechsel, Änderungen der Wahrnehmungsmuster (Paradigmata), neuen Ziele und Überzeugungen, Denk- und Verhaltensmustern, Interessenlagen, Strategien und Annahmen bei den politischen Akteuren führen. Es geht um eine „bessere“ Erklärung der Politik. U.a. gehören dazu der „Epistemic Communities“-Ansatz von Haas (1992), das „Social Learning“ von Hall (1989), das „Policy-oriented Learning“ von Sabatier (1993), das „Kollektive Lernen in öffentlichen Politiken“ von Knoepfel/Kissling-Näf (1998). „Reflexives Lernen“ oder „Deutero-Learning“ meint das „Lernen zu lernen“. Diese Ansätze versuchen das „Wie“ des Lernens zu klären bzw. welche Faktoren dazu führen. Sie haben Schwächen bei der

Klärung wodurch, wo und wie diese Ideen entstanden sind und in die Politik eingebracht wurden. „Benchmarking“-Konzept (u.a. Cox 1999), „Policy-Transfer“ (Dolowitz/Marsh 2000) oder „Politikdiffusion“ (Schmid 2003) zählen zu diesem Lerntypus.

Peter May (1992, nach Biegelbauer 2007, S.238) ordnet in „Policy Learning“ (auf die Inhalte einer Policy bezogen, auf den Problemhintergrund, Lösungspfade, Politikinstrumente) und „Political Learning“. Diese stehen in einem gegenseitigen Spannungsverhältnis. Die Überprüfung der Wirksamkeit von Politikinstrumenten und der effektiven bzw. effizienten Implementation einer Lösung bezeichnet er als „instrumental policy learning“. „Social Policy Learning“ bezieht sich auf die tiefer gehende Analyse der Probleme, der Lösungspfade, die Veränderung der Ziele und eine veränderte Sichtweise des Verursachungszusammenhanges. „Political Learning“ ist das Lernen bezüglich Machtgewinn und –erhalt bzw. der Manipulation des Politikprozesses, der Durchsetzung einer Idee.

Für die Akteure erfüllen Ideen fünf Funktionen (Blyth 2002, S.34ff): „Uncertainty Reduction“: Deutungsmuster und Problemdiagnosen helfen den Akteuren Unsicherheit zu reduzieren und eine Neuformulierung ihrer Interessen vorzunehmen; „Coalition Building“: Ideen bieten sich als Ressourcen für neue Interessenskoalitionen an; „Ideas as Weapons“: bestehende Institutionen und politische Positionen werden durch auf Ideen gründende Argumente delegitimiert; „Constitutional Construction“ und „Expectational Coordination“: die Entwicklung neuer Institutionen und deren Stabilisierung wird dadurch möglich, dass Ideen zur Formulierung von Erwartungen an Zielerreichungs- und Problemlösungsmöglichkeiten beitragen, ebenso wie zu den Erwartungen betreffend Funktionsbedingungen und Entscheidungsprämissen. Für Blyth (2002, S.45) ist das, was in der Welt zählt, nicht Wahrheit selbst, sondern das was als Wahrheit angesehen wird.

Politische Akteure verleihen ihren Konzepten auf drei verschiedene Arten „institutionelle Legitimität“. Einerseits durch „Value Conversion“, dem Ersetzen bestehender Werte und Prinzipien durch neue, z.B. wird reine Beitragsorientierung statt Lebensstandardsicherung propagiert. Andererseits durch „Value Creation“, der Entwicklung neuer Ideen und Konzepte wie z.B. dem Begriff „Demografiefestigkeit“. Zuletzt beinhaltet die „Value Connection“ einen neuer Sinn bzw. eine neue Interpretation wie etwa der intergenerationalen Gerechtigkeit als Leistungskürzungsargument. Ziel ist insgesamt die (schleichende) Veränderung gesellschaftlicher Normen und Einstellungen, um Reformen ohne größere Opposition (vgl. Haag, 1998) bzw. Abwehrreaktionen durchführen zu können.

### **II.2.1. Policy-Transfer und Benchmarking**

*„Politisches Lernen ist das Lernen von anderen Ländern, von erfolgreichen Politiken, von sich im globalen Maßstab durchsetzenden oder als vorbildlich gewerteten Lösungen. Wenn nationalstaatliche Politiken heute lernen, lernen sie zwar auch aus dem Gelingen oder Scheitern der eigenen Reformanstrengungen. ... Nationalstaatliche Politik lernt aber vor allem aus dem internationalen Vergleich, durch den Blick auf andere Nationalstaaten. Benchmarking und die Suche nach Best Practices bestimmen*

*das, was heute als Lernprozess bezeichnet wird.*“(Nullmeier 2003, S.336) Es wird nicht verglichen, weil man offen für Lernen ist oder dieses als Anregung nutzt, sondern weil die Lösungen bzw. die guten Performances anderer Länder wirtschaftliche Chancen darstellen (könnten) und deren Regeln und Institutionen besser am Markt ausgerichtet sind. Das Lernen in Form von derartiger Marktbeobachtung („Benchmarking“ auf dem Markt nationalstaatlicher Problemlösungen) resultiert für Nullmeier aus dem erziehenden Zwang der Globalisierung, die die Anpassung an die „Marktnachfrage“ erzwingt. Eine eigenständige Politikausrichtung auf nationaler Ebene ist in Übereinstimmung mit der öffentlichen Wahrnehmung nicht oder nur mehr bedingt möglich, Lernen daher ein „Zeichen von Machtmangel“ (Nullmeier 2003: S.337) und fehlender nationaler Selbstbestimmungs- und Selbststeuerungsfähigkeit bzw. ein Ausrichten an den Anforderungen des globalen Wettbewerbs. Die beispielsweise im Rahmen der österreichischen EU-Präsident präsentierten Überlegungen des europäischen Industrieverbandes (ORF, Mittags-ZIB vom 17.1.2006), „reformsäumige“ Länder sprichwörtlich an den Pranger zu stellen, bestätigen die Überlegungen von Frank Nullmeier eindrucksvoll, zumindest in Bezug auf den europäischen Kontext.

Die meisten der Ansätze zum zunehmenden internationalen Vergleich im Bereich der Sozialpolitik gehen davon aus, dass das Benchmarking (das Vergleichen unterschiedlicher Parameter), als eher neuartiges steuerungspolitisches Paradigma, den stattfindenden sozialpolitischen Paradigmenwandel noch beschleunigt und verbreitet (vgl. Strassheim 2003: S.239). (Zielgerichtetes) internationales Vergleichen wird als „Policy-Transfer“ (u.a. Dolowitz/Marsh 1996), „Lesson-Drawing“ (Rose 1991), als „Politik-Diffusion“ (u.a. Schmid 2003), „Policy-Borrowing“ (Cox 1998) oder „Learning by Seeing“ (Heinze/Schmid/Strünck 1999) konzeptualisiert und impliziert durchaus unterschiedliche Motive (!), Ursachen und Auswirkungen des Policy Learnings. Auf der einen Seite werden die Lernmotive „Kostensenkung“ bzw. „Risikominimierung“ durch das Wegfallen des zeitlichen bzw. örtlichen Nacheinander der Erfahrungsbildung (Strassheim 2003: S.228) und die Orientierung an Modellstrategien aufgrund des Verlustes traditioneller Werte und Legitimationsquellen thematisiert. Andererseits warnen skeptischere Varianten wie der „Siren Call“ von Rose (1991) vor falscher Euphorie, einem „Race to the Bottom“, politischem Schiffbruch oder Verblendung durch verführerisch simple Problem- und Zielwahrnehmung. „Neutralisierung“ ehemals ideologisch verbrämter Maßnahmen, „einseitige Informationsfilterung“ und „Legitimationsdenken“ gelten als negative Motivationsfaktoren. Natürlich spielt auch das „Schritthalten“, das „Dazugehören“ und letztendlich die „Prestigeerlangung“ eine nicht unbedeutende Rolle, vor allem in Zeiten allwöchentlicher europäischer Minister- und Ratssitzungen. Eine „kritische Masse“ an „innovativen“ Ländern, die bereits Reformen umgesetzt haben fungiert als „Vorbild“ (vgl. Bennett 1997: S.245ff.). Der Gedanke einer zumindest zeitweiligen „Aufoktroierung“ des Lernens liegt anhand des oben genannten ZIB-Berichtes ebenfalls sehr nahe. Mit dem Satz, *„Lemminge irren sich vielleicht, aber sie sterben zumindest nicht alleine“*, kritisiert zudem Robert Cox (1999: S.22) in bitter ironischer Form die spezifische Blindheit für Schwachpunkte der Umsetzung und Verbreitung von Politikprogrammen, die früher einmal aufgrund ihrer ideologischen Aufladung keine Chance im jeweiligen nationalen Kontext gehabt hätten (vgl. Straßheim 2001, S.20).

Wie missbrauchsanfällig Benchmarking und Best Practice in der Praxis sind, veranschaulicht Volker Schmitt (Referent des BMGS - 2003) in seiner Vortragsunterlage über die Methode der offenen Koordinierung der EU im Bereich der Alterssicherung. Darin findet sich eine Folie zur Funktion des Benchmarkings im politischen Entscheidungsprozess. Hier scheint einerseits die Legitimationsfunktion auf. Die Daten seien frei von Ideologie, quasi objektiv und aufgrund einer wissenschaftlichen Methode ermittelt. Durch die vorgelagerten Filter würden eindeutige Ergebnisse und klare Aussagen geliefert (Informationsfunktion). Konterkariert werden diese an und für sich schon bedenklichen Aussagen durch das Auflisten der Probleme der Indikatorenbildung selbst bzw. des Vergleiches sozialer Sicherungssysteme in Europa. Es gäbe einen stark unterschiedlichen nationalen Kontext und eigenen nationale Präferenzen und die Probleme wären multidimensional. Man müsste sich des Umstandes bewusst sein, dass Ziele über die Auswahl der Indikatoren definiert werden. Ein zu großer Glaube in die Vergleichbarkeit verleitet zu Schlüssen, die Indikatoren und Datenlage nicht beinhalten und bei fehlendem Glauben in die Aussagekraft der Indikatoren, würde der OMC-Prozess keine Wirkung hinterlassen.

#### **II.2.1.1. Grenzen der Übertragung von „Best Practice“**

„Best Practices“ sind meist pfadabhängig (vgl. Heinz/Schmid/Strünck 1999: S.165ff.), d.h. sie reflektieren spezifische Entstehungsbedingungen, institutionelle Strukturen und nationale, wohlfahrtsstaatshistorische Hintergründe. Simples Kopieren erscheint daher für eine erfolgreiche politische bzw. institutionelle Umsetzung äußerst problematisch. Entscheidend für den Erfolg von Learning by Seeing mittels internationaler Modellalternativen ist daher nicht nur das „Neu-Lernen“ (vgl. auch Lamping 2000), die passende Einfügung der pensionsrechtlichen Regeln und Normen in den bestehenden institutionellen und wohlfahrtskulturellen Kontext (ordnungspolitischer Diskurs, Problemdefinition und Lösungsstrategien, spezifische Programmpakete und Instrumente), sondern auch, ob es gelingt das Problembewusstsein bei den sozialpolitischen Akteuren bzw. auch den Politikrezipienten zu schärfen (oder vielleicht sogar hervorzurufen), festgefahrene Diskussionen bzw. (institutionelle) Routinen aufzubrechen und das Alternativmodell tatsächlich als relevantes Reformvorbild oder sogar als einzig mögliche Alternative zum Untergang des bestehenden Pensionssystems zu verankern. Andernfalls verlieren die „Best Practices“ schnell an Attraktivität. Die Wissenspolitologie (Nullmeier/Rüb 1993) geht diesem Sachverhalt in Form der „Notwendigkeitskonstruktionen“ oder der „Deutungsinnovationen“ auf den Grund. Und, Reformmaßnahmen und Problemlösungen sind laut Heinz/Schmid/Strünck (1999, S.169 – „Musterkonstellationen“) umso eher „transferierbar“, je stärker sich Wohlfahrtsstaaten in ihrer Form bzw. ihren politisch-ökonomischen Rahmenbedingungen ähneln. Vor allem für die Übertragung eines 3-Säulen-Systems scheinen unterschiedliche(s) Institutionengefüge und (Anlage-)Kultur ein kritischer Faktor zu sein.

#### **II.2.2. „Epistemic Communities“ und „Policy Entrepreneure“**

Ganz wesentlich bei der Erklärung sozialpolitischer Lerneffekte und Wandel sind die Akteure und Akteurskoalitionen die entweder im Policy-Diskurs gemeinsame

Glaubenssätze, Wertvorstellungen und „Belief Systems“ entwickeln bzw. erstreiten müssen, oder sich aufgrund von Gemeinsamkeiten finden, um durch Policy-Lernen politische Handlungsorientierungen auszubilden, die letztendlich über sozialpolitisches Agieren Policy-Wandel hervorzurufen. Anhaltspunkte für politikrelevante individuelle, kollektive und korporative Akteure geben das Konzept der „Epistemic Communities“ von Peter Haas (1992), der „Advocacy Coalition Framework“-Ansatz von Paul Sabatier (1993), die „Policy-Entrepreneurs“ von Minitrom/Vergari (1996, S.422, aus: Böcher 2006, S.7: „*Policy Entrepreneurs serve to bring new policy ideas into good currency*“) oder die Funktion von „Netzwerken“ bei Knoepfel/Kissling-Näf (1998, Kollektives Lernen in öffentlichen Politiken). Damit ist es nicht nur möglich „internes“ Policy-Lernen zu beschreiben, sondern auch Informationskanäle und begünstigende Bedingungen für internationale Politikdiffusion.

Die „Epistemic Community“ erfasst nur die im jeweiligen Politikfeld anerkannten und kompetenten Experten und Wissenschaftler. Dazu gehören auch die im Rahmen von internationalen Organisationen, Kooperationsformen, oder praxisorientierten Forschungsinstituten (kurz „Think Tanks“) tätigen. Die Wissensmacht (d.h., die mit wissenschaftlichem Wissen legitimierte Engführung des Entscheidungshorizonts) und die (weltweiten) Informationen und Argumente, die Expertenzirkel mehr oder minder innehaben, beeinflussen sozialpolitische Akteure und Politikfeld. Epistemic Communities stellen zudem allgemeine, für alle verständliche Wahrnehmungsmuster bereit. Sie prägen die Denkmuster und kausalen Annahmen nationaler wie internationaler politischer Entscheidungsträger. Geeignete Wissenssysteme bzw. Interfaces begünstigen den Wissenstransfer (Knoepfel/Kissling-Näf 1998: S. 277). Expertenzirkel bilden gemeinsam mit anderen, dem „Policy-Subsystem“ (Sabatier 1993: S.126) zugehörigen, individuellen, kollektiven und korporativen politischen Akteuren (wie Politikern, staatlichen Organisationen, Verbänden, Medien oder Bürgerinitiativen) eine „Advocacy-Koalition (AC)“. „Einfache Bürger“ werden nicht einbezogen. Gesetze und institutionalisierte Entscheidungen spiegeln die Überzeugungen, Wahrnehmungen und Beliefs der dominanten Akteure wieder, Akteure mit differenten Kern-Beliefs gehören anderen oder neu gebildeten AC's (eventuell auch in Form von „Diskurskoalitionen“) an. Lernen in Form der Änderung von Kern-Beliefs, kann aufgrund externer Ereignisse und Krisen ausgelöst werden, aber auch durch „Entrepreneure“. Mitglieder können ausscheiden bzw. deren abweichende Kernüberzeugungen bewusst geduldet werden oder neue Mitglieder (die aus irgendeinem Grund benötigt werden) mit anderen Sichtweisen hinzukommen. Die sogenannten „Policy Broker“ (Sabatier 1993: S.129) fungieren als Vermittler zwischen den AC's, entweder um Konflikte zu klären oder um eine für alle vertretbares Ergebnis zu erzielen. Tatsächlich werden sich die „kollektiven Lernprozesse in öffentlichen Politiken“ (Knoepfel/Kissling-Näf 1998) auch in sogenannten „Netzwerken“ vollziehen, d.h. die Mitglieder einer AC haben auch Kontakt nach Außen zu Akteuren mit anderen Wahrnehmungsmustern und Überzeugungen. Auch dabei kommt es zum gegenseitigen Austausch, zur Neuformulierung der eigenen Beliefs im Kontakt mit fremden Wahrnehmungs- und Deutungsmustern und schlussendlich zur vielleicht ausschlaggebenden politischen Auseinandersetzung, dem Diskurs.

Bei Verhandlungen über Problemlösungen (Michael Böcher 3/2007, S.257ff.) spielen Verteilungskonflikte , „Puzzling“(die Frage, welche Policy-Idee ein bestehendes

Problem am Besten lösen kann) und der Ideenstreit eine Rolle, aber auch sogenannte „Policy Entrepreneure“. *“Policy Entrepreneurs advocate new ideas and develop proposals, define and reframe problems; specify policy alternatives; broker the ideas among the many policy actors; mobilize public opinion; help set the decision making agenda”* (Roberts und King 1991, S.48 zitiert in Böcher 2006) Sie handeln „kreativ und intellektuell“. Dabei definieren sie Probleme und Schwächen, generieren, übertragen und wenden Policy-Ideen an bzw. wählen die präferierte Lösung aus. Sie handeln „strategisch“ in Form von Visionsformulierung, Strategieentwicklung und Aktionsplanung. Sie „mobilisieren“ durch die Entwicklung von Demonstrationsobjekten, durch Zusammenarbeit und Koalitionen bzw. Kontakte mit Fürsprechern und Bürokraten. Sie betreiben Lobbying und bauen Medienunterstützung auf. Schlussendlich „administrieren und evaluieren“ sie zusätzlich (Böcher 2006, S.8). Die Weltbank ist beispielsweise ein solcher Entrepreneur. Sie kann eine große Menge an Datenmaterial anbieten, hat die Definitionsmacht, Zusammenhänge auch abweichend vom wissenschaftlichen Mainstream zu interpretieren und scheinbar unabänderliche Lösungskonzepte zu vertreten und durchzusetzen.

Die Zeit- und „Informationsnot“ der politischen Akteure ruft zunehmend auch Nicht-Lernen, Unzulänglich- und Unvollständig-Lernen oder sogar Vergessen von ehemals gängigen und durchaus positiven Lösungsvarianten hervor (Nullmeier 2003, S.334). Auch unreflektiertes Benchmarken und Missachten der Ratschläge des (ministeriellen) Beamten- und Mitarbeiterstabes aufgrund eigener Deutungsmuster sind heute politische Probleme (Bogner 3/2007). Externe Politikberatung, Sachverständige(nräte), Kommissionen, Arbeitsgruppen, Modellversuche, teuer bezahlte externe Politikberatung und Gutachten scheinbar unabhängiger Denkfabriken oder „Dialoge“ dienen der Erweiterung des Sachwissens über ungetestete Reformoptionen. Daneben werden sie zur „Problemerkennung und Prognose“, als „Unterstützung und Autorität“, als „Feigenblatt und Dekor“, zur „Verschiebung von Maßnahmen und Befreiung von kontroversiellen Themen“, zur „Konfliktschlichtung“, zur „Evaluierung und Kontrolle“, als „Legitimation“, zur „Erhöhung und dem Prestige“ (vgl. Göttrik Wewer 2003, S.385) oder zur „Blame-Avoidance bzw. dem -Hiding“ genutzt. Eine Ex-Post-Betrachtung wird das Motiv nicht ergründen können, sehr wohl aber Hinweise auf die wahren Beweggründe.

Drei Arten von Wissen sind in der Brauchbarmachung von Wissen zu unterscheiden (Hadolt 2007, S.297 – Verweis auf Radaelli 1995, S.162): Informationen bzw. Daten, Ideen und Argumente. (Bewusst ausgesuchte) Experten legitimieren die von PolitikerInnen schon im Vorab eingenommenen Policy-Standpunkte und „imaginieren“ Erfahrungen („virtual experiences“ - geschaffen durch Simulation, Gedankenspiele und Szenarios – Hadolt 2007, S.297/298).

### **II.2.3. Nutzen und kritische Einschätzung lernorientierter Ansätze**

In normativer Hinsicht werden Bandelow (2003, S.323ff.) zufolge oft klassische politikwissenschaftliche Kategorien wie Macht oder Interessen zu wenig beachtet, also die stabilisierenden Aspekte politischer Entscheidungen. Mit Lernansätzen eröffnet sich der Blick auf die veränderlichen Aspekte, die demokratischen

Einflussmöglichkeiten, die Wandelbarkeit politischer Ziele und die Handlungsspielräume für aktive politische Entscheidungen, sie bringen aber in empirisch-analytischer Hinsicht eine deutlich verminderte Klarheit und Reichweite mit sich. Ein derartiger Effekt scheint nach den bisher durchgeführten Studien nur dann akzeptabel, wenn es gilt, normativ geprägte und wissensbasierte Felder und Bereiche zu untersuchen, in denen großer Dissens zwischen den Akteuren herrscht und es gilt, die Entstehung von Präferenzen und die Definition des Policy-Problems durch die Akteure („Puzzling“ lt. Braun 1998, S.812) zu analysieren. Es ist schwierig, politische Akteure beim Lernen direkt zu beobachten (Biegelbauer, 2007, S. 242), Wissenserweiterung, Veränderung der subjektiven Realität sind somit nur indirekt anhand von Interviews, Dokumenten-, Medien- Diskursanalysen erfassbar. Wenn Lernen stattgefunden hat, bedeutet das noch lange nicht die tatsächliche Umsetzung in realem Politikwandel. Hier führt der „alte Theoriekanon“ weiter, fehlende Machtressourcen, sozioökonomische Faktoren oder schlichte Blame-Avoidance-Überlegungen können Ursache für eine politische Nicht-Umsetzung sein, so wie „Verlernen oder Vergessen“ (Nullmeier 2003, S.334), beispielsweise der Risiken des Kapitaldeckungsverfahrens, die Türen zum 3-Säulen-System öffnet.

#### **II.2.4. Anwendung lernorientierter Ansätze im konkreten Reformkontext**

Bandelow (2003, S.325/326) empfiehlt, bei der Verwendung lernorientierter Ansätze zentrale Begriffe, normative Grundlagen und analytische Ziele offenzulegen. Allgemeines Ziel der Integration lernorientierter Ansätze in die Analyse der Rentenreformen in Schweden und Österreich ist die nutzenbringende Ergänzung der Theorien vergleichender Staatstätigkeitsforschung. Im Vordergrund des Einbaus lernorientierter Analysen stehen die Überlegungen zum „Benchmarking“, zum „Policy-Transfer“ und zum „Best Practice“. Damit gelingt es auch die Internationalisierung nationaler Rentenpolitik zu verdeutlichen und aufzuzeigen, warum bisher fremde Systemelemente im nationalen Rentenreformprozess auftauchen und institutionalisiert werden. Der „Epistemic Communities“-Ansatz (gemeinsam mit Piersons „Blame Avoidance/Hiding“), leistet gute Dienste bei der Beschreibung und theoretischen Aufbereitung des Umstandes, dass Kommissionen und Arbeitsgruppen eine sehr wesentliche rentenpolitische Rolle spielen.

#### **II.3. Wissenspolitologie**

Der „wissenspolitologische Ansatz“ von Nullmeier und Rüb (1993) versucht nach eigener Aussage den Brückenschlag zwischen (qualitativ oder quantitativ, mikro- oder makroorientierten) sozioökonomischen oder auf Machtressourcen, Parteien, Politikerbe und globale Entwicklungen zentrierten oder (neo)institutionell geprägten Ansätzen und dem tatsächlichen politischen Ergebnis.<sup>3</sup> Die Verwirklichungsinstanz für politische Entscheidungen ist für Nullmeier und Rüb die „Interpretationsleistung der politischen Akteure“, das ständig strittige und veränderbare Wissen der politischen Akteure über Rahmenbedingungen, Probleme und Konstellationen (ebenda, S.24). Dabei geht die Wissenspolitologie hinsichtlich der Einschätzung des Faktors Wissen eindeutig über die lernorientierten Ansätze hinaus. Für die Wissenspolitologie sind Wissen (d.h. alles was durch Lernen sowie durch Aneignung der kulturellen Überlieferung erworben werden

kann) und Ideen keine „gewöhnlichen“ Faktoren zur Erklärung von Policies (neben Macht, Interesse, Institutionen, externen Bedingungen). Politische Handlungen sind nicht das Ergebnis von „constraints“ oder Zweck-Mittel-Wahlen, sondern das Resultat der Prozesse der Präferenz-, Interessen- und Normkonstruktion beim Akteur, d.h. handlungsanleitend ist ausschließlich das Wissen des Akteurs über seine Ressourcen und deren Verfügbarkeit.<sup>4</sup>

Der wissenspolitologische Prozess und die damit einhergehende Analyse vollzieht sich nach Nullmeier/Rüb (1993, S.28ff.) in zwei Stufen. Bedeutend dabei ist vor allem das Konzept der „Wissens- und Deutungsmärkte“. Auf wissenschaftlich-disziplinären, organisations-, bürokratie-, partei- und organisationsinternen aber auch medialen Wissensmärkten versuchen sich die Akteure mit ihrem Wissen und ihren unterschiedlichen Deutungsmustern durchzusetzen. Tatsächliche Konkurrenz um die „legitime Deutung“ sind Voraussetzung für den „Markt“. Lösen sich oligopolistische oder monopolistische Strukturen der „Wissensmärkte“ auf, kommt es zu einer Delegitimierung der geltenden Deutung und der „Kampf um Deutungsmacht“ beginnt erneut. Mit selbst in die öffentliche Debatte „eingeschleustem“ Wissen (z.B. „demographische Bedrohung“ der Pensionsversicherung) kann es den Akteuren gelingen „dominantes Wissen“ herzustellen, das die Wissensmärkte für neue Interpretationen „öffnet“ oder gegenüber anderen Deutungen (von Akteuren) „schließt“. Noch dazu „hierarchisieren“ sich Wissensmärkte je nach gesellschaftlich zugeschriebenem Ausmaß an Legitimität. Dabei hat das sogenannte „Zukunftswissen“ strategisch-politische Bedeutung. Wer die Zukunftserwartungen bestimmt, beherrscht den politischen Prozess.

Ähnlich wie beim Epistemic Communities-Ansatz spielt die Machtstellung der einzelnen Akteure (deren institutionelle und organisatorische Verankerung) und die spezifisch wissenspolitologische Ressource der Verfügungsgewalt über Interpretations- oder Wissensressourcen (Nullmeier/Rüb 1993: S.30/31) eine Rolle. Dazu gehören „materielle Möglichkeiten“ der Produktion, der Legitimitätssicherung von Wissen, etwa die Einrichtung eigener wissenschaftlicher Organisationsabteilungen, die den entsprechenden Wissensmarkt beobachten oder beeinflussen. Zu den „interpretativen und argumentativen Möglichkeiten“ gehört die Mobilisierungs- und Legitimationsfähigkeit bzw. Sicherung der Anerkennung von Wissen. Die Politikergebnisse werden wesentlich beeinflusst von den aus dieser Verfügungsgewalt resultierenden Chancen der Wissensproduktion, -verbreitung und -kommunikation, der Geltungszuschreibung bzw. -anerkennung, kurz bezeichnet mit den Begriffen „Aktionsfähigkeit“ und „argumentativer Konfliktfähigkeit“.<sup>5</sup>

Die Institutionalisierung z.B. der „Pensionsversicherung“ läuft auf drei Ebenen der Wissensprägung ab. Zuerst reproduzieren sich Institutionen auf der Ebene des alltäglichen organisatorischen Geschehens und Regel-Vollzugs (innerinstitutionelle und Gesetzgebungsroutine). Auf einer abstrakteren Ebene bildet sich die Institutions-Identität (Prinzipien, Wesen, Kernbestandteile, Sinn, Zweck, Funktion, Leitidee, Aufgabe) durch Selbstverständigungs-, Systematisierungs- und Legitimationsdebatten aus, unmittelbar darunter die relativ flexiblen Policy-Prinzipien (Organisationsstruktur, Finanzierungsform, Leistungsart bzw. deren Voraussetzung, Berechnung, Niveau) und zusätzlich noch zumeist unhinterfragte „Mythen“ (z.B. Generationenvertrag). Die dritte

Ebene auf der sich Institutionen reproduzieren, ist die Ausbildung stabiler Muster der Realitätswahrnehmung und der Umweltdeutung. (Nullmeier/Rüb 1993: S.31) Institutionen bestehen nur durch die Deutungs- und Interpretationskämpfe um ihre Identität und Legitimität (ebenda, S.25), die Dominanz bzw. die fortdauernde Anerkennung des durch sie verkörperten Norm- und Regel-Wissens bei den sich auf sie beziehenden Akteuren. Akteursnetzwerke und mehr oder minder monopolistische Beherrschung des jeweiligen Wissensmarktes sichern den Fortbestand.

### **II.3.1. Notwendigkeitskonstruktionen und Deutungsinnovationen.**

Meist bewerkstelligt es schon jedes einzelne Vergleichsbild, den öffentlichen Diskurs (v.a. medialen, politischen und wissenschaftlichen) zu beherrschen, andere (sozialpolitische) Perspektiven zu verdrängen und dem nunmehr öffentlichen Mainstream widersprechende Handlungsorientierungen und –alternativen zu verunmöglichen. Nullmeier weist in diesem Zusammenhang zudem darauf hin (ebenda S. 352 ff.), dass sich das Argument von der jeweiligen Person (bzw. vice versa) nicht trennen lässt. Argumentationskraft, –fähigkeit, Gültigkeit sind untrennbar mit dem Argument verbunden, argumentatives, soziales, intellektuelles Prestige und Position mit der Person. „Diskurs“ in diesem Sinne ist daher immer eine Auseinandersetzung um soziale Positionierung.

Der Verwendung von Metaphern und Mythen im wissenspolitologischen Sinne als „beliebte Mittel der Strukturierung, Simplifizierung und impliziten politischen Bewertung von Umweltentwicklungen“ (ebenda, S.58) kommt enorme Bedeutung beim Wandel- und Reformprozess (auch von Institutionen) zu. Beispielsweise können durch ständige negative Bewertung und Dramatisierung oder Verwendung der Institution der Pensionsversicherung als Ursache für externe Krisen (z.B.: zu hoher Beitragssatz, daher verringern die zu hohen Lohnnebenkosten die Wettbewerbsfähigkeit, etc.) sogenannte „Prozesse der Deutungsinnovation“ entstehen. Derartige Deutungsinnovationen resultieren aus dem Zusammenspiel der Ebene der Systematisierung bzw. Legitimation der Pensionsversicherung (u.a. Prinzipien, Leitidee und Policy-Prinzipien) und der Ebene der Institutionsentwicklung auf der sich stabile Muster der Realitätswahrnehmung und der Umweltdeutung (Mythen und Metaphern wie „Rentnerberg“ oder „Alterslast“) herausbilden, was sich in weiterer Folge dann auch auf der Ebene einzelner rechtlicher Instrumentarien fortsetzt. (Auch die Umdeutung von Instrumenten kann deren Aneignung („Appropriation – vgl. Knoepfel/Kissling-Näf 1998, S.277) erleichtern und weitreichende Veränderungen auslösen.) Mit Deutungsinnovation ist ein neuer Sinn, eine andere Interpretation oder veränderte Sichtweise, die Behauptung anderer Kausalzusammenhänge und Relationen, die Erfindung neuer Regelungen und Politikinstrumente gemeint. Diese schaffen und erhalten den Raum für Wahlmöglichkeiten, aus denen dann die „wahre“, die „richtige“, als legitim angesehene Deutung gewählt werden kann oder/und in die diversen (politiknahen) Wissensmärkte diffundiert. Dynamik und Wandel resultieren aus dieser „Qualitätsveränderung“ des Wissens.

### II.3.1.1. Handlungsorientierungen des „Müssens“ - Sachzwänge

Eines der beliebtesten und meistverwendeten Argumente im Zusammenhang mit Wissensmarktschließung ist das der „Demographie“, die Darstellung dieses Faktors als einzig entscheidenden negativen Faktor für den Bestand des (umlagefinanzierten) Pensionssystems und zugleich im Umkehrargument grundlegendste Rechtfertigung für den Switch zu einem (immer stärker und in letzter Konsequenz auch vorwiegend) auf Kapitaldeckung basierendem System. Ähnliches gilt für den Begriff „Beitragsäquivalenz“, wo sukzessive auch sinnvolle Umverteilungswirkungen beseitigt werden.

Die für diese Analyse zentrale Aussage der Wissenspolitologie ist daher die Unterscheidung zwischen Handlungsorientierungen auf der Basis des Wollens und Sollens (Interessen) und solchen des Müssens (Notwendigkeitskonstruktion). In der Rentenpolitik gibt es einen Trend zur verstärkten Nutzung von „Notwendigkeitskonstruktionen“ („Sachzwänge“), die es ermöglichen, konfliktreiche moralische bzw. Gerechtigkeits-Fragen ebenso wie Interessendivergenzen nicht als solche erscheinen zu lassen. Durch die Verwendung dieser Notwendigkeitsrhetorik gelingt es den handelnden Akteuren moralische bzw. Gerechtigkeits-Fragen zu „neutralisieren“ und alternative Handlungsorientierungen auszuschließen. *„Denn das was so notwendig ist, kann nicht anders möglich sein und schafft daher Chancen für einen Konsens. In einem modernen keineswegs dogmatisch erscheinenden Argumentationsstil werden Aussagen getroffen, die anderes Wissen und andere Behauptungen nicht nur verneinen, sondern strukturell ausschließen.“*(Nullmeier/Rüb 1993, S.50) Die Notwendigkeit wird der Umwelt, der Situation zugerechnet, nicht dem Handelnden, eine eigenständige politische Willensbildung soll somit verhindert werden.

Der Bevölkerungsentwicklung, dem Älterwerden der Menschen und dem gleichzeitigen Rückgang der Geburtenrate – problematische, aber keineswegs Untergangsfaktoren – kommt als „demographisch-finanzpolitischer Faktor“ eine überragende taktisch-politische Bedeutung für die Erlangung von Akzeptanz und Legitimität bei der Wahlbevölkerung zu. Viele reformaffine Medienberichte und (inter-)nationaler Expertenberichte nutzen diesen Faktor, der quasi das Naturgesetz der Reformnotwendigkeit in Form von Leistungskürzungen und Umstellung auf Kapitaldeckung versinnbildlicht. Mit dieser „Notwendigkeitskonstruktion“ gelingt es, den Wissensmarkt „Renten“ interpretativ zu schließen und das „öffentlich zirkulierende Vergleichswissen“ (Nullmeier 2000: S.305 ff.) rein finanzpolitisch zu prägen.<sup>6</sup>

### II.3.1.2. Kybernetischer Selbststeuerungsmechanismus und De-Politisierung

Notwendigkeitskonstruktionen können auch über institutionalisierte „kybernetische Selbststeuerungsmechanismen“ die interpretative Schließung der Rentenarena bewerkstelligen. *„Mit der kybernetischen Selbststeuerung verlagert sich die normative Zielrichtung auf systemische Kriterien, in den Mittelpunkt des politischen Interesses rücken statt sozialer Lebenslagen Systembedürfnisse. = zentraler Beschreibungssatz für heutige Entwicklung in Richtung Entpolitisierung = Die einmal institutionalisierte*

*rechtliche Struktur reagiert „bewusstlos“ auf ihre Umwelt: So wie der Thermostat als Prototyp kybernetischer Selbstregulierung nicht nach den Ursachen schwankender Temperaturen fragt, sondern bei Unter- bzw. Überschreitung des Sollwertes automatisch die Heizung an- oder abstellt, so reagiert die kybernetisch gesteuerte Rentenversicherung „bewusstlos“ auf Umweltveränderungen, indem sie den Beitragssatz, den davon abhängenden Bundesanteil und Rentenanpassungen zu Schwankungsbewegungen freigibt.“*(Nullmeier 1993, S.257) Damit stärken Politiker und Experten vordergründig nur die finanzielle Nachhaltigkeit des Pensionssystems. Die sukzessive Umstellung des Systems auf „Selbststabilisierung“ und „automatischer Anpassung“ bewirkt aber bewusst oder unbewusst noch mehr: Missbrauch wird bekämpft, soziale Abwägungsprozesse, verteilungspolitischer Diskurs und grundlegende wiederwahlrelevante sozialpolitische Entscheidungen des Gesetzgebers werden im Vorab disqualifiziert. Sozialpolitik wird mehr oder minder verhindert und „de-politisiert“. Neben einer fortschreitenden „Deparlamentarisierung“ (oder sogar Entdemokratisierung) des ständigen und nunmehr nur mehr durch „Experten“ durchgeführten Renten-Anpassungsprozesses, bedeutet aber die Einführung eines automatischen Anpassungsfaktors eine Leistungsverminderung (umschrieben mittels harmlos klingender Begriffe wie „Kostenneutralität“, „automatischer Balancemechanismus“ oder „Pensionsautomatik“) oder die eindeutige Abkehr vom ehemals praktizierten „Teilhabemodell“, d.h. der Beteiligung der Pensionisten am realen Wachstum der Arbeitslöhne durch preisindizierte Anpassung.<sup>7</sup> Durch die Unvorhersehbarkeit des am Ende eines langen Arbeitslebens erworbenen Pensionsanspruches (und die mit dieser Konzeption meist verbundene Umstellung von Leistungs- auf Beitragsorientierung) sind vor allem Niedrigverdiener und der Mittelstand gezwungen, Konsumausgaben durch „Pensionsvorsorge“ zu substituieren, mit volkswirtschaftlichen Auswirkungen auf Gesamtkonsum und Konjunktur.<sup>8</sup>

Die „Lebensdurchrechnung“ ist ein weiteres Vehikel, um versicherungsmathematische Betrachtung und finanzielles Gleichgewichts in den Vordergrund zu stellen und andere Gesichtspunkte (z.B. geringeres, un stetiges Einkommen von Frauen oder „unstete“ Erwerbskarrieren) auszublenden. In der „1. Säule“ signalisieren z.B. „zusätzliche“ Ersatzzeiten für Kindererziehung vermeintliche Besserstellung.

### **II.3.2. Wissenspolitologische Erklärungsmodelle im konkreten Pensionsreformkontext**

Eines der Ziele der vorliegenden Arbeit ist es, Deutungsinnovationen und Notwendigkeitskonstruktionen (Sachzwänge, kybernetischen Steuerungsmechanismen) im Zuge des Pensionsreformprozessesbetrachtung „nachzuspüren“, um somit zu verdeutlichen, dass sozioökonomischer, institutioneller oder machtpolitischer Kontext nicht alleine ausschlaggebend für die erfolgreiche Durchsetzung einer Reform ist, sondern dass die politischen Akteure versuchen, ihre Deutungsmuster und Wissensbestände, ihre Erfahrungen, ihre Handlungsorientierung durch den Kampf um Deutungsmarkt auf den Renten-Wissensmärkten und im öffentlichen Diskurs durchzusetzen („dominantes Wissen“ herzustellen – Nullmeier 1993, S.29), den Wissensmarkt „interpretativ“ zu öffnen und schließen. Eine umfassende diskurstheoretische Betrachtung kann – wenn sie auch aufschlussreich wäre – im Rahmen der Arbeit nicht erfolgen.<sup>9</sup>

## **Anmerkungen Abschnitt B, Kap. II:**

<sup>2</sup> „Kultur kommt nicht vor, zumindest nicht in der vergleichenden Wohlfahrtsstaatsforschung. ...Wissensoziologische und kulturalistische Ansätze bieten den grundsätzlichen Vorteil, dass sie den Blick auf die Konstitutionsbedingungen von Handlungsorientierungen richten. Anders als etwa in ökonomischen oder strukturalistischen Ansätzen werden die handlungsleitenden Präferenzen nicht ausgeklammert oder aus theoretischen Modellen deduziert, sondern bilden gerade den zentralen Erklärungsgegenstand. Es geht darum zu zeigen, dass und wie kollektive Deutungsmuster und Wertvorstellungen als „Weichensteller“ (Weber) der individuellen Handlungsorientierungen fungieren. Nicht zu Unrecht sind kulturalistische Erklärungen jedoch dem Tautologieverdacht ausgesetzt; denn sie unterliegen der Gefahr „Kultur“ zu einem catch-all-Begriff und damit zur Leerformel zu machen.“ (Carsten G. Ullrich (2003, S.2/9)

<sup>3</sup> Die Wissenspolitologie sieht sich als „Weiterentwicklung“ des „intentionalen Erklärungstypus“ politischer Entscheidungsprozesse. Die Interessen, Präferenzen, Zwecke, Motive, Ziele des Handelnden sind erklärbar und verständlich zu machen. Diskurse, wissenschaftliche Debatten und Argumentationen werden wesentlich politischer, strategischer bzw. interessenbezogener interpretiert; diskursive Urteilsbildung und reine Interessenaggregation, Argument und Interesse, Geltung und Macht verschmelzen).

<sup>4</sup> „Der wissenspolitologische Ansatz betrachtet politische Institutionen, Klassenverhältnisse und strukturelle Entwicklungstendenzen unter der Annahme, dass sie ihre Wirksamkeit nur durch die Interpretationsleistungen politischer Akteure hindurch entfalten können. ...Die politischen Akteure konstruieren ihren Handlungsraum durch die Deutung von Situationen und möglichen Handlungszielen selbst.“(Nullmeier /Rüb 1993, S.19).

<sup>5</sup> Ein Beispiel für die theoretischen Ausführungen von Nullmeier / Rüb ist die „Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft“. Der deutsche Arbeitgeberverband Gesamtmetall wendet dafür jährlich beinahe 9 Millionen Euro auf. „...Ihre Macher glauben fest daran: Wer am Ende die Herrschaft einer Debatte erringt, dem winkt der höchste Preis – eine Politik nach seinem Gusto.“ Die Initiative verfolgt so ihr Ziel, „eine Debatte zu beeinflussen oder sogar anzustoßen, Begriffe zu besetzen und Ikonen zu schaffen, die Politiker und Medien übernehmen. Sie gewinnt damit zwar keine Macht im Detail, aber wenn es gut läuft, bestimmt sie das politische Klima mit, dem sich das Tagesgeschäft unterwirft.“ (Die Zeit Nr. 19 / 4.5.2005 / S. 23)

<sup>6</sup> „Welches Vergleichswissen wann in der politischen Öffentlichkeit zirkuliert, in wissenschaftlichen oder sonstigen Teilöffentlichkeiten produziert und angeeignet wird, mit welchen Vergleichen argumentiert werden kann und welche Vergleiche typischerweise nicht gemacht werden, lässt Rückschlüsse auf die Möglichkeit des Entstehens und der Veränderung von komparativen Orientierungen zu. ...Einzelne Vergleiche können die öffentliche Diskussion beherrschen und andere Perspektiven verdrängen.“ (Nullmeier 2000, S.305/306)

<sup>7</sup> „Jede kybernetische Regelung setzt einen Sollwert voraus, dessen laufende Aktualisierung das System anstrebt; dieser Sollwert wird zum normativen Kriterium der Wirkung (Luhmann 1973, 159). Damit verschiebt sich das Zielsystem eines Alterssicherungssystems auf diesen Sollwert, d.h. auf das Stabilisierungsprogramm des automatischen Regelmechanismus. Die Stabilisierung des finanziellen Gleichgewichts – oder die Globaläquivalenz von Einnahmen und Ausgaben – kann jedoch nur Mittel, eine Art Zwischenziel für die eigentlichen Ziele eines Alterssicherungssystems sein, von denen die Lohnersatzfunktion der Rente das wichtigste ist. Zudem sollte ein Alterssicherungssystem variable Strukturen aufweisen, damit bei Umweltänderungen neue Ziele und Zwecke als Entscheidungsprogramme formuliert werden können.“(Nullmeier / Rüb 1993, S. 256)

<sup>8</sup> Folgt man einer volkswirtschaftlichen Betrachtungsweise (eines überwiegend geschlossenen Wirtschaftskreislaufes), bekämen die Unternehmen das durch geringere Einnahmen zu spüren, würden ihre Investitionen und die Anzahl der Arbeitsplätze weiter reduzieren, das Wirtschaftswachstum fehlt oder fällt zu gering aus, was wiederum die Einnahmen des Staates und damit des (noch überwiegend im Umlageverfahren finanzierten) Pensionssystems mindert. Der Teufelskreis schließt sich, die Konsumsubstitution erhöht sich, zusätzlich werden einkommensschwache Bevölkerungsschichten an den Rand gedrängt, die Staatsausgaben erhöhen sich durch die in Summe erhöhten Sozialausgaben, diese werden wiederum gekürzt und so weiter. Ein Teufelskreis den auch ein globales Kapitaldeckungsverfahren nicht durchbrechen kann.

<sup>9</sup> Teresa Kulawik (2005, S.16) hält zum „linguistic turn“ der politikwissenschaftlichen Analyse fest: „Ein zentraler Erkenntnisgewinn der Versprachlichung ist die Entgrenzung des Politischen: Politik lässt sich demnach nicht nur als konflikthafte Geschehen zwischen interessengeleiteten Akteuren im Rahmen eines institutionalisierten Entscheidungsprozesses begreifen, sondern als Interpretationskampf, in dem

*darüber gerungen wird, wer/was/wie „politisiert“ (Fraser 1994: 257). ...Politische Macht besteht in diesem diskursiven Konzept des Politischen nicht nur in strategischer Stärke ... , sondern auch in der Fähigkeit, die eigene Interpretation gesellschaftlicher Beziehungen und Probleme auf der politischen Agenda zu etablieren und damit eigene Lösungen durchsetzungsfähig zu machen. ... die Diskursanalyse analysiert politische Prozesse als Herstellung von Bedeutungen, bei der unterschiedliche Wissensarten um Geltung und Legitimität konkurrieren.“*

### III. Der Vergleich von Alterssicherungssystemen

#### III. 1. Grundlegendes zu Wohlfahrtsregimen und Wohlfahrtskultur

Die am häufigsten verwendete Typologie der vergleichenden Wohlfahrtsstaatsforschung, die „Three Worlds of Welfare Capitalism“, die „Regime“ von Esping-Andersen (1990) veranschaulichen auf idealtypische Weise, wie die Ziele sozioökonomische Sicherheit und Gleichheit (hinsichtlich sozialer Grundrechte, Verteilungsgerechtigkeit, politischer Inklusion - vgl. Lippl, 2003, S. 65) umgesetzt werden und welche normativen Vorstellungen (die Qualität sozialer Rechte und nationalen „Policy Packages“- Kulawik 2005: S.6) im Wechselspiel mit der gesellschaftlichen Systemgesamtheit vorherrschend sind. Der Ansatz beruht auf dem (schwedisch-)historischen, politisch-ideologischen (Klassen-)Kontext und der Machtressourcenfrage. Das „Wie“ (wird verteilt) wird mit dem „Wieviel“ und der Struktur sozialer Ungleichheit verbunden. Zum „Wie“ gehört die Verteilungslogik: nach welchen Kriterien und mit welchen(r) Institutionen/Ideologie und warum wird verteilt. Das Zusammenspiel öffentlicher/privater Sicherungsformen, die Mischung Staat, Markt, Familie ist entscheidend. Das „Wieviel“ klärt das Ausmaß der Dekommodifizierung, definiert als Unabhängigkeit des Individuums von Marktkräften, der Einschränkung des Warencharakters der Arbeit. Die „Struktur sozialer Ungleichheit“ verdeutlicht an wen verteilt wird und die Auswirkungen auf Schichtung und gesellschaftliche Machtverteilung (vgl. Lippl 2003: S.64ff.). Die Regimezuordnung ist deshalb Ausgangspunkt der Analyse, weil Pensionssysteme in ihrer Entstehungs- und Reformgeschichte, ihren institutionellen Gegebenheiten zugleich Produkte und Verursacher dieser „Wohlfahrtskultur“ sind. Die Einstellungen der Menschen prägen die Wohlfahrtskultur und werden von ihr geprägt.

**(Abb.B.2) Wohlfahrtsstaatstypologie nach Esping-Andersen (Talos/Fink)**

Typus des Wohlfahrtsstaates	Liberal	Sozial-demokratisch	Konservativ
Vertreter	UK, USA, Kanada, NZL, Australien	Dänemark, Schweden, Norwegen	Österreich, Deutschland, Italien, (Niederlande)
Wesentlicher inhaltliche Bezugspunkte: Markt/Erwerbstätigkeit/Staat/Familie	Betonung der Rolle des Marktes und familiärer/privater Vorsorge	Betonung der Rolle des Staates; Orientierung an sozialen Bürgerrechten	Orientierung an Erwerbstätigkeit (männl. Normalarbeitsverhältnis); z. T. Leistungszugang über Familie
Ziele: - Schutz gegen Marktkräfte und Einkommensausfälle (Dekommodifizierung) - Sicherung vor materieller Not, Stuserhalt, universelle Sicherung auf relativ hohem Niveau	schwach  Sicherung vor materieller Not	stark  universalistisch, relativ hohes Niveau	mittel  Stuserhalt
Soziale Absicherung Leistungsniveau	niedrig	hoch	selektiv hoch/niedrig
Residualismus Anteil der Fürsorgeleistungen an gesamten Ausgaben	hoch	niedrig	mittel
Privatisierung Bedeutung privater sozialer Vorsorge	stark	schwach (allerdings steigend)	schwach (allerdings steigend)
Grad arbeitsrechtlicher Regulierung	niedrig	differenziert Dänemark: niedrig; Schweden: rel. hoch	hoch
Rolle aktiver Arbeitsmarktpolitik Staatliche Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik	eher niedrig	hoch	eher niedrig
Flexibilisierungstauglichkeit	gering	relativ hoch	gering

Tálos und Fink veranschaulichen (siehe **Abb.B.2**) die konkrete Zuordnung der Indikatorenwerte (hier auf sehr abstrakter Ebene) zum liberalen, sozialdemokratischen und konservativen Wohlfahrtsstaatstypus und ordnen u.a. Schweden und Österreich zu.

Ein bedeutender Aspekt, den die Typologie von Esping-Andersen gemäß der zahlreichen Kritik feministischer Arbeiten (u.v.a. Teresa Kulawik 1989, 2005) nicht erfasst, ist der geschlechtsspezifische. Die vielleicht anschaulichste Wohlfahrtsstaatskategorisierung feministischer Wissenschaftlerinnen stammt von Jane Lewis und Ilona Ostner (1992, 1994, 1995). Im „Männlichen Ernährermodell“ werden die erwerbstätigen Männer mit Sozialleistungen ausgestattet. Die Frauen erziehen die Kinder, leisten Hausarbeit und sind von den Männern abhängig und werden durch die vom Mann abgeleiteten Sozialleistungen auch „mitversorgt“. Indikatoren sind das Ausmaß der Frauen- und Müttererwerbstätigkeit, das Vorhandensein öffentlicher Betreuungsleistungen und ob die Frauen eigenständige oder abgeleitete soziale Sicherungsleistungen erwerben (Kulawik 2005, S.8ff.).

### **III.2. Theoretische Konzepte der Alterssicherung**

Historische Entstehungsgründe von Alterssicherungssystemen sind neben der sozialen Problematik die den Bürgern fehlenden Planungsdaten für die zeitliche Optimalverteilung des Einkommens („originäres Risiko“, der Zeitraum der Länge des altersbedingten Einkommensausfalls – Ribhegge 2002, S.18), die unabsehbare Einkommensentwicklung (Zeiten ohne/mit), das Preisniveau, die Rendite und Solvenz einer Vorsorgeinstitution. Neben staatspolitischen Zielen (vgl. Bismarck) entstand eine quasi sittliche Pflicht, die Versorgung der Staatsbürger zu gewährleisten (ebenda). Ein Pensionssystem führt die Chaotik des Marktprozesses in die relative Ruhe und lebenszeitliche Stabilität einer Einkommens-Statusgesellschaft über, wodurch die vorpolitische Marktgesellschaft zur sozialstaatlichen Leistungsgemeinschaft fortentwickelt wird (Riedmüller / Olk 1994, S.70). Dies geschieht nicht ohne sozialpolitische Auseinandersetzung zwischen den Akteuren um Finanzierungsverfahren, Absicherungsniveau, Beitragsäquivalenz u.v.a.m.. Die Darstellung dieser Auseinandersetzung ist für die Analyse unabdingbar. Dies bestätigt Karl Hinrichs (2000, S.189), wenn er beim Vergleich von Rentensystem auf Bestands-, Funktions- und Entwicklungsbedingungen, wie institutionelle Besonderheiten (u.a. Gerechtigkeitsintentionen abbildende Verteilungsmodalitäten), Interessenformation, Akzeptanzniveaus und Bedingungen, welche Reformfenster öffnen oder verunmöglichen, abzielt. Er misst dabei der jeweiligen wohlfahrtsstaatlichen Regimezuordnung keine allzu große Bedeutung zu.

Dennoch tragen (alterssicherungsspezifische) Typologien zur Analyse und Darstellung von Gemeinsamkeiten und Unterschieden, zur Abschätzung zukünftiger Auseinandersetzungen und Reformen, bei, etwa bei Esping-Andersen (1990, Kap.4 S.79ff.): Hauptindikator des „liberalen Systems“ ist die Existenz eines entwickelten privaten Pensionssystems neben dem öffentlichen. „Korporatistische“ Pensionssysteme weisen einen hohen Anteil berufsbezogener, spezifischer Pensionsprogramme mit hohen Ausgaben für Beamte auf. Das Ausmaß der De-Kommodifizierung, also das Ausmaß der Abhängigkeit des Individuums vom

Marktmechanismus. D.h. konkret, bestehen Grundrentensystem mit universellem Zugang, gibt es ein institutionalisiertes Recht auf Garantierente ohne Stigmatisierung der Leistungsbeziehers. Für die Zugehörigkeit zum „sozialdemokratischen Regime“ ist dies das Hauptmerkmal.

Eine in der Politikwissenschaft (vgl. Josef Schmid 1996, Bernd Casimir 1990, Karl Hinrichs 2000, u.v.a.m.) durchgängig verwendete Kategorisierung von Alterssicherungssystemen ( die die historische Entstehungsgeschichte sowie die Sicherungsziele berücksichtigt) sind die „beitragsfinanzierten Sozialversicherungssysteme“ Bismarck'scher Prägung und die „Volksrentensysteme“ in Beveridge-Tradition. Für Erstere gilt eine Koppelung von Rente und Beschäftigung und eine überwiegend beitragsbezogene Pflichtversicherung mit einkommensbezogenen Leistungen. Für Zweitere ist das wesentliche Merkmal das Bestehen einer steuerfinanzierten Staatsbürgerversorgung mit einheitlichen Leistungen ohne (allzu starken) Einkommensbezug und eventueller Wohnsitzabhängigkeit. In der Empirie findet man meist entweder reine Sozialversicherungssysteme (die ordnungspolitisch nur wenig in die Marktverteilung eingreifen, sie somit sozial sanktionieren – vgl. Nullmeier/Rüb 1993) oder zusammengesetzte (duale) Systeme, die aus einer Volksrentensäule und einem Zusatzrentensystem (mit Sozialversicherungscharakter) bestehen. Eine „neue Art“ eines zusammengesetzten Systems ist die Kombination eines bedürfnisorientierten Grundrentensystems mit einem Notional Defined Contribution System (NDC – virtuelle Beitragskonten). Das Risiko der ausreichenden Einkommensersatzrate und der Lebenserwartung verbleibt beim Einzelnen bzw. der Kohorte.

### **III.3. Alterssicherungssysteme – Das Vergleichsraster**

Das im Analyseteil verwendete Vergleichsraster für die Beschreibung der Funktionsweise bzw. der wichtigsten Faktoren der Alterssicherungssysteme Schwedens und Österreichs stellt eine Kombination verschiedener Kategorisierungen dar.<sup>10</sup> Neben den Systemen der Alterssicherung selbst (ihre Sicherungsziele, Armutsvermeidung, Regel- oder Aufbausicherung, zusätzliche 2./3. Säule, Umlage- oder Kapitaldeckung, Rentenindexierung, etc.), den Reformen (und Reformakteuren), werden die Einstellungen der Rezipienten, die allgemeine sozialpolitische Entwicklung (und Wohlfahrtskultur), die geschichtliche Entwicklung und grundlegende interne und beeinflussende externe Kontextfaktoren dargestellt.

### **III.4. Pensionsreformen – Ursachen, Maßnahmen, Ergebnisse, Kategorisierungen**

#### **III.4.1. Pensionsreformen und ihre Ursachen**

Als Auslöser für rentenpolitische Probleme und Reformen werden verschiedene Faktoren angesehen. Zu den externen Verursachungsfaktoren werden die Arbeitsmarktpolitik, das Vorhandensein internationaler Akteure und die Einbindung in internationale Organisationen, der EU-Kontext, zunehmender internationaler Wettbewerbsdruck und Globalisierung, zudem „Best Practice“-Programme, gezählt. Weitere Auslöser sind Entwicklungen die budgetpolitische Restriktionen erzeugen. Zugleich wirken sich Phänomene wie der Zerfall der Ehe, die Forderung nach

Wahlfreiheit und Privatisierung und verstärktes Benchmarking auf alle (Sozial-)Politikfelder aus. Auf der Ebene der Altersvorsorgesysteme selbst bestehen Probleme wie nicht armutsvermeidende Leistungen, Demografie- und Frühpensionierungsentwicklung oder es kommt zu Deutungsinnovationen bei den rentenpolitischen Akteure (vgl. Talos 1997, S.574ff., Siegel 2002).

### III.4.2. Pensionsreformen – Kategorisierung von Maßnahmen und Ergebnissen

Die europäischen Pensionsreformen unterliegen einigen grundlegenden Trends (vgl. Hinrichs 2000, Bonoli/Palier 2008, Pierson 2001, Schludi 2006). Das Äquivalenzprinzips (= Reduktion der interpersonellen Umverteilung, Abkehr von der Lebensstandardsicherung durch 1. Säule) wird zunehmend gestärkt. Es kommt zu einer Anhebung des Pensionsantrittsalters, zugleich wird unbezahlte Familienarbeit als Ersatzzeit ( mit oft negativen Auswirkungen auf die Frauenerwerbsquote) anerkannt. Die meist steuerfinanzierten Grundrentensysteme werden sukzessive einer Bedarfsorientierung unterworfen oder diese wird mit strengeren Kriterien versehen. Umverteilungselemente werden transparent gemacht, die historisch bedingt berufsständischen werden harmonisiert. Man wendet sich Maßnahmen wie dem Aufbau von Ausgaben-Puffern oder dem Ausbau beruflicher und privater 2./3. Säule zu. Insgesamt ist eine Re-Kommodifizierung zu beobachten. Die Politik setzt auf Langzeitwirkung, darunter die Einführung eines Lebenserwartungsfaktors, und kehrt zum historischen Status Quo oder zu einer Nettoanpassung der laufenden Pensionen zurück.

#### (Abb.B.3) Programm- und Strukturreformen

Tabelle 1: Programm- und Strukturveränderungen im Wohlfahrtsstaat

	Kriterium	Indikator
Programmreformen (programmatic change)	Veränderung des Leistungsniveaus	höhere/niedrigere Transferleistungen
	Veränderung der Bezugsdauer	längere/kürzere Bezugsdauer
	Veränderung der Zugangskriterien	längere/kürzere Anwartschaftszeiten längere/kürzere Karenzzeiten
	Veränderung der Finanzierung	höhere/niedrigere Beiträge/Steuern
Strukturreformen (structural change)	Veränderung der Leistungsart	einkommensabhängige Transferzahlungen Einheitssätze Dienstleistungen
	Veränderung der Zugangskriterien	Universalismus Bedürftigkeitsprüfung
	Veränderung der Trägerschaft	staatliche Trägerschaft Privat
	Veränderung des Finanzierungssystems	Steuern Kopfpauschale lohnabhängige Versicherungsbeiträge risikoabhängige Versicherungsbeiträge

Quelle: Petring Alexander, Die Reformfähigkeit von Wohlfahrtsstaaten, 12/2007, S.4

Von der „Konsolidierung“ (als langfristiges Einfrieren des Sozialausgabenniveaus – Siegel 2002, S.30ff.) unterscheidet Paul Pierson (1994, S.15; vgl. Siegel 2002, S.99, Petring 2004, S.4) den „programmspezifischen Rückbau“ (zielgerichteter Einschnitt ins Leistungsniveau, inklusive Zugangskriterienverengung („retrenchment“) und die „systemische“ Kontraktion (u.a. Gewerkschaftsschwächung, Diskreditierung des öffentlichen Systems, Förderung privater Altersvorsorge). Petring hat diese Überlegungen auf den Reformbegriff übertragen (siehe dazu Abb.B.3) und unterscheidet in Programm- und Strukturreformen. Pierson differenziert zusätzlich zwischen Langfrist- (z.B. Änderung in den Indexierungsregeln) und Kurzfrist-Kürzungen (z.B. Maßnahmen mit sofortiger Wirkung), deren kluge Kombination Reformblockaden brechen kann. Langfristkürzungen mit systemischer Kontraktion kombiniert, vermeiden etwa politische Kosten und Proteste, weil es den Anschein hat, als werde niemanden etwas weggenommen. Zuletzt wird über ein „technocratic retrenchment“ (Pierson 1994, Nullmeier 1993), also mit Hilfe von automatischen Balancemechanismen oder Nachhaltigkeitsfaktoren die Quasi-Depolitisierung des Systems angestrebt und auf lange Frist auch verwirklicht.

Neben der Frage, ob die Reformen auf Ausgaben- oder Einnahmenseite erfolgen (vgl. Schludi 2005, S.21/27), ist zu klären, wen die Reformmaßnahmen treffen (Hinrichs 2000 – siehe **Abb.B.4**, 2003, 2005): die aktuellen /zukünftigen Beitragszahler, die heutigen /zukünftigen Leistungsbezieher oder das Ausmaß des staatlichen Engagements.

#### **(Abb.B.4) Mix der Anpassungsmöglichkeiten von Altersvorsorgesystemen**

- 1.) Maßnahmen betreffend die aktuellen/zukünftigen Beitragszahler
  - a. Anhebung der Beiträge
  - b. Zusätzliche Einnahmen lukrieren für Aufbau einer Kapitalreserve
  - c. Verbreiterung der Beitragsbasis durch
    - i. Einbeziehung Unversicherter
    - ii. Erhöhung der Beitrags-Bemessungsgrundlage
  - d. Differenzierung der Beiträge nach Kinderzahl
  - e. Wertschöpfungsbeitrag/Maschinensteuer
- 2.) Maßnahmen betreffend die aktuellen/zukünftigen Leistungsbezieher
  - a. Wegfall der automatischen Pensionsindexierung und Veränderung der Indexierungsformel
  - b. Rentenalter erhöhen
  - c. Einführung von Abschlägen bei vorzeitigem Pensionsantritt (auf versicherungsmathematischem Niveau)
  - d. Veränderung der Rentenberechnungsformel
  - e. Einschränkung des Erwerbsunfähigkeitszuganges
  - f. Reduktion von abgeleiteten Leistungen und familienbezogenen Zuschlägen
- 3.) Maßnahmen betreffend das staatliche Engagement
  - a. Direkt:
    - i. Erhöhung/Senkung/Einführung von steuerfinanzierten Zuschüssen an die Rentenversicherung
  - b. Indirekt:
    - i. Intensivierung der Bevölkerungspolitik (Geburtenrate, Migration)
    - ii. Erhöhung der Beschäftigungsquote (Arbeitslosigkeit senken, Erwerbstätigkeit der Frauen fördern)
    - iii. Investition in Humankapital und höheres Produktivitätswachstum

Für die Einschätzung der „Richtung“ der Reformmaßnahmen (Pierson P. 2001, S.14ff.) lässt sich die Differenzierung in liberale (v.a. Re-Kommodifizierung), sozialdemokratische (v.a. Re-Kalibrierung, d.h. Rationalisierung, um die Performance zu verbessern und ein Updating, das bedeutet Anpassen, Erneuern, Modernisieren, durchzuführen) und christdemokratische Herangehensweise (v.a. Kosteneindämmung) an Pensionsreformen nutzen.

Sehr ähnliche Konzepte zur Bewertung des Ausmaßes von sozialpolitischer Veränderungen, im Speziellen auch der Rentenversicherung bieten die folgenden lernorientierten Ansätze. Sie werden hier zur Kategorisierung der Systemveränderungen verwendet. Seeleib-Kaiser (1997, in: Borchert/ Lessenich/ Lösche, S.96ff.) unterscheidet bei der Qualität der Veränderungen zwischen drei unterschiedlichen Ebenen: Veränderung auf der Ebene des Settings der Instrumente, auf der Ebene von Setting und Instrumenten und schließlich auf der Ebene von Setting, Instrumenten und Zielen gemeinsam. Dem entspricht die Differenzierung Halls (1993, S.278) in ein „First Order Learning“ (also eine „Level-Änderung“: die Anordnung der Steuerungsinstrumente wird verändert), ein „Second Order Learning (die Techniken werden verändert, es werden neue Steuerungsinstrumente gewählt) und ein „Third Order Learning“ (es kommt zu einer Veränderung der Zielhierarchie).

**Anmerkungen Abschnitt B, Kap. III:**

**(B.10)** Kombination aus: Devitzki (1999), in: DRV (Hg.), Rentenversicherung im internationalen Vergleich, DRV Band 15 – 1999, S.333-367; Schmid Josef (1996), Wohlfahrtsstaaten im Vergleich, Opladen; Hinrichs Karl (2000), Elephants on the move. Patterns of public pension reform in OECD countries, European Review Vol 8, No. 3 2000, S.353-378; Casmir Bernd (1990), Staatliche Rentenversicherungssysteme im Vergleich

## **ABSCHNITT C – ANALYSE DER SOZIALSTAATLICHEN ENTWICKLUNG IN SCHWEDEN UND ÖSTERREICH**

### **I. Wohlfahrtsstaatsregimezuordnung – „Mythen“**

Schon ein erster Blick in die Bewertungen der beiden Wohlfahrtsstaaten relativiert Mythen: *„Österreich galt bisher als Repräsentant des konservativ-korporatistischen Typus ... . Ungeachtet dessen, dass dafür auch einiges spricht, ist die Realität des österreichischen Sozialstaates ungleich differenzierter, wenn alle Bereiche sozialstaatlicher Gestaltung berücksichtigt werden.“* (Talos 2005, S.78) Ebenso ist *„die Behauptung, das schwedische Sozialmodell sei jemals vollkommen gewesen, ein Mythos.“* (Palme 2003, S.3) Nach Bernd Henningsen (1986, S.21) stellte das „schwedische Modell“ für die Schweden selbst eher eine Etikette als eine gelebte Realität bzw. die Debatte darüber immer eine ausländische dar (vgl. Henningsen, S.43). Schweden *„ist keine Insel der Seligen im Ozean weltweiter kapitalistischer Akkumulation und Konkurrenz.“* (Holtrup/Lothar 2005, S.13)

### **II. Die Sozialstaatsentwicklung im „Modell“ Schweden**

#### **II.1. Die Formierung des Sozialstaates**

Das schwedische Sozialversicherungssystem nimmt im 19. Jahrhundert seinen Anfang. Meilenstein sind der „Factory Inspection Act“ (1889) oder die erstmalige Zahlung einer staatlichen Verwaltungsunterstützung an die freiwilligen Krankenkassen (1891). 1902 wurde ein System der obligatorischen Arbeitgeberverantwortung bei Arbeitsunfällen eingeführt, 1920 der 8-Stunden-Arbeitstag. Die freiwillige Arbeitslosenversicherung für die Mitglieder der Gewerkschaft, das sog. „Gent System“ wurde 1932 eingeführt, das einkommensbezogene Krankengeld und die Krankenbehandlung mit 1955.

Gezeichnet ist die gesellschaftliche Entwicklung bis zum 1. Weltkrieg von der Armut breiter Bevölkerungsgruppen, der Arbeiterfrage. Bis in die 1930er gab es schwerwiegende Auseinandersetzungen zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern. Ab 1932 (Abkommen der schwedischen Sozialdemokraten SAP mit der Bauernpartei) bzw. ab der ersten Koalitionsregierung 1936 und dem Abkommen der Gewerkschaften mit der Arbeitgebervertretung, begann eine Aufbauphase im Zeichen Keynesianischer Politik. Nach dem 2. Weltkrieg begann die Expansionsphase des schwedischen Wohlfahrtsstaates (Aufbau von Wohn- und Beschäftigungsprogrammen, öffentlicher und einkommensbezogener Leistungen - vgl. Olsen 1986, S.4ff). Während die sozialdemokratischen Regierungen zwischen 1960 und 1976 aufbauten, setzten schon die ersten bürgerlichen Regierungen zwischen 1976 und 1982 Rationalisierungsmaßnahmen durch. Sie betonten – ganz konservativer Agenda verpflichtet - private Pflege, Betreuung und Ausbildung und öffneten staatliche Tätigkeitsbereiche für den Wettbewerb. In den wirtschaftlichen Krisenjahren, 1989 bis 1991 unter sozialdemokratischer Ägide und 1991bis 1994 unter bürgerlicher Ägide, vollzog man eine unterfinanzierte Jahrhundert-Steuerreform, man privatisierte kommunale Dienstleistungen, die Gemeinden erhielten die Verantwortung für die

Altenpflege und experimentierten mit Dienstleistungsschecks für Schulbesuch und Kindertagesstätten. Die Programmatik war auf neoliberale Abbaumaßnahmen ausgerichtet. Ab 1994 bis 2006 setzten auch die Sozialdemokraten spar- und finanzpolitische Maßnahmen und Privatisierungen fort (Redimensionierung, Rentenreform, arbeitsmarktpolitische Maßnahmen).

## II.2. Die wesentlichen Merkmale und Charakteristika des „schwedischen Modells“<sup>11</sup>

Funktionalismus, Sicherheit und andere schwedische „Grundgedanken“

Neben den Bismarck'schen Wurzeln bestimmen 6 Grundgedanken den schwedischen Wohlfahrtsstaat (Henningsen 1986, S.129ff.): der Humanitäts- und Barmherzigkeitsgedanke („Nothilfecharakter“ ab 1930er überwunden), der Rehabilitations- und der Re-Sozialisationsgedanke („Hilfe zur Selbsthilfe“), der Gleichheitsgedanke und schließlich der Integrationsgedanke, in dem sich vor allem die gesellschaftliche Verantwortung für den Einzelnen und Solidarität verwirklicht. Dafür steht der von Albin Hansson geprägte Begriff „Folkhem“(Volksheim)<sup>12</sup>. Der historische Bedeutungsinhalt desselben wurde umgewandelt und der Begriff erhielt eine neue Sinnggebung, einen neuen Bedeutungsinhalt. Er wurde zum sinnstiftenden Ordnungsbegriff. Als zentralster Grundgedanke des schwedischen Wohlfahrtsstaates gilt die „Sicherheit“ (trygghet). Es geht darum, die durch Wandel erzeugte Unsicherheit des individuellen Lebens in Griff zu bekommen. Das gesamte politische System weist zudem einen „Politischen Funktionalismus“ auf (ebenda, S.131), der die Einzelnen durch die Sozialversicherung ihrer „alltäglichen Kümernisse“ entledigt, damit sie sich auf Arbeit, Freizeit und Konsum konzentrieren können. Für Henningsen (1986, S.132) ist damit die enorme Ausweitung, die rationale Perfektionierung, Technisierung und Bürokratisierung des schwedischen Sozialstaates erklärbar.

Universalität, Armutsvermeidung und Sozial(investitions)system

Das Sozialsystem ist stark an Staatsbürgerversorgung (öffentliche, steuerfinanzierte, aber auch an durch Arbeitgeber finanzierte Versorgung der gesamten Wohnbevölkerung) orientiert (Schmid 2002, S.206). Universeller Leistungsbezug (z.B. Familienbereich, frühere Volkspension) wechselt sich mit einkommensbezogenen Leistungssystemen ( z.B. „A-Kassan“ – Arbeitslosenversicherung) und bedürftigkeitsgeprüften Elementen (jetzige Grundrente) ab. Die Einbindung von Reichen und Mittelschicht erhöht die Legitimation, die Verteilungsspielräume und die Budgets für ärmere Bevölkerungsschichten (Palme 2006). Resultat ist eine geringe Armutsgefährdung (v.a. im Alter). Schweden wies während der 1990er Jahre einen Ginikoeffizienten unter 0,25 auf, den niedrigsten Wert weltweit (Tálos/ Wiedermann 2007, S.11ff.), der Grad an Einkommensgleichheit ist sehr hoch. Zugleich sind die Häufigkeit und die Dauer der Inanspruchnahme von Sozialhilfe boomartig gestiegen (Ursache: kriseninduzierte Arbeitslosigkeit), besonders bei Menschen im Alter von 20 bis 24 Jahren (Tálos/ Wiedermann 2007, S.12). Sie sind gemeinsam mit AlleinerzieherInnen und Selbstständigen - trotz stark armutsvermindernder Sozialleistungen - Haupt-Betroffenengruppe für relative Armut. „*Der Feststellung Buhrs, dass „der schwedische Wohlfahrtsstaat nicht so außergewöhnlich universell, wie*

*häufig dargestellt“ ist, ist für die jüngste Entwicklung im Großen und Ganzen zuzustimmen (Buhr 1999, 234).“(Talos/ Wiedermann 2007, S.27)*

#### Das Doppelverdienermodell und die Frauen

Die individuelle, unabhängige soziale Absicherung der Frauen und die hohe Erwerbsquote („Doppelverdienermodell“, u.a. hoher Frauenanteil im öffentlichen Sektor, Stichwort „Staatsfeminismus“ - Becker 2006, S.3) sind bedeutende Vorteile Schwedens im Bereich der Altersvorsorgeproblematik gegenüber Österreich. Dies ist Ausfluss der protestantisch geprägten Wohlfahrtspolitik in Schweden (Sima 1997, S.38), die auf die Herstellung von Arbeitskraft abzielt, also Frauen durch verschiedenste Maßnahmen, u.a. durch (betriebliche) Einrichtung von Kinderbetreuungsstellen, eine Erwerbstätigkeit ermöglicht. Aber auch in Schweden sind Fraueneinkommen niedriger als die von Männern (2004 um 17% - Talos/ Wiedermann 2007, S.12).

#### Regionalität und Kommissionswesen

Leistungen werden oft lokal, dezentralisiert und getrennt vom Sozialversicherungssystem verantwortet und vollzogen. Da Staat und Ministerien historisch relativ „klein“ waren, brauchte es abwickelnde lokale Behörden und Interessenvertretungen (Fulcher 2002, in: Berger, Compston, S.281). Übrigens eine der Grundlagen für korporatistisches Denken.

*„Welfare Boards“ (Königliche Kommissionen) und „Remiss-Verfahren“ (Begutachtungsrecht der Verbände – Henningsen 1986, S.251) sind Teil der schwedischen Wohlfahrtskultur. „Da sich bereits in der Kommissionsarbeit durch die Beteiligung aller gesellschaftlich und politisch relevanten Gruppen eine Diskussion entwickelt, die auf mehrheitsfähige Lösungen verweist, und da bereits während der Untersuchungsarbeit Kompromisse für mögliche Gesetzes- und Verordnungsvorlagen erarbeitet wird, (es) entfallen die politisch kontroversen Debatten im Parlament und in den entsprechenden Ausschüssen – der Konsens zwischen den Regierenden, den Parteien und den Interessensvertretern wird bereits im Vorfeld gefunden. Zumindest ist das die Regel.“(Henningsen 1986, S.250)*

#### Die schwedische Sozialpartnerschaft – Konsens und Konflikt, (Sozial-)Investition und Verantwortungsteilung

Die schwedische Konsensorientierung findet erst mit dem Abkommen von Saltsjöbaden 1938 ein (siehe unten) und darf nicht überbewertet werden. Es hat eine Reihe von mehr oder minder offenen Konflikten gegeben, etwa den Generalkonflikt 1909, der die LÖ (landsorganisationen – Dachverband Arbeitergewerkschaften, TCO – DV Angestellte) für Jahre enorm schwächte (Riegler/Schneider 1999, S.27ff.) und zur Aufspaltung der Arbeiterbewegung in kommunistische und reformistische Bewegung beigetragen hat. Schon der Kompromiss des Jahres 1933 zwischen Sozialdemokratischer Arbeiterpartei und der Bauernpartei und späteren Zentrumspartei („Kuhhandel“ – Johansson 1999, S.43) resultierte aus der Erfahrung beider Gruppen mit dem „Armenhaus Schweden“, mit dem Streik- und

Aussperrungsklima der vorangegangenen Jahrzehnte (Johansson Anders in: Riegler/Schneider 1999, S.35), der Politik des offenen Konflikts zwischen Gewerkschaften und Arbeitgebern, dem auch für die Bauern problematischen Unterbietungswettbewerb und Verdrängungsproblem (Fulcher 2002, in Berger, Compston, S.283). „*If you can't beat them, join them.*“ (Johansson 1999, S.40) verblieb als einzig mögliche Strategie.

Seit dem historischen Kompromiss zwischen der LO und dem Arbeitgeberverband (SAF – Svenska arbetsgivareföreningen), dem Abkommen von Saltsjöbaden 1938 (der Endpunkt eines wesentlichen ideologischen „Shifts“ der Sozialdemokratie) war die schwedische Sozialpartnerschaft auf Effizienz, Konfliktminimierung und Funktionstüchtigkeit ausgerichtet. Von der Verantwortungsteilung zwischen dem Staat (dieser sorgt für Konfliktfreiheit, Steuereinnahmen), dem Kapital (für die Industrialisierung und Gewinne zuständig) und den Arbeitnehmern (deren Gewinn sind Reallohnsteigerungen und Beschäftigung) profitierten alle. Man ersetzte das „Terrorgleichgewichts“ der frühen Jahre u.a. durch ein Tarif- und Verhandlungsrecht. Man einigte sich stillschweigend auf eine prokapitalistische, wachstums- und verteilungsideologiebasierte Entwicklung Schwedens und neutralisierte das Arbeitslosenproblem durch Arbeitsmarktpolitik und de-kommodifizierende Versicherungslösungen. Arbeitskraftmobilität, Arbeitsfrieden, hohe Produktivität und ein hohes Umwandlungs- und Wachstumstempo (ebenda S.46) wurden über die Schaffung geeigneter Strukturen ermöglicht.

Grundlegend war (Fenner 1998, S.366), die an einer sozialen Gleichheitsnorm orientierten Kräfte attackierten die individualistische, leistungsgesellschaftliche westliche Basisphilosophie erfolgreich und zwangen deren Hauptträger (Unternehmerverbände, liberale und bürgerliche Parteien) ihre Marktlogik den politischen Konsens- und Konfliktregulierungsmechanismen anzupassen (vgl. auch Henningsen 1986, S.353ff.)

Wirtschaftspolitisch macht(e) Schweden mit großem Erfolg *„beinahe alles, was neoklassischen Lehrbüchern zufolge unweigerlich zu Wachstumsschwäche und reduzierter Konkurrenzfähigkeit führen muss: die Steuern sind hoch, die Sozialleistungen großzügig, der öffentliche Sektor ist groß und teilweise ineffizient, die Lohnspreizung relativ gering und der Kündigungsschutz ist, keineswegs locker.“* (Becker 2006, S.7)

### **II.3. Der Kampf um Deutungsmacht und das Auftauchen neoliberaler Elemente<sup>13</sup>**

Die (Reformen der) Sozialpolitik waren und sind wesentlich von den (sich im Zeitverlauf verändernden) Deutungen der Akteure abhängig und dieser „Kampf um Deutungsmacht“ wurde bewusst geführt. Die Arbeitgeberverbände (v.a. SAF) starteten schon Ende der 1970er Jahre (u.a. ausgelöst durch die Rentenreform 1960) den systematischen Versuch, die „linke“ Hegemonie zu brechen (Fenner 1998, S.400). Schon hier zeigen sich die (ideologischen) Wurzeln der Rentenreform von 1998. Wenn auch die Vertreter der Marktlogik dem „Zwang zum sozialen Lernen“ (Fenner 1998, S.366), der Anpassung an das politische Konsensbildungs- und Konfliktregulierungsmuster, ausgesetzt waren und vice versa die prägende Sozialdemokratie akzeptierte, dass die Unternehmen der Weltmarkt-Logik zu gehorchen haben ist dennoch *„als Ergebnis festzuhalten, dass sowohl die Ideologie als auch die politische und organisatorische Macht der Arbeiterbewegung als*

*entscheidende Determinante für den Wandel der Politischen Kultur in Schweden anzusehen ist. Eine gesellschaftliche Teilideologie ist durch langsame Prozesse der (politischen) Sozialisation zu einer repräsentativen Idee aufgestiegen.“(Fenner 1998, S.366)*

Die Re-Ideologisierung mancher Gewerkschaften, die ihre Unzufriedenheit mit Ungleichheit und Arbeitsdruck und die Streikexplosion in den Jahren 1969/1970 führten zu einer Gegenreaktion, einem Strategiewechsel der SAP. Mit dazu beigetragen hat die aufgrund des „Meidner-Plans“ (Fulcher 2002, S.288ff.) thematisierte Frage, ob die sogenannten „Arbeitnehmerfonds“ bzw. die geplante Zusatzpension in Staats- oder Unternehmerhand sein sollten. Die kollektive Mitarbeiterbeteiligung, das Miteigentum an Betrieben war als Angriff der Arbeitnehmer auf die Arbeitgeberrmacht konzipiert.<sup>14</sup> Als Reaktion bildete sich in den Folgejahren eine bürgerliche Allianz und die SAF vollzog einen für den Wohlfahrtsstaat und die sozialpolitische Auseinandersetzung bis heute folgenreichen und grundlegenden Ideologie- und Strategiewechsel. Ursache dafür waren aber nicht nur Unzufriedenheit und Angst vor unternehmerfeindlicher Politik der SAP, sondern auch interne Machtverschiebungen. „Policy Entrepreneure“ wie der SE-Bank/Wallenberg-Kreis oder der Volvo-CEO Gyllenhammar, vertraten wesentlich liberalere, gegen die zentralen Kollektivverhandlungen gerichtete Positionen (Ryner 2002, 144). Ziel war es den politischen und öffentlich-kulturellen Diskurs zu bestimmen. Die strategische Rolle theoretischer Debatten (vgl. Nullmeiers Konzept der Wissensmärkte, 1993) zur Ausbreitung der Wirtschaftsideologie wurde betont. Ein „ideologischer Apparat“ mit eigenem Verlag, Werbeagenturen, permanentem Schulungsbetrieb und Workshops wurde eingerichtet. Man unterstützte die „Moderate Partei“ und „zog sich“ einige junge Politiker, wie den späteren Ministerpräsidenten Carl Bildt, heran, um einen Regierungswechsel zu erreichen. *„Since the 1980s up to and including the present, this ideological apparatus has been used for offensive purposes in the battle for position. Solidaristic wage policy, corporatism and the welfare state thus became the targets in SAF’s new policy programme, (Free Markets and Free Choice).“*(Ryner 2002, S.145) Der EU-Beitritt war Ziel und Werkzeug der Agenda des politisch-kulturellen Strukturbruchs zugleich, der Abkehr von sozialdemokratischen „Essentials“ wie Universalismus und gerechter Verteilung.

Die „heimliche“ (Ryner 2002, S.148) Einführung deutlich neoliberaler (wirtschaftspolitischer) Elemente (u.a. Deregulierung, Abkehr von Vollbeschäftigungsstrategie) auch durch die SAP ab 1985 führt zum Riss zwischen SAP und LO und direkt in die schwerste wirtschaftliche Krise Schwedens, die die „Rentenreformagenda“ anfachte. Falsche Maßnahmen zum falschen Zeitpunkt mussten ein Scheitern bedingen (vgl. Fink 2004, S.170ff.). Deregulierung wäre nicht der einzige Weg gewesen, die Politikselektivität und institutionelle Amnesie *„only make sense with reference to the increased ideological appeal of neo-liberal economic discourse among state managers.“*(Ryner 2002, S.150) Vergleicht man etwa die Kosten der notwendig gewordenen finanziellen Stützungen beinahe bankrotter Banken (67,5 Mrd. SEK) zu den Kosten des von der SAF angegriffenen Gesundheitssystems in den Jahren 1991/1992 (8 Mrd. SEK), fallen Parallelen zur „internationalen“ US-Immobilienkrise der Jahre 2007/2008 selbstverständlich ins Auge. Laut Palme (2003, S.4.) ging es damals keinem einzigen Bereich des schwedischen Modells gut. Marcel

Fink (2004, S.181) gelangt in seiner Untersuchung der Ursachen für die tiefe schwedische Krise in den 1990er Jahren zu dem Ergebnis, dass aber nicht das ausgebaute wohlfahrtsstaatliche System Krisenverursacher war, sondern falsch eingesetzte bzw. kombinierte wirtschaftspolitische Maßnahmen. Die „koordinierte schwedische Marktökonomie“ wäre mindestens ebenso zukunftsweisend wie Ökonomien mit liberalisierten Märkten und minimierter Staatstätigkeit.

Die kurze bürgerliche Regierung zwischen 1991 und 1994 (vgl. Ryner 2002, S.154) führte mit neoliberaler Rhetorik und Programmatik unterfütterte Retrenchment-Reformen durch. Es wurden Privatisierungen durchgeführt, Leistungen gesenkt und Zugangskriterien verschärft, insgesamt kam es zu einer Re-Kommodifizierung. Sukzessive wurden Marktprinzipien eingeführt. Die um sich greifende kommerzielle Berechtigungslogik sozialer Leistungen förderte eine mit Notwendigkeitskonstruktionen (un-)bewusst unterfütterte De-Legitimierungsspirale sozialstaatlicher Sicherung (Riegler/Schneider 1999, S.104ff.). Diese organische Krise des schwedischen Modells war zwar noch keine Legitimationskrise sozialstaatlicher Prinzipien an sich, sie hinterließ aber deutliche Spuren. Trotz des letztendlichen Scheiterns der bürgerlichen Regierung an einer schwer institutionalisierbaren hyperliberalen Rhetorik und einer mangelnden Vorbereitung des ideologischen Terrains auf die Opfer (u.a. Bankenkongresse - Ryner 2002, S.155) spricht Fenner (1998, S.415) von einem „schleichenden Pfadwechsel“. Das verdeutlicht auch der Kampf um Deutungshoheit auch in der Rentenpolitik. Bestes Beispiel dafür sind die Ergebnisse der Lindbeck-Kommission. Das Sozialsystem wäre nie funktionsfähig gewesen, es müsse zu einer Abkehr vom Universalprinzip und zu mehr einkommensbezogenen, bedürfnisorientierten Leistungen kommen. Zusätzlich wäre ein Grundsicherung sinnvoller als ein „unsicheres“ universalistisches Versorgungsniveau).

Eine Analyse der TV-, Radio- und Presseberichte (u.a. „nostalgische Wirklichkeitsflucht“, „Desinteresse an Ökonomie und Haushaltsdefizit“, „das hochentwickelte Konfliktdenken Kapital gegen Arbeit blockiert die Wirklichkeitswahrnehmung“) bestätigt den „neoliberalen Wind“ und den Deutungswandel sozialer Sicherheit ebenso, wie die Nachbetrachtung der von der SAP gewonnenen Wahl 1994 durch den ehemaligen SAP-Pressesprecher. Der beklagt *„die immer deutlicher werdende Tendenz innerhalb der „Arbeiterbewegung“, politische Debatten und Meinungsbildung zu vernachlässigen, das Erbe der Vergangenheit nicht mehr zu pflegen, seit 1986 Wahlkämpfe nach amerikanischer Art nur noch an Umfragen und Mehrheitstrends auszurichten und auf eine eigene „Wirklichkeitsbeschreibung“ zu verzichten. Olof Palme habe in seinem letzten Wahlkampf noch mit klaren ideologischen Argumenten den Wohlfahrtsstaat gegen die „Systemveränderer“ verteidigt. Es müsse rückblickend ironisch klingen, dass die Neoliberalen zwar den Kampf um die Wähler verloren (Wahl 1994 – Anm. Verf.), die Schlacht um die Ideenvorherrschaft nicht nur bei den eigenen Sympathisanten aber gewonnen haben ...Spätestens mit Beginn der 80er Jahre hat die Arbeiterbewegung sowohl die Definitionsmacht über die „gute, starke und demokratische Gesellschaft“ als auch die Herrschaft über die „legitimen Institutionen“ verloren, während die politisch-kulturellen Einstellungen zu Gleichheit, Gleichstellung und Wohlfahrt zwar unter „cross-pressure“, aber generell erhalten geblieben sind.“*(Fenner, 1998, S.400, 396)

#### II.4. Das Political Learning der Konservativen und das schwedische Modell heute

Die SAP wurde 2006 trotz guter Wirtschafts- und Sozialdaten abgewählt. Grund dafür dürften die hohen Arbeitslosenzahlen (v.a. niedrig qualifizierter Migranten) gewesen sein, die sich zwar gegenüber denjenigen der 1990er Jahre deutlich verbessert hatten (vgl. **Abb.I.5**) aber nicht auf dem für die Schweden gewohnten Niveau (lt. Palme 2006, in Misik bei 6%) waren. Und, die schwedischen Konservativen hatten augenscheinlich gelernt (Palme 2006, in Misik). Sie sind in die Mitte gerückt, nahmen eine pro-wohlfahrtsstaatliche Position ein und gaben die neoliberalen Positionen zumindest nach außen hin auf. Sie kopierten den Politikstil und die Strategie Tony Blairs, ein „Social-Policy-Learning“ im Sinne von Peter May (1992, nach Biegelbauer 2007, S.238). Die dennoch neoliberale Rhetorik der bürgerlichen Allianz unter Führung der Partei „Moderaterna“ (Wahlkampflogans wie „Schweden braucht eine neue Arbeiterpartei“, „Arbeit soll sich wieder lohnen“, „1,1 Millionen Schweden im erwerbsfähigen Alter stehen außer Beschäftigung“ - Kuhlmann 03/2008, S.1/4) hat die später geplante Maßnahmen nicht verborgen, eine veränderte Deutung sozialer Sicherheit ist nicht festzustellen. Die „reformerische“ Wirklichkeit in Form des Angriffes auf das für die Gewerkschaftsdichte wesentliche „Genter-System“ (der Arbeitslosenversicherung („A-Kassan“ – jeder der Mitglied ist, war bisher davon erfasst) widerlegt also Joakim Palmes Standpunkt, wonach die Konservativen Ihren Widerstand gegen die schwedische Hochsteuer- und Sozialpolitik aufgegeben hätten (lt. Palme, in: Misik 2006). Zutreffender ist die These, die Mitglieder wären Realisten, sie wüssten, wie Schweden „tickt“. Es hat somit nur ein „Political Learning“ (ein Lernen bezüglich des Machtgewinnes, der Manipulation des Politikprozesses, um eine Idee durchzusetzen – May 1992 nach Biegelbauer 2007, S.238), ein reiner Strategiewechsel stattgefunden. Die Regierungallianz vertritt eine klassisch konservative Agenda (lt. Palme 2006, in: Misik 2006) hin zu Armenfürsorge, Niedriglohn und Arbeitskostensenkung. Aber auch jetzt beweist die schwedische Bevölkerung und der Wohlfahrtsstaat eine auffällige Resistenz gegenüber konservativen und neoliberalen Agenden: durch die sozialpolitischen Kürzungen sind die Umfragewerte der Regierung schlecht (she. Kuhlmann 2008, S.7). Ob das zu einer Wiederwahl der SAP und zu einem deutlich veränderten sozialpolitischen Programm führen wird, wird die Zukunft zeigen.

#### II.5. Ein kurzer Hinweis auf das Schwedische „Modell“ im europäischen Kontext

*„Natürlich haben auch die nordischen Sozialmodelle schon mehrere Wellen neoliberaler „Sozialstaatsreformen“ hinter sich. Doch gelten sie immer noch als die großzügigsten Sozialstaaten der Welt, mit vergleichsweise stark ausgebauten öffentlichen Diensten, hohen Sozialleistungen und den international höchsten Abgabenquoten. Gleichzeitig belegen sie bei den Vergleichen der „internationalen Wettbewerbsfähigkeit“ (...Global Competitiveness Index ...) stets vordere Plätze. ... In der Logik ihrer eigenen „Modellvergleichs-Diskussion“ (Stichwort Benchmarking, Best Practice – Anmerkung des Verfassers) und ihrer Obsession in punkto „Wettbewerbsfähigkeit“ müssten die EU-Eliten eigentlich anerkennen, dass vergleichsweise hohe soziale und ökologische Standards ... keineswegs Hemmnisse für wirtschaftlichen Erfolg (Wirtschaftswachstum, Innovation, Wettbewerbsfähigkeit) sind. Offenbar ist das Gegenteil der Fall. Es gäbe also „Vorbilder“ gerade in Europa, wie man es besser machen könnte. Dies gilt erst recht, wenn die „gemeinsamen Werte“ des*

*Europäischen Sozialmodells durch eine gestärkte „soziale Dimension“ (Europäische Sozialunion) materiell unterfüttert werden sollen.“(Holtrup/ Lothar 2005, S.13)*

**Anmerkungen Abschnitt C, Kap. 2:**

<sup>11</sup> Für eine ausführlichere Beschreibung der einzelnen Programme sei auf die „Tatsachen über Schweden“ des Schwedischen Institutes (Ausgabe 2004ff.), die Internetauftritte der schwedischen Aufsichtsbehörden (<http://www.forsakringskassan.se> und <http://www.sweden.se> verwiesen.

<sup>12</sup> Beachte die Beschreibung des „Volksheimes“ durch James Fulcher (2002, Sweden in historical perspective: the rise and fall of the Swedish model, in: Berger Stefan/Compston Hugh, Partnership in Western Europe – Lessons for the 21st century, Bergbahn Books, S.285) und die intensive Auseinandersetzung Henningsens (1986, Der Wohlfahrtsstaat Schweden, S.312ff.) mit diesem Begriff.

<sup>13</sup> Die Publikationen von Sven E. Olsson Hort (in Koslowski/Follesdal 1997), Magnus Ryner (2002), James Fulcher (in Stefan Berger / Hugh Compston 2002), Claudius H. Riegler / Olaf Schneider (1999), Bernd Henningsen (1986) und die Arbeit von Christian Fenner (1998) vermitteln einen Eindruck der schwedischen Politikkultur, der Interessen und ideologischen Prägungen.

<sup>14</sup> *„Der „historische Kompromiss“, der mit dem Hauptabkommen von Saltsjöbaden 1938 zustande kam, ... ist ganz wesentlich mit der Voraussetzung verbunden, dass die sozialdemokratische Partei die Regierung stellt. ... Die unausgesprochene, aber gültige Einigungsformel dieser lautete: Wohlstand oder Sozialismus. Die gewerkschaftliche Forderung nach Arbeitnehmerfonds, dann vor allem der Regierungswechsel 1976 störten die Balance; politische und wirtschaftliche Macht fanden sich auf der einen Seite des Tisches wieder.“* Henningsen Bernd 1986, S.353

### III. Die Sozialstaatliche Entwicklung in Österreich

#### **III.1. Die Formierung des Sozialstaates**

Das österreichische Sozialsystem (s. Hofmeister 1981, S.457ff.) reicht im Bereich der Regulierung der Arbeitsverhältnisse auf das 16. Jahrhundert zurück (Knappschaftskassen schon um 1300). Beachtenswert im Unterschied zur protestantischen Ethik Schwedens ist die dezidiert katholische, familienkonzentrierte Tradition Österreichs. Die Bruderlädenreform (Berggesetz 1854), Fabriks- und Genossenschaftskassen (Gewerbeordnung 1859) und die Gründung von Arbeiterunterstützungskassen (Vereinsgesetz 1867) bildeten die Vorstufen zum „Take Off“ (Talos/Wörister 1994, S.13) des österreichischen Sozialstaates unter der Regierung Eduard Taaffe (Hofmeister, S.514ff.). Die Sozialgesetzgebung „von Oben“ der Regierung Taaffe, mit der beginnenden Sozialversicherungsformierung (z.B. die 1. Unfallversicherung im Jahr 1887 oder das Krankenversicherungsgesetz 1888) gilt als sozialpolitische Pionierleistung, obwohl diese Politik im Grunde auf die Schwächung der Arbeiterbewegung und zusätzlich nicht nur explizit antikapitalistisch (Eigner/Helige 1999, S.84/85) ausgerichtet war. Die sozialpolitischen Maßnahmen der damaligen Zeit waren aber hinsichtlich ihrer sachlichen und personellen Reichweite eng begrenzt (Tálos 1995, in: Tálos, Dachs, Hanisch, Staudinger, S.570). Dies gilt auch für die „erste Expansions- und konsensorientierten Phase“ (Talos 1995, in: ebenda, S.571ff.) in der Ersten Republik ab 1918. Diese wesentlich von der österreichischen Arbeiterbewegung geprägte erste Phase von „Sozialpolitik von Unten“ kann als Meilenstein auf dem österreichischen Weg ins „Golden Age des (europäischen) Wohlfahrtsstaates“ (Talos/Fink 02/2001, S.1, aus Flora 1986) bezeichnet werden. Wesentlich ist die Realisierung zahlreicher sozialpolitischer Maßnahmen wie u.a. die Einführung des Arbeiterurlaubes (1919), des Betriebsratsrechtes (1919), das Verbot der Nachtarbeit von Frau und Jugendlichen (1919) oder die Einführung einer Arbeitslosenversicherung (1920 – lt. Talos 1995, in ebenda, S.579 zählte Österreich damit zu den Pionierländern) und die Ausweitung der Krankenversicherung (1921). Schon damals bildeten Beiräte, Kommissionen, Selbstverwaltungskörper und Beratungsorgane neben der staatlichen Hoheitsverwaltung (Talos 1995, in: ebenda, S.581ff.) ein wesentliches institutionelles Merkmal, das sich bis heute fortgesetzt hat. Der Ausbau erfolgte entlang des an der Erwerbstätigkeit orientierten österreichischen Typs, wesentliche Veränderungsforderungen wurden auch von der österreichischen Sozialdemokratie nicht gestellt (Talos 1995, in: ebenda, S.574ff.). Die wesentlichen, sich ab 1927 verschärfenden Konflikte bestanden zwischen sozialdemokratischer Partei bzw. den Freien Gewerkschaften auf der einen Seite und den bürgerlichen Parteien (dominant dabei die christlichsoziale Partei) bzw. den Unternehmerorganisationen auf der anderen Seite (ebenda, S.571). Die ökonomischen und sozialen Probleme und gesellschaftspolitischen Auseinandersetzungen spitzten sich nicht nur im Sozialbereich zu.

Aufgrund der wirtschaftlichen Probleme richtete die christlich-soziale Partei ihren Fokus schon nach 1920 vermehrt auf wirtschaftliche Leistungsfähigkeit und budgetäre Probleme aus. „Verlangsamung“ (Hinausschieben der Umsetzung), restriktive Maßnahmen (Aussteuerung) und Schwächung der sozialdemokratischen Bewegung standen im Vordergrund (Talos 1995, S.575). Besonders hervorgehoben werden muss,

dass „in keiner anderen Phase der sozialpolitischen Entwicklung unter rechtsstaatlichen Bedingungen Unternehmervertretungen eine so heftige und konfliktreiche Auseinandersetzung bzw. einen so dauerhaften „Kampf gegen die sozialen Lasten“ (Sozialgesetzgebung) geführt haben. Auch wenn diese Auseinandersetzungen ab 1922 auf einer breiteren Basis und insbesondere ab der zweiten Hälfte und Ende der 20er Jahre mit gesteigerter Radikalität geführt wurden, konnten sich Unternehmervertretungen schon für die sozialpolitischen Gesetze am Beginn der Republik wenig erwärmen ( ...Rücknahme der sozialpolitischen „Hypertrophie“).“(Talos 1995, S.575/576) Die wirtschaftlichen Probleme, und die sozialpolitischen Restriktionsmaßnahmen der bürgerlichen Regierung gegen Ende der 1920er erzeugten zunehmende soziale Not und Verarmung und verschärften die innergesellschaftlichen Konflikte zusehends. „Einschneidende Reform“ (ebenda, S.584) und die Anpassung der Sozialpolitik an die „ökonomischen Möglichkeiten bzw. Möglichkeiten“ (ebenda, S.584) war aber erst nach der Beseitigung der rechtsstaatlichen Demokratie und der Errichtung des austrofaschistischen Herrschaftssystems möglich. „Das damit produzierte soziale Desaster bildete vor dem und beim „Anschluss“ im Jahr 1938 einen wesentlichen Anknüpfungspunkt für nationalsozialistische Propaganda. Die Wiederaufnahme der Sozialpolitik-Tradition der Ersten Republik konnte erst ab 1945 erfolgen.“(ebenda, S.584)

Mit der Beschlussfassung des ASVG (Allgemeinen Sozialversicherungsgesetzes) am 9.9.1955 wurde schließlich nicht nur die Grundlage für das österreichische Sozialversicherungssystem geschaffen, sondern neuerlich die Orientierung österreichischer Sozialpolitik am Merkmal Erwerbstätigkeit festgelegt. Bis in die 1970er Jahre wurde die Einbeziehung nahezu aller erwerbstätigen Personen sukzessive umgesetzt (vgl. Tàlos 1997, S.572), ebenso wie Leistungsverbesserungen, Modifikationen und Innovationen (z.B. Rehabilitation), das Vollbeschäftigungsziel stand im Mittelpunkt.<sup>15</sup> Organisatorisch „zu berücksichtigen ist, dass das österreichische System der sozialen Sicherheit auf Versicherungsleistungen (Arbeitslosen-, Kranken-, Pensions- und Unfallversicherung) beruht und Versorgungsleistungen lediglich ergänzend wirken.“(Rosenberger/Schmid 2002, in: Rosenberger/ Tàlos, S.4)

### **III.2. Die wesentlichsten Gestaltungsprinzipien und Rahmenbedingungen der österreichischer Sozialpolitik<sup>16</sup>**

Die 5 wesentlichsten Gestaltungsprinzipien und Ziele des österreichischen Wohlfahrtsstaates (lt. Tàlos 2006, S.22ff; Tàlos/Fink 02/2001, S.5ff.) sind:

(1.) Erwerbsarbeitszentrierung bzw. –anbindung: Diese prägt die österreichischen „Pflichtversicherungen“ seit dem 19. Jahrhundert. Wesentlich ist die nicht eigenständige, von männlicher Erwerbstätigkeit abgeleitete soziale Absicherung vieler Frauen („männliches Ernährermodell“ - u.v.a. Lewis, Ostner 1992) Die Erwerbsarbeitszentrierung der Leistungen wird in Hinsicht auf die soziale Absicherung der Frauen sehr kritisch gesehen und als Ursache für die Reproduktion des Geschlechterverhältnisses in der Sozialversicherung gesehen. Auch für die Feminisierung der Armut und die Förderung beruflicher Diskontinuität bei den Frauen

wird sie als Ursachenfaktor angesehen (Rosenberger/Schmid 2002, in: Rosenberger/Talos, S.5).

(2.) Dominanz des Äquivalenzprinzips und der Lebensstandardsicherung: Die Geldleistung ist am vorangegangenen Einkommen orientiert, es besteht ein enger Zusammenhang zwischen Höhe der Geldleistungen der Sozialversicherung(en) und den Beiträgen.

(3.) Staatliche Hilfe bei individuellen Notlagen ist nachrangig gegenüber eigener Arbeitstätigkeit und Familienressourcen. Daraus resultieren eine hohe Nicht-Inanspruchnahme von Fürsorge und Sozialhilfe durch ältere Menschen und die Abhängigkeit von Frauen von ihrem Partner (z.B. bei längerer Arbeitslosigkeit, niedriger Pension).

(4.) Schutz der Lohnabhängigen im Produktionsprozess: Vor 1945 war es das wesentliche Grundprinzip des Sozialstaates, später aufgrund des Ausbaus im Hintergrund. Seit Mitte 1980 traten wesentliche Änderungen und Restriktionen der Regulierung von Arbeitsbedingungen und Arbeitsbeziehungen angesichts neoklassischer und neoliberaler Konzepte wie „Flexibilisierung“ oder „Liberalisierung“ des Arbeitsmarktes auf.

(5.) „Ökonomische Bedingtheit der wohlfahrtsstaatlichen Expansion und der ökonomischen Funktion sozialer Sicherung“ (Talos/Fink 02/2001, S.7): Damit sind auch zwei Eckpfeiler vor allem der österreichischen Sozialstaats- und Wirtschaftspolitik verbunden: der „Austrokeynesianismus“ (bis Mitte 1980er) und die Sozialpartnerschaft. Wesentlich ist, dass *„der von der Sozialdemokratie (und ÖVP, ÖGB, AK, Wirtschaftskammern, etc. – Anm. Verf.) mitgetragene Konsens über die Anbindung sozialpolitischer Reformen an Wirtschafts- und Beschäftigungswachstum in der Phase der ersten Großen Koalition und der Ausformung der Sozialpartnerschaft (50er/60er Jahre) konstituiert wurde. Für die Sozialpolitik spielte aber auch eine andere Deutung des Zusammenhangs zwischen Ökonomie und sozialer Sicherung lange Zeit eine wesentliche Rolle: Die wohlfahrtsstaatliche Regulierung trägt nicht nur zur Erhaltung von Arbeitsfähigkeit, zur Stabilisierung der Rollen am Arbeitsmarkt oder Abfederung des wirtschaftlichen Strukturwandels, sondern durch materielle Transferleistungen wesentlich auch zur Sicherung der wirtschaftlichen Nachfrage und Kaufkraft bei (Talos 1981, S.315ff.). Angemerkt werden muss, dass sozialpolitische Überlegungen oft wesentlicher Bestandteil wirtschaftspolitischer Überlegungen waren (Talos/Fink 2001, S.7).*

Neben den Gestaltungsprinzipien spielten „Rahmenbedingungen“, wie der „Austrokeynesianismus“ und die „Sozialpartnerschaft“ eine wesentliche Rolle.

Der „Austrokeynesianismus“ (schon unter ÖVP-Finanzminister Kamitz 1952 eingeleitet) wies folgende Kernelemente auf (Unger 1999, S.166; Lauber 1997, S.549): Währungsstabilität (fixer Wechselkurs), steuerliche Förderung der Kapitalbildung, sozialpartnerschaftlich gemäßigte Lohn- und Preispolitik, hohe öffentliche Beschäftigung (Verstaatlichte Industrie) und Deficit Spending als Notfallinstrument (antizyklischer Einsatz und danach wieder Budgetkonsolidierung), also eine Mischung

aus nachfrageseitiger wirtschaftspolitischer Steuerung (z.B. Infrastruktur-Investitionsprogrammen) und angebotsseitigen Elementen (z.B. Senkung der Einkommens- und Gewerbesteuern).

Die Sozialpartnerschaft war im Wesentlichen auf die Kernbereiche Sozial-, Wirtschafts- und Landwirtschaftspolitik beschränkt (Karlhofer/Talos 1999, S.115ff.). *„Die Grundphilosophie der Sozialpartnerschaft ist immer gewesen, dass keiner der Beteiligten sein aktuelles Machtpotenzial voll ausschöpft, sondern den Ausgleich mit dem Partner sucht – im Idealfall ein „Positivsummenspiel“, bei dem jeder einen Vorteil hat.“*(Karlhofer 2001, S.10) Konjunkturpolitik wurde in die vertrauliche Sphäre der Sozialpartnern verlagert, die Inflation durch die Paritätische Kommission erfolgreich bekämpft. Auch die Strukturkrise der 1960er Jahre (schwaches industrielles Wachstum, Zahlungsbilanzdefizite) fiel mit Hilfe der Sozialpartner deutlich geringer aus als eigentlich induziert. Die Hilfe der Verbände bestand am Höhepunkt ihrer Mitwirkung in der Erhaltung der Wettbewerbsfähigkeit durch zurückhaltende Lohn- und Preispolitik (u.a. „Big Bargain“ 1967), die die Produktionskosten dämpfte, die Regierung sorgte durch steuerliche Rahmenbedingungen für hohe Wachstumsraten (Lauber 1997, in: Dachs, Gerlich, Gottweis, Horner, Kramer, Lauber, Müller, Talos, S.546ff.), insgesamt begünstigte diese Entwicklung den Sozialleistungsausbau. In den 1970er Jahren begann ein langsamer Ablösungsprozess der SPÖ und auch der ÖVP von den Verbänden der sich in den 1980ern fortsetzte u.a. durch den Aufbau eigener Expertenstäbe in den Ministerien. In der Preis- und Einkommenspolitik trat erst 1986/87 durch die wirtschaftspolitische Wende (Abgang von deficit spending und Austrokeynesianismus, Privatisierung der Verstaatlichten Industrie) eine deutliche Schwächung des Einflusses der Arbeitnehmervertretungen ein. Den von Unternehmerverbänden favorisierten EG-Beitritt ermöglichte der ÖGB durch eine überwiegende Stillschweigestrategie. Erst nach der Pflichtmitgliedschafts-Diskussion erfolgte der „politische Wiedereintritt“ im Zuge der Ausarbeitung des Sparpaketes 1996/1997.

### **III.3. Die sozialpolitischen Herausforderungen und Neoliberalität**

Emmerich Talos (1997, S.574ff. und 2005, S.38ff.) teilt die ab den Erdölkrisen der 1970er auftretenden sozialpolitischen Herausforderungen grob in 3 Problembereiche ein:

1) Zunehmende Finanzierungsproblematik: Intensivere öffentliche Diskussion und internationale Entwicklungen (neoklassische Wirtschaftspolitik gefördert durch Weltbank, OECD; Beitritt zu einer prioritär wirtschaftsliberal fortentwickelten EU) verstärken die ideologische Auseinandersetzung um Wirtschafts- und Sozialpolitik.

2) Versorgungsprobleme im österreichischen Sozialstaat: U.a. der strukturell angelegte Ausschluss Nicht-Erwerbstätiger (z.B. Arbeitsloser) aus dem Sozialsystem, die aus dem Äquivalenzprinzip resultierende Verarmungsproblematik, materielle Sicherung von Frauen): Die österreichische Armutsgefährdungsquote betrug 2006 (lt. ÖGB, aus: <http://www.oegb.at>, 11.10.2008) 12,6 Prozent. Rund eine Million Menschen, bezogen auf 60% des Medianeinkommens von € 893,- (2006, ebenda) liegt unter diesem

Schwellenwert. Besonders betroffen sind AlleinerzieherInnen, nicht erwerbstätige, pensionierte Frauen (beachte: Male-Breadwinner-Modell) und atypisch Beschäftigte.

3) Politik unter veränderten Bedingungen: Seit Mitte der 1980er war die österreichische Sozialpolitik zunehmend, zunächst nur teilweise, später überwiegend an Restriktionen und Niveauverschlechterung (Stichwort „Eigenverantwortung, -vorsorge“ und auch „Non-Decisions“ im Bereich der Armutsbekämpfung) und unternehmenspolitischen Opportunitäten (Stichwort „Privatisierung“) orientiert. Sie konnte sich der internationalen Ausrichtung auf Wettbewerbsfähigkeit nicht entziehen. Verändert hatte sich aber auch die gesellschaftliche Realität, die Bedeutung der Ehe verfällt (Talos, 2005, S.44ff.), es werden zunehmend Forderungen nach Wahlfreiheit hinsichtlich der eigenen Absicherung und Kritik am „Sozialschmarotzertum“ laut. Auch vor einem grundsätzlichen Infrage-Stellen der „Sozialbürokratie“ macht diese Entwicklung nicht Halt. Ein Beispiel für den Einstellungswandel (auch der österreichischen Wirtschaft) ist eine dokumentierte Aussage Günter Stummvoll: *„Das in den letzten Jahrzehnten bis zur Perfektionierung vorangetriebene Arbeits- und Sozialrecht hat zu Überreglementierungen und Verbürokratisierungen, sowie zu einer Starrheit und Inflexibilität geführt, welche die Anpassung der Unternehmen an geänderte Wettbewerbs- und Arbeitsmarktbedingungen sowie die Annahme neuer technischer und ökonomischer Herausforderungen erheblich erschweren.“* (Schröder 1997, in Biehling, Peppe, S.148) Die Industriellenvereinigung favorisierte schon Ende der 80er Jahre einen Rückbau des Wohlfahrtsstaates generell. Der ehemalige Präsident der Bundeswirtschaftskammer, Maderthaler formulierte die Zielrichtung: *„Die Zeit für soziale Geschenke ist abgelaufen“* (ebenda) *„Der diesbezügliche Konsens über die enge Anbindung sozialstaatlicher Maßnahmen an ökonomische Erfordernisse hat im gegenwärtigen entscheidungsrelevanten Kräftefeld (inklusive der Sozialdemokratie) eine breite Verankerung.“* (Tálos 1998, S.283)

Bei der Implementierung neoliberaler Grundsätze (u.a. Staatsrückzug in der Wirtschaftspolitik, Deregulierung geschützter Sektoren, Sozialkürzungen, Steuersenkungen für Unternehmen) im wirtschaftspolitischen Bereich verfolgte Österreich im Rahmen einer deutlich verzögerten und verlangsamten Einführung einen „Weg der Mitte“ (Unger 1999, in: Karlhofer, Talos, S.167). Dessen Erfolge werden als überdurchschnittlich erfolgreich bewertet. Mit dem Kurswechsel selbst ist untrennbar der Name des damaligen Bundeskanzlers Franz Vranitzky verbunden. Während auf Seiten der ÖVP schon der „Mock-Plan“ von 1983 schon zum Teil angebotsorientierte wirtschaftspolitische Maßnahmen empfohlen wurden, überraschten die Ziele Privatisierung, Budgetkonsolidierung bzw. Defizitverringerung (und später EU-Beitritt) auf der Seite der SPÖ. Nach Unger (1999, in: Karlhofer, Tálos, S.174) geht von einem langsamen Prozess des Abgehens von keynesianischer Wirtschaftspolitik und der Zuwendung zu Budgetkonsolidierung als wirtschaftspolitischen Ziel des „sozialdemokratischen Lagers“ in den 1980er Jahren aus. Der Paradigmenwechsel sicherte von der als „Motor“ fungierenden Regierungsspitze (und dem sozialdemokratischen Wirtschaftsflügel) über die SPÖ bis in ÖGB und AK ein, die diesen auch mittrugen. Diese Analyse spricht dafür, dass die Hinwendung der Sozialdemokratie zum neoliberalen Wirtschaftsparadigma letztendlich auch als

wegbereitend für die sozialpolitische „Wende“ der ÖVP-FPÖ/BZÖ-Koalition ab 2000 war.

### **III.4. Die „Wende“ – Neoliberale Umdeutung sozialer Sicherheit und Sachzwang**

Die programmatischen Grundlagen der ÖVP/FP/BZÖ-Koalition 2000 bis 2006 („Wende“) sind keineswegs eine Erfindung des Jahres 2000. Neben der schrittweisen, langfristigen Umdeutung wirtschafts- und sozialpolitischer Sachverhalte und Politiken durch Akteure und Institutionen im Einfluss- und Nahbereich der ÖVP, stellt die FPÖ als „Regierungs- Entrepreneur“ einen wesentlichen Faktor für Paradigmen- und erfolgreichen Politikwechsel dar. Gänzlich verschiedene Deutungen und Konzeptionen des sozialpolitischen Kontextes spielen eine entscheidende Rolle bei der Umsetzung der eigenen ideologischen Programmatik. Es wird gegen das „Sozialschmarotzertum“ vorgegangen, die Familie wird als „Keimzelle der Gesellschaft“ dargestellt, die Frau soll eine „zentrale Rolle als Mutter“ spielen.

Das Regierungsprogramm, die Regierungserklärung (Schüssel 9.2.2000: Begriffe wie „Treffsicherheit“ oder die Kampferklärung gegen den „Missbrauch staatlicher Transferleistungen“), das Grundsatzprogramm der ÖVP (1995), das Parteiprogramm der FPÖ (u.a. 1997) und zahlreiche andere programmatische Ansagen der ÖVP und der FPÖ (ausführlich in Wiedermann 2004, S.52ff.) belegen „Umgewichtung der Sozialpolitik in zweifacher Hinsicht“ (Tálos 2005, S.60). Unter die „Notwendigkeit“ der Budgetkonsolidierung wurde alles untergeordnet, auch die Sozialausgaben, man orientierte sich auf individuelle Not- und Bedarfslagen. Zugleich spielten „traditionelle Bestandteile“ der österreichischen Sozialpolitik eine extrem übergewichtete Rolle: Familie, (abgeleitete) Versorgung von Frauen und Ehe bildeten sich als konservative Säulen der Regierungspolitik ab 2000 aus (ebenda).

#### **III.4.1. Die „Entleerung des Politischen“: Das „Muster-Beispiel“ Grassers**

*„Ein guter Tag beginnt mit einem sanierten Budget“*(2000, S.21) formuliert der ehemalige Finanzminister Karl Heinz Grassers in seiner ersten Budgetrede fürs Jahr 2000. Und weiter: *„Wir stehen für eine liberale und faire Marktwirtschaft ... Wir sehen die Lösung vieler Probleme unseres Landes daher in weniger staatlichem Dirigismus und mehr marktwirtschaftlichen und privaten Initiativen, in weniger Einschränkung der Freiheit durch ein unglaubliches Ausmaß an Geboten und Verboten und mehr Eigenverantwortung und Selbstbestimmung im Sinne einer offenen und demokratischen Gesellschaft, in weniger Indifferenz bei der Verteilung von Sozialleistungen und mehr sozialer Gerechtigkeit für die wirklich Bedürftigen.“*(2000, S.2)) Grassers trägt in seinen Budgetreden (2000, 2001, 2002) ein nicht mehr gültiges sozialdemokratisches Paradigma zu Grabe - den *„falsch verstandenen Keynesianismus, der in Form des Austrokeynesianismus als Vorwand für eine gewaltige Staatsverschuldung gedient hat“* (2000, S.3), um damit dem eigenen Paradigma den Weg zu ebnen: *„Schumpeter sieht in seinem Werk die Rolle des "Dynamisierers", also des Unternehmers, als zentral an. ... Österreich braucht genau so dynamische Unternehmen wie in den Vereinigten Staaten von Amerika. Dort hat eine neue Generation von ideenreichen Unternehmern und risikofreudigen Anlegern die "New Economy" geschaffen. ... Die New Economy schafft hochwertige Arbeitsplätze und ist*

*besonders forschungsintensiv. Daher müssen wir alles tun, um unsere Wirtschaft in Richtung New Economy zu restrukturieren.*“(2001, S.14) Die Börsen-Blase aufgrund der sogenannten „New Economy“ platzte in den Jahren 2001/2002.

Grasser plädiert für die Vision eines „neuen, wirtschaftsliberalen Staates“, eines „ermöglichenden“ statt „zahlenden“ Staates, der nur noch lenkt. Elisabeth Hammer und August Österle (2001, S.60ff.) beschreiben in bestechender Weise das Funktionieren, die Rhetorik derartiger „neoliberaler Gouvernementalität“, das Ziel des Umbaus wohlfahrtsstaatlicher Grundprinzipien durch die Integration des „vollkommenen“ Marktes in den Staat (ja eigentlich die Organisation des Staates und Gesellschaft nach Marktprinzipien), die Umformung des Individuums in ein „unternehmerisches Selbst und die Privatisierung von Bereichen, *„wo der Staat privatwirtschaftliche Funktionen übernommen hat und auf der Basis vieler Benchmarks kein Zweifel daran bestehen kann, dass diese Funktionen besser von Privaten durchgeführt werden können.*“(Grasser, 2000, S.10)

Globaler Wettbewerb, Marktorganisation und „Benchmarking“ dringen in Bereiche vor, die bisher – wohlüberlegt – nicht marktförmig organisiert oder aufgrund eines spezifischen institutionellen Kontextes mehr oder minder nicht vergleichbar waren. *„So, wie sich unsere Unternehmen und deren Mitarbeiter Tag für Tag gegenüber weltweit agierender Konkurrenz behaupten müssen, steht das gesamte Wirtschafts- und Sozialsystem unseres Landes auf dem internationalen Prüfstand und muss mit dem anderer Länder in Bezug auf Kosten und Qualität der Leistung konkurrieren. ... Benchmarks, also Leistungsmaßstäbe, werden auch für den Staat definiert. Wertvernichtung durch ungenügende Wirtschaftlichkeit staatlicher Institutionen wird in Zukunft international gemessen werden. Leistungsbewertungen, wie wir sie mit Rating-Agenturen im internationalen Bankensektor haben, gibt es in zunehmendem Maße auch für staatliche Institutionen – egal, ob wir das wollen oder nicht. Diese Standortbewertungen, etwa durch den World Competitiveness Report oder das World Economic Forum, beeinflussen zunehmend auch die Investitionsentscheidungen internationaler Unternehmen.*“(Grasser, 2001, S.4)

Zur Umsetzung dieses Programms dient ein Sammelsurium an Notwendigkeits- und Sachzwangkonstruktionen: *„Die Wirtschaft boomt, aber der Staat ist ein Sanierungsfall. Deshalb gibt es keine Alternative. Wir müssen diese verantwortungslose, unsoziale und dem Wohlstand abträgliche Entwicklung endlich zum Stillstand bringen.*“ (Grasser, 2001, S.5) „Jeder“ hätte seinen Beitrag zum Wirtschaftsstandort Österreich zu leisten (vgl. Kurswechsel 3/2006, S.78). Wissensmarktmonopolisierungen („Politik der leeren Kassen“, „Nulldefizit“<sup>17</sup>) bestimmen alle Politikfelder, ebenso Umdeutungen des Sachverhaltes. Die aus der praktizierten Sozialpolitik resultierenden Verteilungsprobleme werden als „leistungsfördernd, notwendig“ oder als Folge von sozialstaatlichem „Free-Riding“ verortet (vgl. Kurswechsel 3/2006, S.78). All dies führt Sieglinde Rosenberger zur These, *„dass die Regierungsparteien auf der Ebene kommunikativer Strategien und Praxen eine Entleerung des Politischen forcieren (Reform- und Sachzwangrhetoriken) sowie auf der Ebene von cleavages (Spaltungen) verstärkt sozioökonomische Unterschiede ignorieren und Streitthemen auf der Achse national-kultureller Identitätsprobleme aufspannen (Interessens- versus Identitätspolitik).*“ (Rosenberger 2006, S.80) Ziel ist es, den Eindruck politischer

Alternativlosigkeit, politischer Nicht-Gestaltbarkeit, Un-Verhandelbarkeit und Interessenlosigkeit zu vermitteln, eine zutiefst ideologisch motivierte politische Taktik.<sup>18</sup>

#### III.4.2. Die „Wende von der Wende“?

Im Jänner 2007 gab es eine Rückkehr der SPÖ in Regierungsverantwortung. Bei den ÖVP- und BZÖ-Akteuren dürfte daraufhin zumindest ein „instrumental policy learning“ (May 1992) stattgefunden haben, direkte Angriffe auf den Wohlfahrtsstaat und seine Institutionen wurden deutlich vermindert, trotzdem werden immer wieder Diskussionen, beispielsweise über neuerliche Pensionsreformen lanciert. Auffällig aber ist die Diskursänderung: im Zuge der 2007 beschlossenen Pensionsanpassung hielt der damalige Bundeskanzler Gusenbauer öffentlich fest, dass sozialpolitische Entscheidungen nicht von den Experten zu treffen sind, sondern von den Politikern. Ähnliches signalisiert der Widerstand gegen die „Pensionsautomatik“.

#### **Anmerkungen Abschnitt C, Kap. III:**

<sup>15</sup> Eine umfassende Zeittafel der österreichischen Sozialstaatsentwicklung findet sich bei Talos (2005, S.82-85).

<sup>16</sup> Ein ausführlicher Überblick über die Spezifika des österreichischen Wohlfahrtsstaates findet sich bei: Talos Emmerich/Wörister Karl (1994, Soziale Sicherung im Sozialstaat Österreich und 1998, Soziale Sicherung in Österreich in: Talos, Soziale Sicherung im Wandel. Österreich und seine Nachbarstaaten – Ein Vergleich, S.211-284), Talos (2005), Vom Siegeszug zum Rückzug. Sozialstaat Österreich 1945-2005. Für die Formationsphase des Sozialstaates im 19. Jahrhundert siehe: Herbert Hofmeister (1981), Landesbericht Österreich, in: Köhler, Ein Jahrhundert Sozialversicherung, S.445-729

<sup>17</sup> Michael Völker (2002, Es wird gewendet, in: Jahrbuch der Politik 2002, S.525) kommentiert die Notwendigkeitskonstruktion „Nulldefizit“ sehr pointiert: *„Das Nulldefizit war in erster Linie ein Marketinggag. Aber was für einer. Wirklich gelungen, da muss man gratulieren. Selten noch war den Österreichern der Zwang zum Sparen so einsichtig. „Keine neuen Schulden mehr machen.“ Unverständlich eigentlich, dass man die Kampagne, kaum dass sie sich in den Köpfen festgesetzt hatte, wieder abgesetzt wurde.“*

<sup>18</sup> *„Neu ist, dass sich im Rahmen dieser Koalition Anklänge an längst überwunden geglaubte autoritäre Elemente der sozialpolitischen Tradition finden: Die Politik unter Bismarck wie auch unter Taffè zielte darauf ab, selektive sozialpolitische Maßnahmen zugleich mit repressiven Maßnahmen gegen die Interessenorganisationen der Arbeitnehmer/innenschaft zu verbinden (siehe Schmidt 1998; Talos 1982). Anklänge an diese Tradition des Junktims zwischen sozialpolitischen Maßnahmen und Maßnahmen zur Schwächung der Arbeitnehmerorganisationen finden sich in konkreten Vorhaben, die vor allem eine der Regierungsparteien, die FPÖ, im vergangenen Jahr (2000) wiederholt lancierte- wobei es heute im Unterschied zum 19. Jahrhundert nicht um neue sozialpolitische Schutzmaßnahmen und Leistungen zugunsten der Arbeiterschaft, sondern bestenfalls um Abschwächungen von durch die Regierung selbst forcierten sozialpolitischen Abbauvorhaben geht.“ (Talos 2001, S.20)*

## **IV. Schweden und Österreich: eine Zusammenschau**

### **IV.1. Die Wohlfahrtsstaatsregime(zuordnung) und zugeordnete Erfolge**

Schon die idealtypische Wohlfahrtsregimezuordnung von Schweden und Österreich (siehe Abb.B.2) legt – trotz der „inkludierten Mythen“ - grundlegende Unterschiede der beiden Systeme offen. Der schwedische Wohlfahrtsstaat orientiert sich mehr an sozialen Bürgerrechten, wirkt stärker dekommodifizierend, richtet sich mehr universalistisch aus als an Stuserhalt und ist kein „männliches Ernährermodell“.<sup>19</sup> Bei einer Betrachtung der „sozioökonomischen Modelle“ sieht der WIFO-Ökonom Karl Aiginger (25.1.2008, S.48) das „skandinavische“ und das „liberale“ in der Periode ab 1990 bis 2007 erfolgreicher als das „kontinentale“, beide wiesen u.a. höhere BIP-Wachstumsraten auf: das skandinavische Modell erreichte einen Wert von 2,5 bzw. 2,8%, das kontinentale Modell 1,7 bzw. 1,8% ( ebenda, S.20/22ff.). Das skandinavische Modell weist bessere Beschäftigungsraten und teilweise Budgetüberschüsse auf. Doch im Rahmen der kontinentalen Modelle wiesen kleinere kontinentale Länder wie Österreich eindeutig eine bessere Performance als große. Ihre Vorteile sind eine größere Offenheit und internationale Exponiertheit, eine höhere informelle Flexibilität und ein besseres Erkennen des Veränderungsbedarfes. Ihre Nachteile sind, dass sie weniger egalitär sind, große Geschlechtsunterschiede aufweisen und eine konsistente und konsensuale Langfriststrategie und die Zukunftsinvestitionen nur durchschnittlich sind (ebenda, S.48). Skandinavien „modernisierte“ schneller, in Österreich würden die reforminduzierenden Krisen fehlen. Aiginger betont fünf primäre Reformelemente im skandinavischen Modell die er als Vorteil gegenüber dem kontinentalen Modell also auch Österreich bewertet: die ausgewogene, gesteuerte Flexibilisierung; die Kombination von Arbeitsanreizen und Training; die fiskalische Disziplin und Qualität der Staatsfinanzen; die Forcierung von Wachstum und technologischer Exzellenz und eine konsistente, konsensuale Langfriststrategie.

### **IV.2. Schweden und Österreich: Sozial- und wirtschaftspolitische Zahlenbilanz**

Betrachtet man die wirtschaftlichen Indikatoren in den Abbildungen (siehe Abb.I.1/2/3/4) und (siehe Abb.II.1), ist v.a. die schwere Krise in Schweden zu Beginn der 1990er Jahre ganz klar erkennbar, sowohl am realen BIP-Wachstum, dem öffentlichen Budgetdefizit und am öffentlichen Gesamtschuldenstand. Österreichs Performance ist dem gegenüber wesentlich „gleichförmiger“, große Einbrüche sind in dem Sinne nicht zu verzeichnen. Schweden weist eine – trotz aktiver Arbeitsmarktpolitik - deutlich schlechtere Männer-, Frauen und Jugendlichen-Arbeitslosenquote (<http://epp.eurostat.ec.europa.eu>, 05/2008) auf (Gesamtquote siehe Abb.I.5).

Strukturell sticht die gute Beschäftigungsquote der schwedischen Frauen (siehe Abb.I.6), der Erwerbzugang und die damit mögliche eigenständige Pensionssicherung ebenso hervor, wie der Österreich gegenüber geringere geschlechterspezifische Lohnunterschied (siehe Abb.I.7). Wesentliches schwedisches Merkmal ist die hohe Gewerkschaftsdichte (siehe Abb.III.9), wichtig für die Beurteilung eines möglichen Veto-Players.

Die Entwicklung der Sozialausgaben (siehe Abb.IV.1 und Abb.IV.1) zeigt in den 1990ern in Österreich einen ähnlichen Anstieg wie in Schweden (das bis Ende der 1990er ein höheres Gesamtniveau aufwies), danach wieder Rückgänge.

Der Anteil der Finanzierung durch Arbeitgeber-Sozialbeiträge (siehe Abb.III.2/10, Abb.IV.3) und Steuern (siehe Abb.III.11) ist in Schweden deutlich höher, merkwürdigerweise auch die Armutsgefährdungsquote vor Sozialleistung (siehe Abb.III.4). - Österreich wiederum finanziert durch einen deutlich größeren Anteil an Arbeitnehmer-Versicherungsbeiträgen. Sowohl allgemein, als auch Frauen bzw. die Ungleichheit der Einkommensverteilung (siehe Abb.III.3) betreffend, sinkt die Armutsgefährdungsquote „nach Sozialleistungen“ (siehe Abb.III.5/6) so wie in Schweden erheblich. Die Entwicklung der Sozialausgabenverteilung (siehe Abb.IV.2, Abb.V.2) zeigt für beide Länder eine eher gleichförmige Entwicklung, einen stetigen Zuwachs der Ausgaben im Alter in Österreich und einen markanten Rückgang im Bereich Gesundheit und Invalidität in Schweden ab den 1990ern und einen neuerliche Anstieg um 2000. Bei Betrachtung der Altersstruktur (siehe Abb.III.7/8) fällt auf, dass augenscheinlich in Schweden die Zunahme der demografischen Belastung schon eher wirksam wird als in Österreich und zwar schon in den nächsten Jahren, während in Österreich die Bevölkerungspyramide den Zeitraum zwischen 2020 und 2030 als erste Belastungsspitze ausweist.

### **IV.3. Der Vergleich wohlfahrtskultureller Einstellungen<sup>20</sup>**

In Österreich signalisiert eine sehr große Mehrheit Solidaritätsbereitschaft (siehe Abb.WK.I.1). Deutliche Unterschiede stellt man bei der „Strenge gegenüber Arbeitslosen“ fest, wo die Schweden mit 80% Zustimmung bedeutend strenger werten als die Österreicher mit 65%, was die in Schweden vorherrschende Programmatik „Fördern aber Fordern“ spiegelt (ECC 10/2002, S.124). Schon bei den Werten zu den wahrgenommenen Ursachen von Armut (siehe Abb.WK.I.2.) relativiert sich die „Härte“ der Schweden gegenüber Arbeitslosen. Nur 8,5% der Befragten meinen, Faulheit sei die Ursache von Armut, in Österreich beachtliche 22,3% (höchster Wert aller Länder). Obwohl auch in Schweden Hausarbeit zum überwiegenden Teil von Frauen geleistet wird (siehe Abb.WK.I.3), ist der Anteil der österreichischen Männer, die den Frauen zur Hand gehen, der niedrigste der gesamten EU.

Die teilweise gravierenden Unterschiede setzen sich bei den Einstellungen zur allgemeinen persönlichen Situation fort. Die Aussichten für die „nächsten“ fünf Jahre wurden 2005 in Österreich vor allem hinsichtlich des Arbeitsmarktes und der Sozialen Sicherheit bedeutend skeptischer beurteilt (siehe Abb.WK.II.6). Die Einschätzungen persönlicher bzw. der Zukunft der jungen Generation (siehe Abb.WK.II.2 bis 5) sind unterschiedlich. Das Thema Pensionen war 2007 für die Schweden kein (Zukunfts-)Thema (mehr), in Österreich sehr wohl (siehe Abb.WK.II.6).

Österreicher und Schweden sehen ihr Wohlfahrtsstaatssystem mehrheitlich als Vorbild für andere Staaten (siehe Abb.WK.III.1), es wäre nicht zu teuer. Damit grenzen sie sich vom EU-Schnitt deutlich ab. Nur bei der Beurteilung der ausreichenden Abdeckung sozialer Risiken durch den Sozialstaat (siehe Abb.WK.III.2) sind die Schweden mit nur 47% Zustimmung im Vergleich zu Österreich mit 64% deutlich skeptischer: ein wichtiger Hinweis auf die sehr unterschiedliche Wohlfahrtskultur, genauso wie der

Umstand, dass die Schweden – mit Ausnahme des Zukunftsproblems Arbeitslosigkeit – nur „immaterielle Themen“ (siehe Abb.WK.II.6), die Österreicher nur materielle Themen bewegen.

Bei den Fragen zur ökonomischen Situation heutiger und zukünftiger Pensionisten meinen

sowohl Österreicher als auch Schweden, dass ihre Situation in 5 bis 10 Jahren bzw. nach Pensionsantritt deutlich positiver sein wird als ihre Situation während der Befragung (siehe Abb.WK.VI.1). Pensionisten sind beim Vergleich der Probleme nach und vor dem Pensionsantritt deutlich skeptischer, in Schweden berichten 35% und in Österreich 29% über die Schwierigkeiten mit der staatlichen Pension auszukommen (siehe Abb.WK.VI.2). Die Noch-Nicht-Pensionisten sind noch pessimistischer (Abb.WK.VI.3). 74% der Schweden glauben mit einer Einkommensersatzrate von über 70% auskommen zu können, Österreicher nur zu knapp 60% (siehe Abb.WK.VI.4). Die öffentliche Pension ist vermutete und gewünschte zukünftige Haupteinkommensquelle (siehe Abb.WK.VI.5/9), das Vertrauen daran, ist aber zumindest in Schweden bereits etwas getrübt (nur 25% starke Zustimmung, 73%: öffentliche Pension nicht/wenig komfortabel - AARP 07/2005, S.50/91. Generell pessimistische Einstellungen („Abbauerwartungshaltung“ – ev. Resultat veröffentlichter Meinung) können „Reformfenster“ (mit) öffnen.

Bei den Einstellungen zur Pension im weiteren Sinne und der Frage, wie der Übergang in die Pension gestaltet sein sollte, vertreten 53% der Österreicher die Meinung, der starre Übergang solle beibehalten werden und eine Möglichkeit in der Pension arbeitstätig zu sein, eingeräumt werden (siehe Abb.WK.IV.1). Die Schweden denken generell eher weniger über das Thema Pension nach und fühlen sich auch eher wenig informiert (siehe Abb.WK.IV.2/3). Das Gefühl, wenig informiert zu sein, steht in krassem Widerspruch zur sehr umfangreichen und - im Gegensatz zur österreichischen – brillanten Publikationstätigkeit der schwedischen Sozialverwaltung, besonders das – möglicherweise sehr komplizierte - Altersvorsorgesystem betreffend. In Schweden und Österreich herrscht einhellige Zustimmung (gesamte EU!) zu den Grundzielen Schutz vor Armut, Ungleichheitsbeseitigung und Lebensstandardsicherung. Zugleich fordern 46% der Österreicher und 66% der Schweden strikte Beitragsäquivalenz (siehe Abb.WK.VIII.1-3), also sich widersprechende Ziele! 20% Differenz bei der Zustimmungsrates für ein rein versicherungsmathematisches System sind doch erheblich, als mögliche Ursache kann die bereits durchgeführte Reform und seine stärker ausgeprägte Kapitalmarkt- und Arbeitskultur gelten.

Besteht Vertrauen in zukünftige öffentliche Pensionszahlungen? Schweden und Österreicher sind optimistisch (Österreicher zu 61%, Schweden zu 53%) Pension beziehen zu können (siehe Abb.WK.V.4), sind aber von einem späteren Pensionsantritt überzeugt (Schweden: 80,5% - signifikant stärker als in Österreich: 67,8% - Abb.WK.V.1). Österreicher (61,7%) und Schweden (80,5%) glauben an eine stärkere Rolle privater Anteile (Abb.WK.S.V.2). In der Einschätzung des Pensionsalters sind die „reformerfahrenen“ Schweden, um einiges realistischer als die Österreicher (siehe Abb.WK.V.3/5). Während das faktische Pensionsalter der befragten Österreicher im Herbst 2001 bei 57,2 (im PPA 2 bei 58 Jahren lag, erwarteten die Nicht-Pensionisten bereits ein durchschnittliches Antrittsalter von 61,8 Jahren. Zu beachten sind die

Unterschiede zwischen Männern und Frauen, die von den Durchschnittswerten abweichen (siehe Abb.WK.V.3). Das deutlich niedrigere faktische Pensionsalter dürfte für Österreich durchaus normal sein.

Bei den Einstellungen zu Pensionsreformmaßnahmen (siehe Abb.WK.IX.b.1-3) verwundert die Zustimmung zu Maßnahmen im „indirekten“ Parameterbereich (Arbeitslosigkeit bekämpfen, Frauenbeschäftigung) nicht. Aufschlussreich, das von (Sozial-Politikern) so oft propagierte, vermeintliche Muss, Beiträge nicht zu erhöhen, dafür die Leistungen zu senken, findet weder in Schweden noch in Österreich viele Unterstützer (siehe Abb.WK.IX.a.2-5). Eine Mehrheit votiert für die Option der Beitragserhöhung oder längeres Arbeiten und unterstützt die Bereitstellung von Pensionszahlungen durch die österreichische Pensionsversicherung.

Die deutlichen Einstellungsunterschiede (z.B. höheres Solidaritätsgefühl in Schweden) lassen keine Schlüsse auf die konkrete institutionelle Ausformung der Pensionssysteme zu, das zeigen zumindest die Surveys. Diese Grundeinstellungen dürften mehr die Herangehensweise an Probleme prägen, die Berücksichtigung aller Aspekte bzw. Interessen im weitesten Sinne und das Vermeiden von ideologischen Scheuklappen schon bei der Problemrezeption. Schweden und Österreicher sind aber augenscheinlich stolz auf den Wohlfahrtsstaat und das Pensionssystem. Sie vertrauen (skeptisch) deren Leistungsfähigkeit, sehen die gleichen Reformmaßnahmen als prioritär an (z.B. Beitragserhöhungen). Dennoch, in Schweden scheint die Notwendigkeit der Erhöhung des Pensionsantrittsalters relativ einmütige Unterstützung und „Verständnis“ zu finden.

#### **Anmerkungen Abschnitt C, Kap. IV:**

<sup>19</sup> Teresa Kulawik (2005, Wohlfahrtsstaaten und Geschlechterregime im internationalen Vergleich, gender...politik...online, S.17) zum schwedischen Modernisierungspfad: „*Er führte nicht zu ähnlich maskulinistisch aufgeladenen politischen Identitäten (wie in Ö – Anm. d. Verf.),... eine Konfiguration..., in der die Geschlechterdifferenz sowohl für die Klassenbildungsprozesse wie für die politische Arena weniger bedeutsam, wenn auch keinesfalls unwichtig war. Die schwedische Frauenbewegung verfügt über einen herbeilich größeren Einfluss auf diese Staatsbildung. Charakteristisch für ihre Strategie war die Verknüpfung von Maternalismus mit dem Anspruch auf ökonomische Unabhängigkeit.*“

<sup>20</sup> Die im Abbildungs- und Tabellenanhang dargestellten Ergebnisse der Einstellungsforschung stellen eine willkürliche Auswahl dar. Zeitreihen, die den Veränderungsprozess dem jeweiligen Diskurs und den politisch veranlassten Reformschritten zuordnen könnten sind nicht vorhanden. Die Datenerfassung setzt in Schweden erst während des Umsetzungsprozesses der Reform ein, die Vergleichbarkeit zwischen Österreich und Schweden ist dadurch eingeschränkt. Die Kategorisierung der Surveyergebnisse ist angelehnt an die des „International Retirement Security Surveys“ (07/2005) und die des Eurobarometers (09 und 10/2001) „The Future of Pension Systems“. Hinweis: die Eurobarometer Surveys beinhalten eine Differenzierung der Einstellungen nach Gender, Bildungsstandard oder Alter, die man in den Auswertungsbänden nur aggregiert auf EU-Ebene dargestellt, was die Ergebnisse hinsichtlich dieser Betrachtungsdimension unverwertbar macht.

## **ABSCHNITT D – ANALYSE DER ALTERSSICHERUNG IN SCHWEDEN UND ÖSTERREICH: HISTORISCHE ENTWICKLUNG, INSTITUTIONELLE REGELUNGEN UND REFORMMASSNAHMEN**

### **I. Das Schwedische Alterssicherungssystem**

#### **I.1. Das „historische“ Schwedische Alterssicherungssystem**

##### **I.1.1. Die Entstehungsgeschichte und die entscheidenden Wendepunkte**

Das schwedische Alterssicherungssystem ist in 4 wesentlichen Schritten (inklusive Reform 1998) entstanden, es wurde formiert mit den Jahren 1914 bzw. 1948 und 1960 zu einem Lebensstandard sichernden System „vollausgebaut“. 1998 erfolgte die im Zuge dieser Arbeit analysierte Reform. Aufschlussreich für die Analyse ist nicht die historische Entwicklung an sich, sondern einige politische Konflikte und Grundstrukturen die bis zur Reform 1998 bzw. bis heute Wirkung entfalten.

##### **I.1.1.1. Das erste öffentliche Rentensystem 1914 und die Volkspension 1948<sup>21</sup>**

Nach zahlreichen gescheiterten Versuchen (auch unter Sven Hedin 1884) ein Rentensystem einzuführen, gelang es der Bauernschaft 1913 die Sozialdemokraten (SAP) unter Hjalmar Branting für ein universelles, steuerfinanziertes System zu gewinnen und zu überzeugen, dass Armutsbekämpfung für alle schwedischen Bevölkerungsgruppen eine Aufgabe der Arbeiterbewegung ist. Diese bedeutende strategische Allianz legte den Grundstein für die universelle Volkspension bzw. die ab 1998 eingeführte, nach wie vor steuerfinanzierte Garantierente. Sie schuf zudem die Grundlage, oder besser „Grundidee“ für die noch heute bedeutenden „Pufferfonds“ und zwar in Form der „Prämienreservefonds“ (Folkpensionfonden). Im Jahr 1937 und 1948 wurde die Grundlage für die wirkliche „Universalität“ der Volkspension geschaffen, einem über die Grenzen Schwedens hinaus bekannten Systemmerkmal. Die Folkpensionfonden verstärkten die schon früh in Form der betrieblichen Pensionen für bestimmte Berufsgruppen bestehenden kapitalgedeckten Elemente. Diese wurden ebenfalls zu einem schwedischen Systemmerkmal und einem wesentliche Politikerbe (vgl. Ryner 2002, S.138). In der Formationsphase plädierten im Übrigen die bürgerlichen und liberalen Parteien (u.a. Bertil Ohlin in den 1930ern) mit Hilfe des für die 1. Generation bestehenden Doppelfinanzierungsproblems und der Gefahr der „Kapitalakkumulation“ gegen ein Kapitaldeckungsverfahren (Krieger 1993, S.119), obwohl sie später entschiedene Befürworter einer kapitalgedeckten Privatisierung wurden.

##### **I.1.1.2. Die ATP-Zusatzrente: Konflikte und Verwirklichung bis 1960**

Im Jahr 1960 trat die einkommensbezogene ATP-Zusatzrente nach einer konflikthafte politischen Auseinandersetzung in Kraft. Die erfolgreiche politische Durchsetzung dieser wiederum richtungsweisenden Reform führte dazu, dass das ATP-System in der Sozialdemokratie als Kronjuwelen und Flaggschiff des schwedischen Wohlfahrtsstaates angesehen wurde, als Symbol des Sieges gegen die politische Rechte. Die Rechte wiederum sah vor allem den ATP-Reservefonds als Bedrohung der Unternehmen und

des Privateigentums an. Dementsprechend wirkte der Konflikt bis in die 1990er Jahre fort (Kangas u.a. 2006, S.14). Die Reform schuf wesentliche Selbstidentitäten bei den Akteuren und die Konfliktlinien bzw. die Polarisierung setzte sich bis zum Reformprozess 1998 fort (vgl. Fulcher 2002, S.288ff). Fenner (1998, S.340ff.) spricht von einem ideologisch aufladenden und mobilisierenden Streit um die Rolle des Staates. Einerseits standen da die Konservativen, die eine Renaissance der Marktwirtschafts(ideologie) und der Aktieneigentümer-Demokratie, den Abschied vom Steuersozialismus der SAP und die Verminderung der öffentlichen Rolle durch die „Wahlfreiheit“ der Bürger im Rahmen privater Zusatzversicherungsmöglichkeiten propagierten. Andererseits versuchte die schwedische Arbeiterbewegung zu ihren sozialen Wurzeln zurückzufinden, Stimmen zu optimieren und mit der Forderung nach einer gleichen Lebensstandard ermöglichenden obligatorischen Zusatzrente eine (ideologisch aufgeladene) Antwort auf die bürgerlichen Privatisierungspläne (Fenner 1998, S.337) zu geben. Die Ausführungen des vorangegangenen Abschnitts zur allgemeinen sozialpolitischen Entwicklung haben bereits die Kontinuität der bürgerlichen Positionen in der weiteren sozialpolitischen Entwicklung veranschaulicht. Insofern wird die Analyse der Reformprozesse und –akteure im Abschnitt E zeigen, wie sich die Positionen im Verlauf der Reformen verändert haben oder nicht. Zudem kann die tatsächliche institutionelle Ausgestaltung des Systems (wichtige, grundlegende Merkmale waren das Umlageverfahren und die staatliche Verwaltung) als prägend für den weiteren Verlauf gelten.

### **1.1.2. Die Ausbau- und Kürzungsmaßnahmen bis zum Inkrafttreten der Reform 1999**

Während nach der Umsetzung der ATP-Zusatzrente Ausbaumaßnahmen an der Tagesordnung standen, verursachte bereits die Ölkrise 1973 steigende Rentenausgaben. Die bürgerliche Regierung unter Thorbjörn Fälldin nahm daher schon 1981 erste Kürzungen über die Rentenanpassung bzw. über eine Teilrentenreduktion (1983 von SAP zurückgenommen) vor. Zumindest die Zeit ab Einsetzung einer Rentenkommission im Jahr 1984 bzw. die der Budget- und Währungskrisen gegen Ende der 1980er und bis Mitte der 1990er ist also insgesamt betrachtet schon durch wesentliche, kurzfristig und budgetär orientierte Konsolidierungsmaßnahmen gekennzeichnet (ausführlich in: Schludi 2005, S.92ff.), die aber noch nicht auf eine Abkehr vom einmal eingeschlagenen Pfad hinweisen und auch nicht Teil des Rentenreformprozesses sind. Die Maßnahmen wurden von bürgerlichen und sozialdemokratischen Regierungen (teilweise akkordiert) durchgeführt, der Krisendruck war enorm.

Ausbaumaßnahmen waren z.B. die Senkung des „normalen“ und des vorzeitigen Pensionsantrittsalters auf 65 bzw. 61 im Jahr 1976. Schon 1960 konnte man mit Abschlägen von 0,5% pro Jahr einen gleitenden Pensionsantritt beanspruchen. 1976 wurde auch ein Teilrenten-System eingeführt, das bis 1981 65 Prozent Einkommensersatzrate aufwies, danach auf 50 Prozent gesenkt und 1987 wieder rückgehoben wurde. Im Zuge der Vorbereitung auf das neue System wurde die Ersatzrate 1995 wieder auf 55 Prozent gesenkt, 2001 wurde die Leistung abgeschafft. Eine bedeutende Rolle spielten auch die Invaliditätspensionen (siehe Wadensjö 29.4.2005, S.65). Ab 1970 gab es die Möglichkeit aus medizinischen und Arbeitsmarktgründen, ab 1971 lediglich aufgrund von Arbeitsmarktgründen ab dem

Alter von 63 (1976 ab 60) eine Invaliditätsrente anzutreten. In der Praxis traten Menschen, die älter als 55 Jahre alt waren und maximal 21 Monate Anspruch auf Arbeitslosenunterstützung hatten, mit 58 Jahren und 3 Monaten in Rente (sog. „58,3-Rente“). 1991 strich man die reine Arbeitsmarktvariante, 1997 die kombinierte Variante, 1998 erhöhte man das Mindestalter auf 61 Jahre und trennte 2003 Invalidität- und Alterssicherung. Im Rahmen der Krise der 1990er nahmen bürgerliche und sozialdemokratische Regierung ein „Downsizing“ der Pensionen vor. Die Volkspension wurde nur auf Basis von 98 Prozent des Preisgrundbetrages kalkuliert („reduzierter P-GB“) und dieser zwischen 1995 und 1997 nur zu 60 Prozent an die Erhöhung des Konsumentenpreisindex angepasst. Auch die Leistungskriterien für die Folkpension wurden 1993 verschärft (volle Grundrente nur mehr bei mind. 30-jähriger Berufstätigkeit oder 40 Wohnjahren in Schweden) und die Wohnbeihilfen wurden vorübergehend gekürzt.

### **I.1.2. Die Grundstruktur des vor der Reform 1998 gültigen Alterssicherungssystems<sup>22</sup>**

Um im Zuge der Darstellung des „aktuellen“ schwedischen Rentensystems die Unterschiede zum davor gültigen Alterssicherungssystem vor Augen zu haben, werden dessen wesentliche Merkmale hier veranschaulicht.

- Die „Grundsicherung“, also die „Folkpension“ sollte Altersarmut vermeiden, die Regelsicherung ATP milderte den Einkommensausfall im Alter und sicherte grundsätzlich den „Erwerbsstatus“. Die ausgebaute 2. Säule galt schon immer als wichtige Einkommensressource im Alter, als „Aufbausicherung“.

- Betrachtet man die Grundstruktur und die institutionelle Ausgestaltung, dann kann das ATP-Rentensystem als ein duales System klassifiziert werden. Die universelle Wohnbürgerversorgung mit bedarfsabhängigen Zuschlägen (Folkpension) fungierte als „Grundsicherung“ mit dem Sicherungsziel der Armutsvermeidung. Die obligatorische, einkommensbezogene und leistungsorientierte ATP-Zusatzrente (allmänna tilläggspension) sollte grundsätzlich den Lebensstandard im Alter absichern. „Berufsständische“ Systeme spielten eine bedeutende Rolle, sie war für viele ein wesentlicher Faktor zur Verwirklichung des Lebensstandardprinzips, vor allem für Besserverdienende. Die Verwaltung entsprach in großen Teilen der 1./2. Säule der jetzigen (Ausnahme Prämienpensionsteil).

- Die Folkpension umfasste alle (16 bis 64-jährigen) Einwohner Schwedens, das ATP-System alle Erwerbstätigen mit einem Einkommen zwischen dem 1- und 7,5-fachen des Preisgrundbetrages. Die berufsbezogenen Systeme erfassten alle tarifvertraglich eingeschlossenen Arbeitnehmer oder fungierten als Sondersysteme für Besserverdienende.

- Die Finanzierung erfolgte im Umlageverfahren, eine Ausnahme war der Reservefonds. Die Grundrente wurde mit Arbeitgeberbeiträgen von 6,83 Prozent der Lohnsumme und allgemeinen Steuern finanziert, mit einem ungefähren Arbeitgeberanteil von ca. 6 Prozent (lt. Paster 2002, S.51). Die ATP-Zusatzrente (seit 1973 und bis 1995) wurde ausschließlich über Beiträge der Arbeitgeber und der Selbstständigen mit einem Beitragssatz von ca. 13 Prozent (ohne

Beitragsbemessungsgrenze) und Zuschüssen der AP-Fonds („Pufferfonds“) finanziert. 1997 kamen etwa 40 Prozent der ATP-Leistungskosten aus den AP-Fonds (mit steigender Prognose - Paster 2002, S.52). 1997 betrug der Anteil der Rentenausgaben 47 Prozent der Sozialausgaben, welche wiederum etwa 36 Prozent des BSP betragen (Claudia Heese 1999, S.60). Das Verhältnis Volkspension (inklusive Zuschläge) zur ATP betrug 2000 ca. 36 zu 64 Prozent (Paster 2002, S.53).

- Die Volkspension betrug ursprünglich 96 Prozent eines Preisgrundbetrages für Alleinstehende und 78,5% für Verheiratete. Zum Vergleich, das durchschnittliche Einkommen eines Vollzeitarbeiters 1998 belief sich ca. auf 5 Preisgrundbeträge (Schermann 1999, S.4). Die Volkspension wurde früher an alle ab 65, die mindestens drei Jahre in Schweden lebten, ausbezahlt, später war der Bezug der vollen Leistung von mindesten 40 Aufenthaltsjahren oder 30 ATP-Einkommensjahren abhängig (mit allfälliger anteilmäßiger Kürzung). Eine Reihe von Rentenzulagen stand für alle zur Verfügung, die keine ATP-Rente bezogen. Dazu gehörte die Rentenzulage (pensionstillskott: maximal 55% des P-GB's), die besondere Rentenzulage (särskilt pensionstilllägg: bei Betreuung eines kranken/behinderten Kindes), die Rentnerwohnzulage (bostadtillägg till pensionärer: Ersatz von maximal 85% der Wohnkosten mit Obergrenze), die Ehefrauenzulage (hustrutillägg) und Behindertenzulage. Meist waren Frauen die Bezieherinnen dieser Zuschläge (Paster 2002, S.37).

- Die ATP-Zusatzrente betrug 60 Prozent des pensionsbegründenden Einkommens und wurde anhand der 15 besten Einkommensjahre bemessen. Als Berechnungsgrundlage diente ein „Punktesystem“ und die Bemessungsgrenzen (einfache bis 7,5-fache P-GB – genaue Berechnung siehe Paster 2002, S.38/39 oder Heese, 1999, S.169/170). Pro Monat des Frühbezuges (also vor dem Alter von 65) wurde eine Reduktion von 0,5 Prozent vorgenommen. Zum Thema Hinterbliebenen- und Invalidenrente wird auf Kapitel III.1.1.5. verwiesen, zur Teilrente auf Kapitel III.1.1.1. 4. .

#### **Anmerkungen Abschnitt D – Kap. I.1.:**

<sup>21</sup> Für eine ausführliche Darstellung der historischen Entwicklung des Schwedische Alterssicherungssystems beachte Fenner (1998), Hort Sven E. Olssen (1997), Riegler/Schneider (1999) und Ryner (2002).

<sup>22</sup> Grundlegend für die Beschreibung sind die Arbeiten von Paster (2002, S.35ff), Leisering (2002, S.107ff.), Schermann (1999, S.4ff.), Baek (2006, S.72ff.), Krieger (1993, S.110ff.) und Heese (1999, S.159ff.)

## **I.2. Das aktuelle Schwedische Alterssicherungssystem<sup>23</sup>**

Die Grundlagen des neuen Systems basieren auf Beschlüssen des schwedischen Parlament vom 8. Juni 1994 (Verabschiedung der von der Rentenarbeitsgruppe erarbeiteten neuen Systemrichtlinien) und 8. Juni 1998 (Verabschiedung des konkreten Regelwerks). Die wesentlichen Regeln (für die einkommensbezogenen Teile der 1. Säule) traten mit 1.1.1999 in Kraft, ein Teil (v.a. die Garantiepension, automatischer Balancemechanismus) aufgrund der notwendigen Umstellungsarbeiten erst mit 1.1.2003. Die tarifvertraglich geregelte 2., betriebliche Säule wurde teilweise schon davor an das neue öffentliche System angepasst.

### **I.2.1. Institutionelle Grundstruktur und Sicherungsziel**

Das aktuelle schwedische Alterssicherungssystem besteht aus 3 „Säulen“, die erste Säule wiederum aus drei zusammengehörigen, sich ergänzenden Teilen bzw. Leistungen.

#### **I.2.1.1. Die 1. Säule (gesetzliche Rente – allmänna pensionen)**

Zur ersten Säule gehören die umlagefinanzierte „Einkommensrente“ (inkomstpension), die kapitalgedeckte „Prämienrente“ (premiépension) und die nachrangige, steuerfinanzierte „Garantierente“ für einkommensschwache Personen (Garantipension). Die einzelnen Teile dienen unterschiedlichen Sicherungszielen. Während umlagefinanzierte Einkommens- und kapitalfundierte Prämienpension eine obligatorische, erwerbs- und beitragsorientierte Regelsicherung darstellen, dient die bedarfsgeprüfte Garantiepension der universellen Grundsicherung aller in Schweden für eine gewisse Zeit wohnhaften Personen.

#### **I.2.1.2. Die 2. Säule (betriebliche Altersvorsorge)**

Die auf Tarifverträgen (alle tarifgebundenen Arbeitgeber leisten für jeden regulär Beschäftigten Beiträge in ein Betriebsrentensystem) beruhende betriebliche Altersvorsorge (tjänstepension) deckt über 90 Prozent aller Beschäftigten ab und ist daher als „ergänzende, rein an Erwerbspersonen orientierte, kategorielle Regelsicherung“ klassifizierbar.

#### **I.2.1.3. Die 3. Säule (private Altersvorsorge)**

Zur dritten Säule zählen alle Formen der individuellen, privaten Vorsorge, also Fonds- oder Versicherungsprodukte. Sie ist eine Aufbausicherung (das was über die Grund- und Regelsicherung hinaus gespart wird) und völlig unabhängig von den beiden anderen Säulen. Die ist rein beitragsorientiert, kapitalfundiert, mit gewissen steuerlichen Förderungen ausgestattet und grundsätzlich für alle (Einkommensfrage!) auf freiwilliger Basis zugänglich.

#### **I.2.1.4. Sicherungsziel**

Eskil Wadensjö (2005, S.59) leitet die Hauptziele des reformierten schwedischen Systems aus dem Antrag der Regierung im Parlament ab: *„Das reformierte Altersvorsorgesystem soll sowohl einen standardisierten Ersatz für das Einkommen als auch eine grundsätzliche Einkommensgarantie für diejenigen, die keine oder geringe Einkommen hatten, umfassen.“* (Antrag 1997/98, S. 151, inkomstgrundad

älderspension, m.m. Del 1, S.171) Hauptidee sei es, die Arbeitsanreize (nicht nur für ältere Arbeitnehmer) zu erhöhen, indem das System „fair“ und „praktikabel“ gestaltet ist. Das Äquivalenzprinzip soll gestärkt werden. Unter fair versteht Edward Palmer (2000, S.3) die Gleichbehandlung von Personen (also gleiche Pensionshöhe im Ergebnis) mit unterschiedlichen Erwerbskarrieren, aber gleicher Beitragsleistung und gleichem Pensionszeitpunkt bzw. -alter. Als weitere Ziele nennt Palmer eine transparente Umverteilung durch die explizit steuerfinanzierte Garantiepension und die finanzielle Stabilität des Alterssicherungssystems in Bezug auf die Faktoren Demografie und wirtschaftliche Entwicklung. Die Arbeitskräftemobilität soll gefördert und die Ersparnisbildung über private Finanzinstitutionen, welche die prognostizierte Entspargung der Reservefonds durch die Pensionierung der zahlenmäßig großen Geburtskohorte der 1940er kompensieren soll, gefördert werden.

### **1.2.2. Grundlegende, neue Merkmale**

- Imkomstpension (IP) und Premiépension (PP) sind rein einkommens- und beitragsorientierte Systeme, ohne leistungsorientierte Elemente und gehen grundsätzlich davon aus, dass die Bürger für sich selbst verantwortlich sind. Die bedarfsgeprüfte Garantiepension wiederum erbringt bewusst armutssichernde Leistungen. Basis für die Pensionsleistung ist das gesamte Lebenseinkommen. Ab 1998 sind die ehemals teilweise leistungsorientierten Regelungen im Rahmen der 2., beruflichen Säule, beginnend mit dem System der Arbeiter (lt. Palmer 2000, S.5), auf reine Beitragsorientierung umgestellt worden.

- Ein Teil der 1. Säule beruht auf dem sogenannten NDC-Prinzip (Notional Defined Contribution System), einer weltweiten Politikinnovation. Konkret werden die im Rahmen des Umlageverfahrens der Einkommenspension einbezahlten Beiträge durch Führung virtueller individueller Beitragskonten den Kapitaldeckungskonten des Prämienpensionssystems „vergleichbar“ („kompatibel“) gemacht und jedes Jahr mit der Einkommensentwicklung indexiert. Bereits erworbene Rentenansprüche sind transparent und nachvollziehbar.

- Die Pensionsleistungen berücksichtigen explizit die Lebenserwartung der jeweiligen Kohorte und werden – versehen mit einem automatischen Balancemechanismus, einem sogenannten Bremssystem (bromssystem) für wirtschaftlich schlechte Zeiten – so wie die NDC's mit der Einkommens-Wachstumsrate erhöht. (Teilweiser) Rentenbezug ist ab dem 61. Lebensjahr mit Abschlägen und nach dem für die Rentenberechnung verwendeten „Basialter“ von 65 Jahren mit Zuschlägen möglich. Witwenpensionen wurden abgeschafft.

- Die beiden zuvor genannten Charakteristiken unterwerfen das schwedische System einem automatischen, rein an Indikatoren orientierten, finanziellen Stabilitätsparadigma, das politische Verteilungshandlungen offensichtlich auf die Ebene der Höhe und der Zugangsmöglichkeiten zur Garantiepension reduziert. Ein bereits angesparter Pufferfonds (Reserven derzeit 5,5 Rentenjahresverpflichtungen) bzw. Übergangsregeln sollen unnötige Härten vermeiden helfen und rechtzeitige zusätzliche Vorsorge als Kompensation für prognostizierte Verminderungen der Einkommensersatzrate der öffentlichen Altersvorsorge ermöglichen.

- Die Beitragsraten sollen explizit stabil bleiben. Im Sinne einer Aufrechterhaltung des eigenen Lebensstandards müssen die Bürger ihre Aufwendungen, etwa im Bereich der 3. Säule (oder Konsumverzicht) erhöhen. Die Leistungen aus dem neuen System werden nur bei entsprechendem Wirtschaftswachstum und Fondsperformance eine ähnliche Höhe wie der Vergangenheit erreichen. Gründe dafür sind die Lebensdurchrechnung anstatt der 15 besten Verdienstjahre, die Berücksichtigung der Kohorten-Lebenserwartung statt einem fixierten Pensionsalter, die Pensionsindexierung anhand des Lohn-, nicht des Preiswachstums.

- Durch die NDC's ist es auch leichter möglich, gesellschaftlich und durch das System anerkannte einkommenslose und einkommensschwache Zeiten in Form von Gutschriften am virtuellen Beitragskonto zu berücksichtigen (Beispiel: Anerkennung von Kinderbetreuungs- oder Pflegezeiten).

- Der Einbezug kapitalgedeckter Elemente (der Prämienpension) in die 1. Säule eines öffentlichen Pensionssystems durch Gründung einer eigenen Prämienpensionsbehörde (Premiepensionsmyndighet PPM) ist wohl ebenfalls einzigartig. Es gelingt durch weitgehende Regulierung der Prämienpension ein bisher rein privates Element der Kapitaldeckung bewusst in den Regelungsbereich eines öffentlichen Alterssicherungssystems einzubeziehen (vgl. Schwarze Uwe 2004, S.20ff./33ff.), dieses private Element damit explizit nicht als Variante privater Vorsorge zu definieren, sondern umgekehrt. Damit wird eine neue Schnittstelle öffentlichen, Sozial- und privaten Rechts (konkret: Regelungen zur Finanzaufsicht – Tillsyn und zum Verbraucherschutz – Konsumentskydd) institutionalisiert.

### **I.2.3. Erfasster Personenkreis und Finanzierung**

#### **I.2.3.1. Die 3. Säule: Private Vorsorge**

Die private, kapitalgedeckte Säule ist grundsätzlich freiwillig und steht allen offen. Sie wird insofern steuerlich gefördert, als beispielsweise Beiträge für Individual Retirement Savings Accounts (Palmer 2002, S.81), Rentenversicherungen und Pensionsversicherungen steuerlich abzugsfähig (siehe CEA 11/2007, S.10) bzw. auch steuerfrei anzusparen sind. In den 1990er Jahren gab es eine Verdreifachung des Anteils privat versicherter Personen (Stand 2000 ca. 15% - DIA-Downloads 9.6.2008) bzw. des Versicherungssparens (försäkringssparande) bei gleichzeitig leicht sinkender Sparquote.

#### **I.2.3.2. Die 2. Säule: Betriebspensionen**

Für über 90 Prozent der schwedischen Arbeitnehmer zahlen die Arbeitgeber aufgrund kollektivvertraglicher Vereinbarungen obligatorisch 2 bis 5% in ein Betriebsrentensystem ein. Die Arbeitnehmer leisten individuell verschiedene Beiträge. Es gibt 4 große und einzelne kleinere Betriebspensionssysteme. Für Arbeiter werden beispielsweise etwa 3,5% des Einkommens aufgewendet. Es bestehen auch für die Beschäftigten von Kommunen, für öffentliche Angestellte und solche in Industrie und Handel, für Bank und Versicherungsangestellte oder etwa Skandia-Beschäftigte (ca. 30% Marktanteil an den gesamten Einlagen betrieblicher Alterssicherung) eigene Systeme. Ehemals leistungs- und umlageorientierte System wurden auf

umlagebasierte, kapitalgedeckte umgewandelt. Gefahr dabei ist die branchenspezifische Segmentierung (Leisering, Davy, Berner, Schwarze, Blömeke 2002, S.118).

Vor allem für diejenigen, die ein Einkommen über dem 7,5 fachen des Grundbetrages erhalten, also über der Beitragsbemessungsgrenze der 1. Säule (sie liegt etwa beim 1,5-fachen des Durchschnittseinkommens) liegen, ist die 2. Säule - inklusive der existierenden Zusatzversicherungsmöglichkeiten mit Eigenbeiträgen (Versicherungsprodukte oder Aktien des eigenen Unternehmen, inklusive Zusatzabsicherung) - die Grundlage für die Vermeidung eines extremen Einkommensausfalls bei Pensionsantritt.

#### I.2.3.3.1. Die 1. Säule: Einkommensbezogene Rente (inkomstpension - IP)

Die 1. Säule ist für alle in Schweden lebende Personen obligatorisch, die Beiträge sind bei gleichen Regeln für alle verpflichtend, freiwillige Zuzahlungen sind nicht möglich. Für die obligatorische erste Säule gilt ein Beitragssatz von 18,5 Prozent der Erwerbseinkünfte, des „rentenbegründenden Einkommens“ (pensionsgrundande inkomst). Dabei entfallen 16 Prozent auf das Einkommensrentensystem und 2,5 Prozent auf die Prämienpension. Arbeitnehmer erbringen einen Beitragssatz von 7 Prozent innerhalb der Bemessungsgrenzen, Arbeitgeber 10,21 Prozent. Sie leisten auch unter- und oberhalb der Bemessungsgrenze Beiträge, insgesamt 17,21%. Der Beitragsteil oberhalb der Grenze wird als Steuer vereinnahmt, der unterhalb kommt dem System selbst zugute. Selbstständige zahlen den Gesamtbeitrag. Auf lange Frist ist Beitragsparität vorgesehen. Für Sozialversicherungsleistungen trägt der Staat den Arbeitgeberanteil. Auf Sozialversicherungsleistungen wie das Arbeitslosengeld, das natürlich niedriger als das jeweilige individuelle Einkommen ist und daher die im beitragsbezogenen Pensionskonto gesammelten Pensionsansprüche verringern würden, gewährt der Staat einen Zuschlag von 13,3 Prozent (Paster 2002, S.78).

Rentenbegründende /-wirksame Einkünfte für „Inkomstpension“ und „Premiepension“ sind Einkommen aus nicht selbstständiger (Löhne inkl. steuerlicher Vergünstigungen) bzw. selbstständiger Tätigkeit und Leistungen der Sozialversicherung (Kranken-, Aktivitätszuschuss, Kranken-, Rehabilitations-, Erziehungs-, Arbeitslosengeld, Pflegebeihilfe, Ausbildungsbeihilfen, Erwachsenenbildungsförderung, Leibrenten der Berufskranken- und Unfallversicherung, Versicherungsentschädigungen aus Tarif). Ausnahmen stellen Kindergeld und Sozialhilfe dar. Einkünfte aus Kapitalanlagen, Vermögen, Vermietung, Verpachtung sind keine rentenbegründenden Einkünfte (Leisering u.a. 2005, S.116).

Bis 2000 bildete das 7,5-fache des „Preisgrundbetrages“ (prisbasbelopp), das sind SEK 40.100,- (laut <http://www.spv.se>, 25.7.2008; ca. € 3.777,42,- bei einem Ankaufskurs von 10,6157 am 25.7.08), die obere Beitragsbemessungsgrenze für rentenbegründende Einkünfte. Die untere Grenze wurde bei 42,3 Prozent des Preisgrundbetrages festgesetzt, das entspricht der Grenze für die Einkommenssteuererklärungspflicht. Mit der Umstellung auf die Einkommensindexierung beträgt die jetzige Obergrenze das 8,07-fache (ca. 150% des Durchschnittseinkommens eines Industriearbeiters) des neuen, ab 2001 angewendeten Einkommensgrundbetrages, des „inkomstbasbelopp“, der SEK 44.500,- beträgt (laut Orange Report 2006, S.15; ca. € 4.191,90,-). Zur Erklärung, um verschiedene Verwendungsweisen in der Literatur zu erklären sei darauf

hingewiesen, dass sich aus 93% des 8,07-fachen durch den Abzug von allgemeinen Rentenbeiträgen von 7,5% effektiv das 7,5-fache ergibt. 9 Prozent der Einkommen (Orange Report 2007, S.37) sind über dieser Grenze. (Konkrete Werte von Preisgrundbetrag (2008: Kr 41.000 ~ € 3.862,-) und Einkommensindex sind in Abbildung (Abb.VII.1 – siehe Anhang) ersichtlich.<sup>24</sup> Ab 1999 gibt es übrigens keine Altersgrenze mehr (ursprünglich 18) für den Erwerb von Rentenansprüchen (regeringskansliet 2003, S.9).

I.2.3.3.2. Die 1. Säule: Rentenwirksame Beträge (~ Ersatzzeiten) der „Inkomstpension“  
Aus gesellschafts- und verteilungspolitischen Gründen anerkennt das schwedische Alterssicherungssystem im Rahmen der Einkommensrente Zeiten ohne oder mit geringerem Einkommen durch die Einräumung von (zusätzlichen) rentenwirksamen Beträgen. Der Staat zahlt aus dem Steueraufkommen auf das persönliche Konto „Ersatzbeiträge“ (normal Arbeitgeberanteil, bei Kindererziehung auch Arbeitnehmeranteil). Zu den „rentenwirksamen Beträgen“ zählen: Kindererziehungszeiten, Wehr- und Zivildienstzeiten (50% des durchschnittlichen rentenwirksamen Einkommens/Tag), Studienzeiten (138% der Studienbeihilfe), Kranken- und Aktivitätszuschuss (ehemalige Invaliditäts- und Frühpension).

Weil das Elterngeld mit 80% des Letzteinkommens (360 Tage, danach Tagessatz für 90 Tage - Paster 2002, S. 78) den Einkommensausfall nicht kompensiert, gibt es einen Zuschlag für Kindererziehungszeiten. Dafür gibt es drei Berechnungsmethoden, die vom Ergebnis günstigste kommt zur Anwendung. Die „Individual Reference Income“-Methode dient vor allem dem (auf das Voreinkommen bezogenen) Ersatz bei ganz oder größtenteils entfallenden Einkommen des Elternteiles während der Kindererziehung; die „General Reference Income“-Methode ersetzt die Differenz des rentenbegründenden Einkommens während der Kinderzeit auf 75 Prozent des Durchschnittseinkommens aller Versicherten in diesem Jahr; die „Fixed Amount“-Methode schreibt einen Einkommensgrundbetrag gut (Details siehe die übersichtliche und noch aktuelle Darstellung in Paster 2002, S.79). Grundvoraussetzungen sind: „Erwerbsbedingung“ (förvärvsvillkoret – min. 5 Jahre rentenwirksame Einkünfte mit mindestens 2 Einkommensgrundbeträgen pro Jahr); der tatsächlich erziehende (Min. halbes Jahr) Elternteil ist bezugsberechtigt; Eltern können wählen, wer den Rentenanspruch erhält, wird bis 31.1. des Folgejahres der Kindererziehung nicht gewählt, erhält der Elternteil mit der niedrigeren Rentenrechnungsgrundlage diese Gutschrift; Kindererziehungs-Rentenansprüche gibt es während der ersten 4 Lebensjahre des Kindes, bei mehreren Kindern immer nur für eines.

I.2.3.3.3. Die 1. Säule: Prämienrente (premiépension - PP)

Die für die Prämienpension vorgesehenen Beiträge von 2,5 Prozent (1995-1998: 2%) werden an die Prämienpensionsbehörde bezahlt. Ehepaare können Prämienrentenansprüche gegenseitig (Erklärung an die RFV) übertragen.

I.2.3.3.4. Die 1. Säule: Garantierente (garantipension)

Die Garantierente stellt grundsätzlich das „wohnsitzbezogene“ Element des schwedischen Alterssicherungssystems dar - „arbeitsbezogenes“ Element ist der einkommensbezogene Teil - weil davon alle Einwohner Schwedens erfasst sind, die 1. keine oder zu geringe (inländische) einkommensbezogene Anwartschaften bzw.

(ausländische) Rentenansprüche bilden konnten und 2. mindestens 3 Jahre in Schweden, einem anderen EU-Land oder einem Land mit dem Schweden ein Sozialversicherungsabkommen hat, gelebt haben. Finanziert wird diese Leistung über Steuergelder (und über der Beitragsbemessungsgrenze liegende Arbeitgeberbeiträge, Überweisungen der sogenannten „Pufferfonds“ an den Staatshaushalt. (Auch „garantierte Anpassungsrente“ an erwachsene Hinterbliebene und der garantierte Teil der Waisenpension an Kinder wird über den Staatshaushalt finanziert.)

#### **I.2.4. Verwaltung und Kompetenzen**

##### **I.2.4.1. Die 1. Säule**

Das Ministerium für Gesundheit und soziale Angelegenheiten (socialdepartementet) fungiert als oberste Aufsichtsbehörde.

##### **I.2.4.1.1. Die Einkommens- und Garantierente**

Das Reichsversicherungsamt (riksförsäkringsverket RFV), eine unabhängige Körperschaft öffentlichen Rechts, ist die für Rentenangelegenheiten zuständige, beaufsichtigende und ohne ministerielles Weisungsrecht leitende Zentralbehörde. Sie exekutiert die von Regierung und Parlament beschlossenen Maßnahmen. Ihr steht ein vom Parlament gewähltes Komitee vor. Lokal sind 360 Versicherungskassen („Sozialversicherungsämter“ - försäkringskassan) für die Sachbearbeitung in Rentenangelegenheiten (aller Sozialleistungen) bzw. Rentenauszahlungen (inklusive Prämienrente) zuständig. Koordinierend wirken 25 regionalen Sozialversicherungsanstalten (Körperschaften öffentlichen Rechts mit gewählten Komitees).

##### **I.2.4.1.2. Das virtuelle Pensionskonto (Notional Defined Contribution Account - NDC)**

Die Führung der NDC's ist zentrale verwaltungstechnische Aufgabe des Reichsversicherungsamtes und der Versicherungskassen (siehe I.1.5.). Die Versicherten erhalten von der Versicherungskasse spätestens mit 31.3. einen jährlichen Rentenbescheid (ca. 5,7 Mio. „Orange Envelops“ im Jahr 2003 – RFV 2003, S.13), der das rentenwirksame Einkommen und den Rentenanspruch für Einkommens- und Prämienrente beinhaltet. Ebenfalls abgebildet ist die prozentuelle Änderung zum Vorjahr, ihre Ursachen (Wachstum, Erbgewinne, Kosten) und eine Prognose über die Höhe der zu erwartenden zukünftigen Rente.

##### **I.2.4.1.3. Der Automatische Balancemechanismus und die Pufferfonds**

Die Systemstabilität (Ausgaben dürfen langfristig nicht über den Einnahmen inklusive der Pufferfonds liegen) ist ein wesentliches Aufsichts- und Verwaltungskriterium für die mit der Führung des Systems betrauten Institutionen, die Politik soll in diesem Bereich aufgrund einer bewussten Entscheidung keine Rolle mehr spielen (siehe I.1.5.).

##### **I.2.4.1.4. Die Prämienrente und die Prämienpensionsbehörde**

Für den Bereich der Prämienrente sind Sozial- (zentrale Behörde Reichsversicherungswerk) und Finanzministerium gemeinsam zuständig. Mit 1.7.1998 wurde eine eigene Behörde, die „Prämienpensionsbehörde“ (Premiepensionmyndighet – PPM), eingerichtet, die hauptsächlich dem Finanzministerium zugeordnet ist. Sie greift bei der Aufgabenerfüllung auf

verschiedene Behörden zurück, u.a. auch auf die Finanzmarktaufsichtsbehörde (finansinspektionen – Aufsicht über Fondsverwalter und Anbieter, wie Investmentfonds, Banken oder Versicherungen), insgesamt also eine ganze Reihe an Akteuren.<sup>25</sup> Für die PPM fällt eine jährliche Gebühr von ca. 0,3% des Fondskapitals an.

In der Ansparphase fungiert die PPM als Vermittlerin zwischen den Fondssparern und den von diesen auszuwählenden Fonds bzw. –managern (lt. Orange Report 2006 per Ende 2005 779 Fonds und 83 Fondsmanager). Es gibt ganz bewusst keinen direkten Kontakt zwischen diesen beiden Gruppen, um den im Bereich der privaten Vorsorge üblichen „Wettbewerb um den Einzelnen“ (damit hohe Marketing- und Provisionskosten, „stranded costs“ und Fehlentscheidungen aufgrund der Eigeninteressen der Anbieter /Berater) zu verhindern. Die PPM führt die individuellen (Prämienrenten-) Konten, sie handelt Verträge mit den Fonds- und Fondsmanagern aus. Die derart „lizensierten“ Fonds verpflichten sich Informationen für die Sparer bzw. einen detaillierten Report über die administrativen Kosten zur Verfügung zu stellen und keine Switch-Kosten zu verlangen, was vor allem die Anleger mit geringen Beiträgen unterstützt. Die PPM übermittelt die aggregierten Beiträge an die Fonds, sie stellt wichtige Informationen (z.B. tagesaktueller Wert, „Fondsperformance“, der individuellen Konten; Basisinfos für die Fondsveranlagung; jährlichen Kontoreport und Rentenprognose) für die Sparer zur Verfügung. Die Gesamtkosten der Prämienrente betragen 11% (Orange Report 2006, S.17). Im Jahr 2001 durften die Sparer erstmals eine Fondsgesellschaft auswählen, für jene, die keine Auswahl treffen woll(t)en oder sich für den zur Verfügung stehenden staatlichen Prämienfonds entscheiden, gibt es spezielle Fonds (siehe unten). Die Beiträge werden vor Weiterleitung an die Fondsverwalter vom Reichsschuldenamt in einem „Übergangsfonds“ (staatliches Treasury) mit geringem Risiko „zwischenveranlagt“ (ca. 18 Monate). In der Rentenphase agiert die PPM mehr oder minder als Pensionsversicherer, d.h. z.B. bei fixierter Rentenannuität trägt die Behörde das Langlebigkeitsrisiko.

#### I.2.4.1.5. Die ATP-, Premium Choice- und Premium Savings Fonds

Die ATP-Pensionsfonds, als Elemente des alten, nur mehr „überschneidend“ zur Anwendung kommenden Einkommensrentensystems sind Teil des National Schwedischen Pensionsfonds (AP-Fonds) und werden durch das Finanzministerium beaufsichtigt. Die insgesamt 6 Nationalen Schwedischen Pensionsfonds (AP-Fonds) lagern die eingehenden Beiträge zwischen und „puffern“ die Reserven. Der Premium Savings Fund (premiensparfunden) veranlagt die Mittel für „Nicht-Wähler“, der Premium Choice Fund (premievalsfonten) die Beiträge derjenigen die explizit den staatlich gemanagten Fonds gewählt haben .

#### I.2.4.2. Die 2. und 3. Säule

In beiden Bereichen haben die Finanzaufsicht (tillsyn) des Finanzministeriums bzw. konkret die Finanzmarktaufsichtsbehörde (finansinspektionen) und auch der Verbraucherschutz (konsumentskydd) entsprechende Aufgaben. Im Bereich der 2. Säule sind die Tarifpartner, Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände grundsätzlich frei in ihren kollektivvertraglich fixierten Vereinbarungen, die Verwaltung selbst erfolgt durch die einzelnen (auch betrieblichen, wie Skandia) Anlage- oder Versicherungsgesellschaften.

## I.2.5. Leistungen

### I.2.5.1. Leistungen der 3.Säule

Für die 3. Säule sind im Lebensversicherungsbereich nur jene Produkte zugelassen, die frühestens mit dem 55. Lebensjahr und für mindestens 5 Jahre ausbezahlt werden (siehe Leisering/Schwarze/u.a., 2002, S.119). Der Anteil von Zahlungen aus privaten Vorsorgeverträgen an den gesamten Rentenleistungen betrug zu Beginn der 2000er ca. 4 Prozent (DIA-Daten&Fakten, <http://www.dia-vorsorge.de/downloads/df010401.pdf>, 9.6.2008).

### I.2.5.2. Leistungen der 2. Säule

Die Leistungen der 2. Säule werden ebenso wie die der 3. Säule) nicht auf Leistungen der 1. Säule (inklusive Garantierente) angerechnet. Viele der früher überwiegend leistungsorientierten Systeme wurden auf reine Beitragsorientierung umgestellt. Früher waren oft 30 Beitragsjahre für eine volle Leistung notwendig. Bemessungsgrundlage waren die besten 5 Erwerbsjahren oder die letzten Entlohnung (vgl. Westerheide 2002, S.79ff.). Die beitragsorientierte Umgestaltung wird gravierende Änderungen bringen, die Leistungen sind ausschließlich von der Höhe der einbezahlten Beiträge abhängig und daher noch nicht absehbar. Die zukünftig erzielte Nettoerndite (Veranlagungsergebnis abzüglich Kostenaufwand) wird entscheidend dafür sein, ob die in vielen Systemen (wie beispielsweise der betrieblichen Altersvorsorge der Angestellten in Industrie und Handel – ITP) bisher als „Richtlinie“ bestehende Ersatzrate von ca. 10 Prozent des letzten Einkommens – für Einkommen innerhalb der Beitragsbemessungsgrenze der öffentlichen Alterssicherung - aufrechterhalten werden kann. Für über der Beitragsbemessungsgrenze liegende Einkommen galt bisher (bis zu einer individuell festgesetzten Grenze) eine Orientierung an einer Gesamtersatzrate von 1. und 2. Säule von 65 Prozent, darüber von 32,5 Prozent.

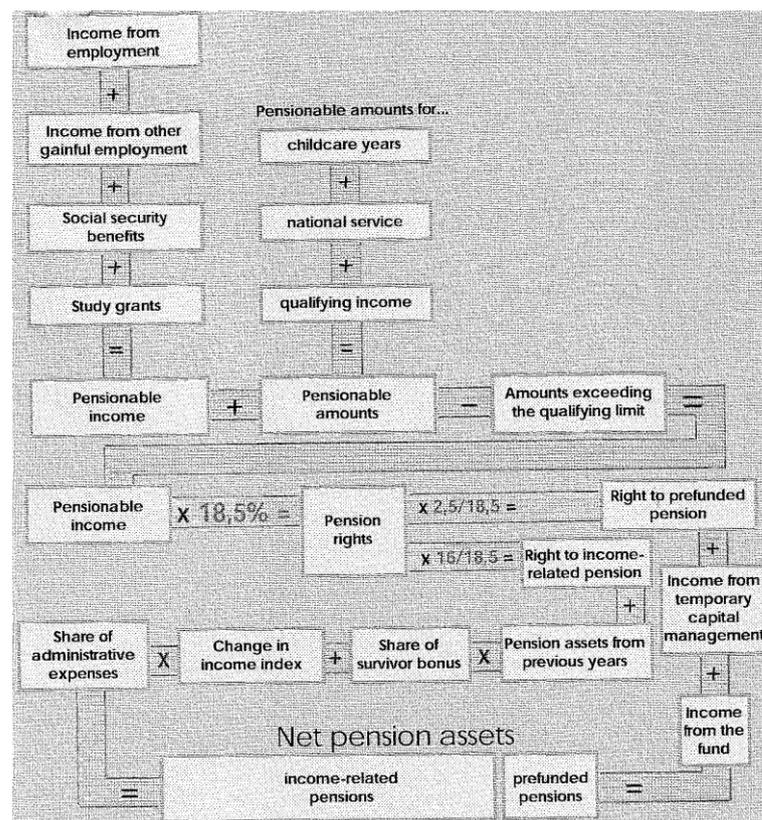
Grundsätzlich werden lebenslange Renten erbracht, die Lebenserwartung ist daher ein Risikofaktor für die (zukünftigen) PensionistInnen. Die Zusatzsicherungen erbringen entweder eine lebenslange Rente oder Varianten von Zeitrenten bzw. Einmalzahlungen (auf bzw. nach mindestens 5 Jahre/n). Es können Hinterbliebenen- oder Erwerbsunfähigkeitspensionen vereinbart werden. Mit einem „fiktiven Pensionsalter“ von 65 Jahren ist man aufgrund versicherungsmathematischer Abschläge nach unten und oben flexibel. Die ursprüngliche Altersgrenze von 67 Jahren für die Teilnahme am System wurde entfernt. Der Rentenanstritt ist unabhängig von der 1. Säule möglich.

### I.2.5.3.1. Die 1. Säule: NDC-Systematik

Leistungsgrundlage für die einkommensbezogene Säule sind die im Laufe des Lebens am individuellen, virtuellen Konto (NDC) angesammelten Rentenguthaben aus Einkommensrenten- und Prämienrententeil. Die folgende Abbildung (Abb.C.1) veranschaulicht die am Konto gesammelten Beiträge aus rentenbegründendem Einkommen (Inkomstpension und Premiepension) und rentenwirksamen Beträgen (~ Ersatzzeiten). Die „individuellen Konten“ sind „virtuell“, da das System auf dem Umlageverfahren basiert und die eingenommenen Gelder zu großen Teilen umgehend auf die Pensionsbezieher umgelegt werden (der Rest geht in die Pufferfonds) und

„simulieren“ Kapitaldeckung. Die Beiträge werden summengleich als Rentenguthaben am Konto erfasst. Die Verzinsung oder Rendite ist nicht die des Kapitalmarktes, sondern die Rentenguthaben werden jährlich mit dem „Erbgewinn“ und dem „Einkommensindex“ aufgewertet. Der Erbgewinn stellt die Aufteilung der Guthaben jener, die das Rentenalter nicht erleben und noch nicht 60 Jahre alt sind, auf die Hinterbliebenen der zugehörigen Geburtskohorte dar. Der „Einkommensindex“ (inkomstindex) entspricht der Wachstumsrate der durchschnittlichen Beitragsgrundlage des gesamten Einkommenssystems. Die Grundidee dabei ist die Sicherstellung des gleichgetakteten Wachstums der Rentenguthaben und der Einkommen der Berufstätigen. Als Ausgangswert 100 gilt der Wert des Jahres 1999. Es wird das durchschnittliche Wachstum des rentenwirksamen Einkommens (pensionsgrundande imkomst) der Personen zwischen 16 und 64 Jahren) der letzten 3 Jahre herangezogen. Die Kosten der Verwaltung werden anteilig vom Konto abgezogen (Kostensatz ca. 1% - Orange Report 2006).

(Abb.C.1) Zusammensetzung und Wachstum des Pensionskontos



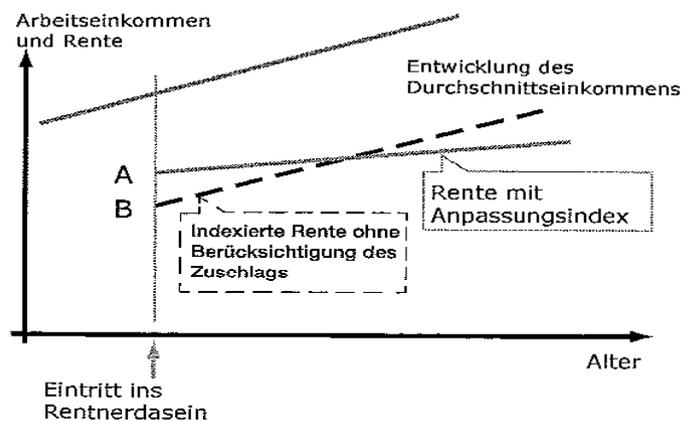
### I.2.5.3.2. Die 1. Säule – Grundsätzliches zur Einkommensrente

- Teilungszahl (delningstal) und Anpassungsindexierung der Renten

Vor Rentenanstritt wird das rentenbegründende Einkommen bzw. der gesamte Rentenanspruch (Pensionsrätter; inklusive der ATP-Anteile) aus dem Konto durch eine „Teilungszahl“ (Annuitätsfaktor - Berechnungsalter 65 Jahre) dividiert und ergibt so die

jährliche Rente. Die Teilungszahl berücksichtigt die durchschnittliche Restlebensdauer des konkreten Geburtsjahrganges und einen „Zuschlag“ von 1,6 Prozentpunkten, das ist die angenommene Systemnorm für die zukünftigen Wirtschaftswachstumsraten. Dieser Zuschlag vermindert die Teilungszahl und erhöht die Anfangspension, saugt sich aber mit den Jahren auf und kehrt sich ins Gegenteil (siehe Abb.C.2). Die alle 5 Jahre aktualisierten Sterbetafeln differenzieren nicht zwischen Frauen und Männern! Die jährliche „Anpassungsindexierung“ (ab dem 2. Rentenbezugsjahr) sorgt für eine Valorisierung der Rente, die durch die Bindung an den Einkommensindex (früher Preisindex) ein Auseinanderentwickeln aktiver und Renteneinkommen verhindert. Früher bedeutete ein Zurückbleiben der aktiven Einkommen hinter der Preisentwicklung eine Besserstellung der Rentner und gleichzeitig ein Finanzierungsproblem, der umgekehrte Sachverhalt ein ebenso unerwünschtes Zurückbleiben der Rentnereinkommen hinter denen der Aktiven. Zusätzlich überschritten viele Aktive die preisangepasste Beitragsbemessungsgrenze.

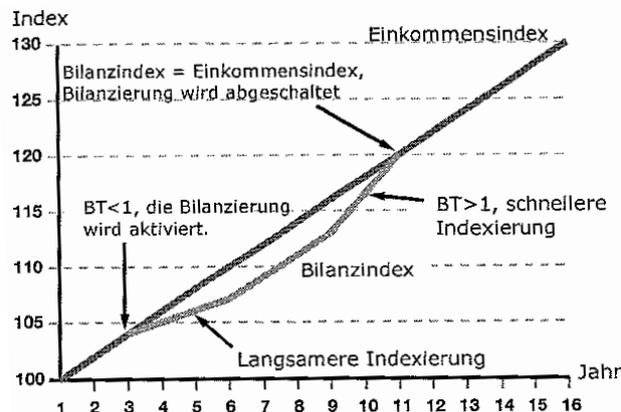
**(Abb.C.2)** Anpassungsindexierung und Zuschlag



#### - Automatischer Balancemechanismus („Pensionsbremse“) und Pufferfonds

Der Indikator der „Bilanzzahl“ sichert die Systemstabilität und hält Aktiva (eingezahlte Beiträge + Rücklagen) und Passiva (derzeitige Rentenzahlungen + zukünftige, auf den individuellen Konten abgebildete Rentenansprüche + Verpflichtungen aus dem ATP-System) des umlagefinanzierten Einkommensrentensystems im Gleichgewicht. Ist die Bilanzzahl (Division der Aktiva durch die Passiva) größer als 1, können die Verpflichtungen auf Dauer mit dem gegebenen Beitragsatz erfüllt werden. Kurzfristige Schwankungen bzw. die jetzt schon absehbaren höheren Belastungen durch geburtsstarke Jahrgänge werden in Schweden durch die über Jahrzehnte im alten ATP System aufgebauten Pufferfonds abgefangen. Die Reserven betragen derzeit etwa das knapp 5-fache der gesamten jährlichen Pensionsleistungen (Orange Report 2007, S.30). Sinkt die Bilanzzahl unter den Wert von 1, das heißt es besteht ein Ungleichgewicht, dann tritt an die Stelle des Anpassungsindex ein sogenannter „Bilanzindex“, der die jährliche Aufwertung der Renten verlangsamt. Verändern sich die Faktoren wieder in eine positivere Richtung wird der Spalt zwischen der Einkommensindexierung der noch nicht ausgezahlten Rentenguthaben und der Bilanzindexierung der laufenden Renten wieder geschlossen (siehe Abb.C.3).

**(Abb.C.3)** Automatischer Balancemechanismus (Pensionsbremse - bromssystem)



### I.2.5.3.3. Die 1. Säule – Leistungsarten der Einkommensrente

#### I.2.5.3.3.1. Voll-, Viertel-, Halb- und Frührente:

Es gibt kein fixes Pensionsalter, nur einen nach oben offenen „Pensionskorridor“. Ab Vollendung des 61. Lebensjahres kann man eine volle, eine „Viertel-“, eine „Halb-“, oder eine „Dreiviertel-Rente“ in Anspruch nehmen und daneben noch arbeiten. Der Vorteil am Weiterarbeiten ist, dass sich rentenbegründendes Einkommen und virtuelles Kapital am Konto erhöht und die Teilungszahl (durch den Lebenserwartungsfaktor) kleiner wird (nicht aber nach 65). Die spätere monatliche Rente erhöht sich. Zwischen den jederzeit möglichen Wechseln muss zumindest ein Zeitraum von 6 Monaten verstreichen. Bezieht jemand eine Altersrente vor dem 65. Lebensjahr, so kommt eine erhöhte Teilungszahl zur Anwendung, die die zu diesem Zeitpunkt höhere Lebenserwartung berücksichtigt. Die frühere Teilzeitrente ab 61 wurde (ab) 2000 abgeschafft.

#### I.2.5.3.3.2. Hinterbliebenenrenten

Zu den Hinterbliebenenrenten (afterlevandepension) aus Einkommens- und Garantierente gehören die Anpassungsrente, die Waisenrente und die Witwenrente:

- Bei der garantierten, einkommensbezogenen oder verlängerten Anpassungsrente (omställningspension) setzt sich die Hinterbliebenenleistung aus garantierter Anpassungsrente (garantipension till omställningspension) und einkommensbezogener (inkomstrelaterad omställningspension) zusammen. Bezugsvoraussetzungen für eine 12-monatige Anpassungsrente sind mindestens ein mindestens 5-jähriges ununterbrochenes Zusammenleben mit dem verstorbenen Partner, das Vorhandensein von Kindern unter 18 Jahre und man darf noch nicht 65 Jahre alt sein. Der garantierte Teil beträgt das 2,13fache des Preisgrundbetrages. Der einkommensbezogene Teil (der auf die Einkommensrente angerechnet und entsprechend verringert wird) beträgt 55 Prozent der Rentenbasis des Verstorbenen. Die Anpassungsrente endet mit dem eigenen Pensionsantritt oder bei neuerlicher Heirat. Die „verlängerte“ Anpassungsrente kann bezogen werden, wenn man mit einem unterhaltsberechtigten Kind zusammenlebt, solange bis dieses das 12. Lebensjahr vollendet.

- Die Waisenrente (efterlevandestöd till barn)

Ab dem Tod eines Elternteiles, haben die Kinder bis zum 18. Lebensjahr Anspruch auf eine Waisenrente. Für jeden verstorbenen Elternteil werden 30% von der Garantierente und dessen einkommensbezogener Rentenbasis ausbezahlt. Bei mehreren Waisen wird ein zwischen ihnen aufzuteilender 20%igem Zuschlag ausbezahlt. Es erfolgt eine Verlängerung bei Bezug von verlängertem Kindergeld oder Studienbeihilfe.

- Witwenrente (änkepension)

Im neuen Alterssicherungssystem wurden alle abgeleiteten Ansprüche wie Witwenrenten abgeschafft. Ein Überbleibsel ist die Witwenrente für schon vor 1990 verheiratete Frauen. Eine detaillierte Regelung (siehe Försäkringskassan 1.1.2008, Survivor, S.2.ff) – sie unterscheidet zwischen Frauen alter und jünger als Jahrgang 1944 - sieht Leistungen aufgrund der alten ATP-Zusatzrentenpunkte, der Anpassungsrente bzw. einer Garantiepension vor, die mit Antritt der eigenen Pension wegfällt. Zum Teil kann sie weiter als Beihilfe bezogen werden.

I.2.5.3.3.3. „Invaliditätsrente“

Die Invaliditätspension ist nicht mehr Teil des Alterssicherungssystems und wurde mit 1.1.2003 (Wadensjö 2005, S.67) ins Krankengeld-System integriert. In einer ersten Phase wird sehr oft „Krankengeld“ (sjukpenning) bezogen. Sobald bei 30- bis 64-Jährigen erkennbar ist, dass die Einschränkung der Arbeitsunfähigkeit von mindestens 25 Prozent zumindest ein Jahr dauert, wird ein sogenannter einkommensbezogener „Krankenzuschuss oder Krankheitsausgleich (sjukersättning)“ bezahlt (Berechnung aus Durchschnitt der drei höchsten Bruttojahreseinkommen der Versicherungsjahre vor dem Versicherungsfall). Bei geringem Voreinkommen wird ein „Garantiegeld“ (entspricht Regeln der Garantierente, muss allerdings als Zusatzversicherung bestanden haben) bezahlt. Mit dem Krankenzuschuss erwirbt man rentenbegründende Einkünfte, nicht mit dem Garantiegeld. Ehemalige „Frührenten“ wurden in Kranken- oder Aktivitätszuschuss (-ausgleich – aktivitetersättning) umgewandelt. Sie wird an versicherte Personen zwischen 19 und 29 Jahren auf maximal 3 Jahre zu 100, 75, 50 oder 25% (je nach Arbeitsunfähigkeit) ausbezahlt und danach in einen Krankenzuschuss umgewandelt. Er beträgt 65% des durchschnittlichen Einkommens der letzten 3 Jahre (Wadensjö 2005, S.67). Bei zu geringem Einkommen wird wiederum „garantierter Ausgleich“ bezogen. Kranken- und Aktivitätszuschuss begründen ein rentenbegründendes Einkommen von 93 Prozent des jeweiligen Einkommens.

I.2.5.3.3.. Säule – Prämienrente

Die Prämienrente kann ab einem Alter von 61 Jahren bezogen werden, der Bezug muss nicht konform gehen mit dem der Einkommenspension. Das verhilft zu einer gewissen Flexibilität, vor allem hinsichtlich möglicher Kapitalmarktkrisen. Die Rentner können zwischen einer lebenslangen, fixen (versicherungähnlichen) monatlichen Rente und einer variablen, vom jeweiligen Wert der Fonds abhängigen, lebenslangen monatlichen Rente wählen. Bei ersterer geht das Fondskapital auf die PPM über, diese kalkuliert die Rente und trägt allfällige Verluste selbst. Bei der zweiten Möglichkeit verbleibt das Fondskapital am individuellen Konto, das weiter vom Fondsmanager verwaltet wird. Die Höhe der monatlichen Pension ist dann je nach Fondswert variabel. Derzeit

(Orange Report 2007, S.18) wird bei der ersten Lösung eine jährliche Rendite von 2,2 Prozent einkalkuliert, bei zweiterer 3,9 Prozent.

- Hinterbliebenenrente aus Prämienrente - vor und nach Pensionsantritt

Sowohl für den Zeitraum vor Prämienrentenbeginn als auch für die Rentenbezugsphase selbst können Hinterbliebene (im Vorab!) freiwillig abgesichert werden. Bei ersterer bestätigt die PPM, dass über das individuelle Prämienrentenkonto zumindest ein Jahr lang der ausgewählte Betrag finanziert werden kann. Diese Hinterbliebenenrente kommt für 5 Jahre an verheiratete Hinterbliebene, geschiedene Partner (soweit gemeinsame Kinder vorhanden sind), den registrierten Lebenspartner oder Kinder unter 20 Jahren zur Auszahlung. Bei Beantragung in der Rentenbezugsphase wird eine lebenslange Annuität berechnet und ausbezahlt, die die Lebenserwartung beider Ehepartner berücksichtigt. Bei Trennung kann ein Antrag auf Rücksetzung in eine nur auf eine Person bezogene Annuität beantragt werden.

#### 1.2.5.3.4. Die 1. Säule: Garantierente (garantipension)

Die Garantierente ist eine Grundabsicherung und kommt bei geringem oder keinem Einkommen frühestens ab 65 zur Auszahlung. Für Verheiratete beträgt die Leistung 1,9 Preisgrundbeträge, für Ledige 2,13. Der Preisgrundbetrag ist Bezugsgröße (nicht der Einkommensgrundbetrag) für alle Berechnungen inklusive der jährlichen Pensionsanpassung. Anspruch auf Garantierente besteht ab einer Wohndauer von mindestens 3 Jahren in Schweden (einem EU- oder Land mit Sozialversicherungsabkommen mit SW). Der volle Anspruch entsteht aber erst bei 40-jähriger Wohndauer (im Alter von 16 bis 64) in Schweden. Pro Jahr kürzerer Aufenthaltsdauer wird die Garantierente anteilig um ein Vierzigstel gekürzt. Sie vermindert sich auch bei gleichzeitigem Bezug einkommensbezogener Altersrenten (Einkommens-, Prämien-, ATP-Zusatz-, Witwenrenten) oder bestimmten ausländischen Pensionszahlungen. Nicht angerechnet werden Einkommen aus 2. oder 3. Säule oder aus Kapital.

(Abb.C.4) Garantierente Un-/Verheiratete

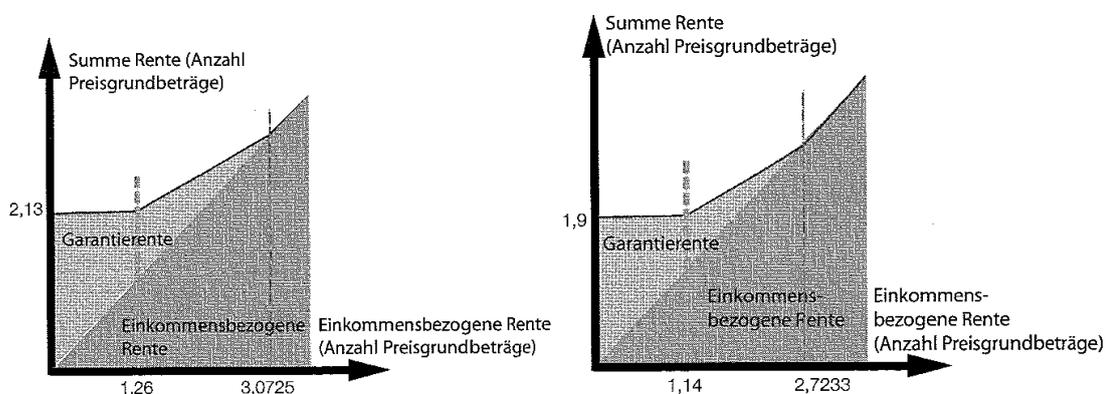


Abbildung (Abb.C.4) verdeutlicht den Einschleifmechanismus für Nicht-/ Verheiratete. Bis zu einer Höhe einkommensbezogener Rentenleistungen bei Unverheirateten von 1,26 Preisgrundbeträgen (P-GB; bei Verheirateten 1,14 P-GB) kommt die volle Garantierente (Unverheiratet: 2,13 P-GB; Verheiratet: 1,9 P-GB) abzüglich der

einkommensbezogenen Leistung zur Auszahlung. Ist die einkommensbezogene Rente höher als 1,26 P-GB (Verheiratet: 1,14 P-GB), dann resultiert daraus eine Garantierente von 0,87 P-GB (Verheiratet: 0,76 P-GB) abzüglich 48 Prozent der 1,26 P-GB (Verheiratet: 1,14 P-GB) übersteigenden einkommensbezogenen Rente.

#### I.2.5.3.5. Wohnzulage für Rentner

Die Wohnzulage für Rentner (BTP) besteht in einer einkommensabhängigen Zulage zur Rente, normalerweise für 12 Monate (danach Neuantrag), abhängig von Wohnkosten und Einkommen, maximal aber 91 Prozent der Wohnkosten bzw. bis zu einer jährlich angepassten absoluten Summe. Es gibt auch eine besondere (um ca. 25% erhöhte) Wohnzulage (SBTP) für Personen mit hoher Miete und niedriger Rente. Insgesamt bezogen z.B. im Jahr 2003 455.000 Personen BTP, 326.000 davon Pensionisten Wohnzulage (Försäkringskassan 2004, S.27)

#### I.2.5.3.6. Altenversorgungsbeihilfe

Mit 1.1.2003 wurde die einkommens- und wohnkostenabhängige Altenversorgungsbeihilfe (ÄFS – Grundbetrag + Wohnkostenerstattung) eingeführt. Diese dient Menschen über 65, die in Schweden wohnen und geringe oder gar keine Rente beziehen und sich nicht selbst versorgen können. Dies betrifft vor allem Migranten (mit nur teilweise Garantierentenanspruch), aber auch immer schon in Schweden lebende Personen ohne ATP oder mit einer sehr niedrigen Vorruhestandsrente. Die Höhe beträgt für Unverheiratete 1,294, für Verheiratete 1,084 Preisgrundbeträge (Försäkringskassan 2004, S.28).

### I.1.6. Steuerliche Behandlung der 1. / 2. / 3. Säule

Altersvorsorgeleistungen werden in Schweden grundsätzlich in der Bezugsphase besteuert (inklusive Garantierente). Es werden aber keine Sozialabgaben abgezogen.

### I.1.7. Übergangsregelungen

- Zum Einkommensbezogenes System

Die Umstellung vom alten System, wo eine „Folkpension“ und eine einkommensbezogene ATP-Zusatzrente bezogen wurde, auf das neue System erfolgt gleitend, mit absolutem Ende 2017 (Geburtsjahrgang 1953 erreicht das Alter von 64 Jahren). Bei der Übergangsregelung wird zwischen drei Geburtsjahrgangsgruppen unterschieden:

- Alle die ab 1954 geboren wurden, erhalten Ihre einkommensbezogene Rente zu 100 Prozent aus dem neuen System.

- Alle die 1937 oder früher geboren wurden, beziehen nach dem Gesetz über die einkommensbezogene Altersrente (LIP) ihre Zusatzrente. Ab 1.1.2003 wird statt Altersrente, Rentenzulage und Sonderfreibetrag eine vorübergehende Garantierente ausbezahlt (sog. „Garantieregel“- siehe Zwischengeneration).

- Alle die zwischen 1938 und 1953 geboren wurden (sog. „Zwischengeneration“) beziehen ihre Leistungen zu festgelegten Teilen aus altem ATP-Zusatzrentensystem und neuem Einkommens- und Prämienrentensystem. Der Geburtsjahrgang 1953 bezieht die Leistungen zu einem Zwanzigstel nach dem alten und zu 19 Zwanzigstel

nach dem neuen System – dann jeweils um ein Zwanzigstel verschoben – bis zum Geburtsjahrgang 1938, der 4 Zwanzigstel nach dem neuen und 16 Zwanzigstel nach dem ATP-System bezieht).

Die gesamten Rentenansprüche für die Geburtsjahrgänge ab 1938 wurden bis 1995 auch als einkommensbezogene Rente „nachberechnet“, zwischen 1995 und 1998 wurden nur rentenbegründende Einkünfte berechnet, ab 1998 auch rentenwirksame Beträge. Arbeitet jemand aus der Zwischengeneration auch nach dem 64. Lebensjahr, erwirbt er nur mehr rentenwirksame Einkünfte des neuen Systems. Es gibt eine „Garantieregel“, die bis 1994 erworbenen Volksrenten- und ATP-Zusatzrenten-Ansprüche sind garantiert. Wenn die Quotenberechnung eine geringere Gesamrente ergeben sollte, tritt diese Garantieregel in Kraft (Beginnalter 65 Jahre).

- Zur Folks- und Garantiepension

Alle Personen die vor 1938 geboren wurden und daher eine „alte“ Folkspension bezogen haben, wurden per 1.1.2003 auf eine „garantierte Übergangsrente“ mit geringfügig anderen Bestimmungen umgestellt.

#### **Anmerkungen Abschnitt D – Kap. I.2.:**

<sup>23</sup> Die in diesem Abschnitt präsentierten Fakten beruhen auf folgenden Publikationen: Informationen unter <http://www.social.regeringen.se>; <http://www.ppm.nu>; Orange Report. Annual Report of the Swedish Pension System (jährlich, u.a. 2006) – Swedish Social Insurance Agency; Försäkringskassan, „Garantierente“, 1.1.2007; Försäkringskassan, Income pension and supplementary pension, 11/2007; Försäkringskassan, Indexierung der Renten, 1.1.2007; Publikationen des Schwedischen Institutes, Das schwedische Sozialversicherungssystem, 09/2001/2004; Palmer Edward (2000), The Swedish Pension Reform Model; Schermann Karl Gustaf (1996, 1999, 1998), Die Reform der Alterssicherung in Schweden, The Swedish pension reform, Die Rentenreform in Schweden; Sunden Annika (2000, 2004), How will Sweden's new pension system work?, How do individual accounts work in the Swedish pension system?; DRV (1999), Rentenversicherung im internationalen Vergleich; Öst. Sozialpartner (29.4.2005), Vortragsveranstaltung Arbeit und Alter – Erfahrungen und Beispiele aus Europa; VDR (19./20.5.2003), Pressefachseminar Blick über die Grenzen; Paster Thomas (2002), The politics of pension reform in Sweden; Regeringskansliet – Socialdepartementet / Riksförsäkringsverket (2003), Die Schwedische Altersrente; Rib Baek In, Gestern und Heute der schwedischen Altersversicherung, in: Hertzfeld Hella u.a., Recht im Diskurs. Rechtstheoretische und rechtspraktische Untersuchungen, dargestellt an internationalen Beispielen, Rosa-Luxemburg-Stiftung 2006, S.71-95

<sup>24</sup> Die beiden „Grundbeträge“ stellen Basisgrößen dar und werden von der schwedischen Regierung jährlich angepasst, der alte (Preis-)Grundbetrag (ursprüngliche Höhe der Folkspension) anhand des Verbraucherpreisindex, der neue Einkommensgrundbetrag (= fiktiver Preisgrundbetrag, d.h. ein, die ab 1995 bewusste Nicht- /Teilweise-Anpassung an die Preisentwicklung ignorierender, „mathematischer“ GB) anhand des Einkommens-Index (siehe dazu unter Leistungen Einkommens-/Garantierente). Angewendet wird der Einkommensgrundbetrag für die jährliche Einkommensrentenindexierung (altes ATP und neue Imkomstpension), die Indexierung/Erhöhung der Beitragsbemessungsgrenze der 1. Säule, die Indexierung der rentenwirksamen Beträge (~ Ersatzzeiten). Der Preisgrundbetrag wird bewusst nur für die Indexierung/Erhöhung der Garantierenten verwendet.

<sup>25</sup> Ein wesentlicher Kritikpunkt am heutigen System betrifft die administrativen Kosten. Nur die Verwaltungskosten der Prämienpensionsbehörde zu betrachten ist zu wenig: aufsichtsrechtliche, Sicherungs-, Auszahlungs- und Verwaltungsleistungen des Reichsversicherungswerkes, der nationalen Steuerbehörde, des Reichsschuldenamtes und der öffentlichen Versicherungskassen im Bereich der Premiépension sind nicht enthalten.

### **1.3. Institutionelle Gesamtbewertung des neuen schwedischen Alterssicherungssystems**

Die hier durchgeführte Gesamtbewertung berücksichtigt explizit die Laeken-Kriterien für eine offene Koordinierung im Bereich Renten bzw. deren Zielstruktur (Punkt 3.1. bis 3.3.). Die EU-Kommission bescheinigt dem neuen schwedischen System aufgrund seiner Struktur und der automatischen Mechanismen angemessene Renten und finanzielle Nachhaltigkeit zu gewährleisten (Binne 2003; S.11)

#### **1.3.1. Angemessenheit der Renten**

Ob die in Schweden trotz Beitragsorientierung des neuen Systems gesetzte Ziel-Ersatzrate von 60 Prozent des Durchschnittseinkommens (u.a. Paster 2002, S.112) erreicht werden kann, wird hier vor allem anhand von Prognosen der OECD (2007), der Försäkringskassan (2008) und der SOU (Statens Öppentliga Undersökningar – staatlich-öffentliche Auskunftsstelle: Paster 2002, S.117ff.) beurteilt.

##### **1.3.1.1. Einkommensersatzraten, Armut, Lebensstandard und Umverteilungskomponenten**

Betrachtet man die Systemteile hinsichtlich Umverteilung, dann stellt man fest, dass von der Systemlogik her nur eine im Lebenszyklus, keine zwischen den Kohorten (Ausnahme: Verwendung der Puffer Fonds für Babyboomer) und bis auf die Garantierente auch keine vertikale Umverteilung (von Reich zu Arm) vorgesehen ist. Auf horizontaler Ebene haben nur rentenwirksame Beträge (z.B. Kindererziehung) umverteilende Wirkung. Es wird im neuen System schon jetzt definierbare Verlierer geben, etwa Akademiker mit spätem Einstieg und sehr guter aber kürzerer Erwerbskarriere. Aufgrund des Lebenseinkommensprinzips werden sie Verluste zwischen ca. 9 und 30 Prozent (je nach Einstiegsalter und Tätigkeit während des Studiums) erleiden. Auch Menschen die ab 35 Karriere gemacht haben sind betroffen. Sie werden zum Zwecke der Lebensstandardsicherung auf die 2. und 3. Säule angewiesen sein. Andererseits profitieren Menschen mit langen, gleichmäßig verlaufenden Einkommensverläufen (Paster 2002, S.117ff.). Der durchschnittliche Arbeiter (gleichmäßige Einkommenskarriere) und Angestellte (Lohnwachstum zu Beginn hoch, dann gleichmäßig) wird profitieren (ca. 10% Zuwachs). Angestellte mit späterem Einstieg, aber über Durchschnitt steigendem Lohn werden ähnliche Ersatzraten erzielen. Entscheidende Unterschiede wird auch die gewählte Anlagestrategie im Prämienrentensystem verursachen, ein übrigens kritischer Faktor für die „Förderung solidarischen Denkens“ (vgl. Laken-Kriterien).

Zu beachten ist, dass bei einem beitragsdefinierten System in Wahrheit nur sehr grobe Prognosen über die Ersatzraten abgegeben werden können, sowohl hinsichtlich des Wachstums der Einkommen als auch der Performance des Kapitalmarktes. Wie bedeutend Wachstum und Rendite, gemeinsam auch mit dem Lebenserwartungsfaktor für die zukünftigen Leistungen sind, veranschaulichen die Abbildungen (Abb.VII.8) und (Abb.VII.5) im Anhang. Bei einem gegebenen Lohnwachstum von 2 Prozent differiert die Gesamtersatzrate eines 61-jährigen (IP+PP+ 2. Säule) zwischen 44 (bei 2%iger Rendite) und 55 Prozent (bei 5%iger Rendite). Bei 4 Jahren zusätzlicher

Erwerbstätigkeit reicht den 65-/66-jährigen eine Rendite von 2 Prozent, um nahe des 60-Prozent-Zieles zu liegen. Klarheit im Vergleich Alt-Neu würde nur eine Doppelkalkulation schaffen. Abbildung (Abb.VII.7) veranschaulicht, dass die Annahmen zum durchschnittlichen Lohnwachstum (2%) in der Einkommenspension durchaus realistisch sind. Unter Beachtung der starken Renditeschwankungen ist „der“ kritische Faktor der Prämienpension (wie bei allen Kapitalmarktanlagen ohne Garantieabsicherung) der Einstiegs- und der Ausstiegszeitpunkt sowohl bei Veranlagung als auch bei Pensionsantritt.

Viele Publikationen gehen von geringeren Leistungen als im alten System aus (vgl. u.a. Sunden 2006, S.145ff; Schermann 1999, S.14ff.; Heese 1999, S.177; Orange Report 2006, S.6ff.) und einer zusätzlich großen Bedeutung der 2. Säule (und 3. Säule). Ylva Yngveson (in: Orange Report 2006, S.6) stellt fest, dass die Pensionen im alten System nicht sehr hoch waren und – in Übereinstimmung mit Stefan Föster - im neuen System Lebensstandard und Pension sicher nicht höher sein werden. Die Vergleiche und Modellrechnungen der OECD (Abb.Pens.SW.16) und die Szenarien der Försäkringskassan (Abb.VII.9) verdeutlichen den vermutlichen Rückgang der Gesamtersatzrate, die Abhängigkeit von der wirtschaftlichen bzw. der Kapitalmarktentwicklung und die entscheidende Rolle der Lebenserwartung bzw. der Möglichkeit oder Fähigkeit über 65 hinaus zu arbeiten. Die Renditeannahmen der Försäkringskassan im Basisszenario betragen für die IP 1,8%, für die PP 3,25%, im pessimistischen Szenario 1% bzw. 2,2%, im optimistischen Szenario 2 bzw. 5,5%).

Sie zeigen aber gemeinsam mit den Abbildungen (Abb.VII.10/11) und (Abb.VII.15 bis 18) noch mehr: 1., wie wichtig und wirksam die Garantierente für die unteren Einkommensgruppen ist. Die Rentenschere zwischen den unteren und oberen Quintilen öffnet sich weiter und trotz abnehmender Bedeutung der Garantierente für die Rentnerinnen leben gleich viele Rentnerinnen an der Armutsgrenze. 2., die Rentnereinkommen konnten sich in der Vergangenheit vor allem in Krisenzeiten gegenüber denen der Aktiven verbessern und verloren in wirtschaftlich guten Zeiten. Grund war die Inflationsanpassung. 3., die Kapitaleinkommen gewinnen zunehmend an Bedeutung. 4., die 2. Säule mutiert zur „Auffangeinrichtung“ für die Verluste der 1. Säule, ohne sie ist ein nur annähernd den Lebensstandard sicherndes Renteneinkommen nicht mehr denkbar.

#### I.3.1.2. Situation bei Invalidität

Vor allem bei jüngeren Menschen oder Menschen mit eher geringem rentenbegründendem Einkommen ist eine Invalidität ein „existenzielles“ Risiko, die Leistungen sowie die Rentengutschriften sind nicht allzu hoch. Die Kürzungen durch die jetzige liberal-konservative Regierung verschärfen das (zukünftige) Problem.

### **I.3.2. Finanzierbarkeit des Alterssicherungssystems**

#### I.3.2.1. Systemstabilität und „Politikfreiheit“

„A scheme that will last to the next ice age“ kommentiert Urban Lundberg (2003 in: Kangas ua., 2006, S.36). Stefan Föster, Chefökonom der SAF (in Orange Report 2007,

S.5), deutet das alte System und die Politik als Mit-Krisenverursacher der ökonomischen Krise der 1990er und beurteilt das neue System folgendermaßen: „*No further political decisions are necessary to provide stability. There is less risk of political mistakes along the way.*“ Systemstabilität und Beibehaltung der Beitragsrate (Abb.VII.3) sind die vorrangigen Ziele, begleitet mit vielen Risiken und Lasten für die Einzelnen. Sunden (2006, S.145ff) geht von unterschiedlichen Lasten für die verschiedenen Generationen aus, etwa durch unterschiedliche Wirtschaftswachstumsraten oder nicht mehr gutzumachende Verluste im Prämienpensionsbereich. Den finanziellen Druck, den die Renten der Baby-Boomer-Generation erzeugen, werden die bereits im alten System aufgebauten Puffer-Fonds auffangen, nicht das neue System (Abb.VII.4).

Hinsichtlich „Politikfreiheit“ ist abzuwarten, ob geringere Altersleistungen, resultierend aus Selbststabilisierung, höherer Lebenserwartung, schlechten Wachstumsraten oder niedriger Kapitalrendite, nicht letztendlich doch ein Grund für ein Eingreifen der Politik sein werden, ja geradezu eine sozialpolitische Notwendigkeit für ein Eingreifen erzeugen.

### **I.3.3. Modernisierung des Alterssicherungssystems**

#### **I.3.3.1. Stellung der Frauen im neuen System**

Das oft geringere Einkommen von Frauen bei gleicher Tätigkeit wird – trotz einiger Verbesserungen - durch das neue System verstetigt. Schwankende Einkommen, etwa durch Teilzeitarbeit zugunsten der Kindererziehung nach dem „Konsum“ der 2 „Ersatzzeitjahre“, werden sich negativ auswirken. Vermutlich werden wieder die Frauen die Garantierente vermehrt in Anspruch nehmen müssen, trotz Ersatzzeitenregelung und Lebenserwartungsfaktor mit Unisex-Sterbetabellen, trotz der Möglichkeit im Prämienrentensystem Partner-Ansprüche zu übertragen und somit „intrafamiliäre“ Umverteilung zu betreiben. Für alle Investmententscheidungen (PP-Teil) ist natürlich der Zeitfaktor, v.a. für die Frauen, die nach wie vor mehr Hausarbeit leisten, entscheidend.

#### **I.3.3.2. Flexibles Pensionsalter – Arbeitsanreize und Arbeitsmarkt**

Flexible Altersgrenzen und angepasste Lebenserwartung beim Erwerbsausstieg sollten Arbeitsanreize schaffen. Es treten aber nach wie vor einige Probleme auf, wie die nur langsame Gewöhnung der Unternehmen an das individuell wählbare, höhere Pensionsalter vor allem an das Weiterarbeiten nach 67 (vgl. Sunden 2006, S.145). Die Grenze für vollen arbeitsrechtlichen Schutz liegt bei 67, ab 65 besteht keine tarifvertragliche Kranken- und Arbeitslosigkeitsversicherung mehr. Auch die berufsbezogenen Systeme sehen ein Regelpensionsalter von 65 vor und bieten Möglichkeiten zum früheren Ausstieg, so wie auch die Invaliditätspension oft als 2. Weg zur Pension genutzt wird (vgl. Palme, Svensson 1999). Flexibles Pensionsalter und flexible Leistung bedeuten aber v.a. für physisch schwer beanspruchte Arbeitnehmer eine enorme Bürde. Länger arbeiten ist oft unmöglich und für die Einkommensersatzrate entscheidende Verdienstmöglichkeiten fallen weg (vgl. Sunden 2006, S147). Als letzter Ausweg fungiert das Invaliditätssystem, das vor allem in den

Jahren zwischen 1995 und 2004 enorme Zuwächse verzeichnete (Social Insurance in Sweden 2006, S.112). Für die Garantierente wurde zwar eine Einschleifregel geschaffen, die zusätzliches Einkommen akzeptiert und daher auch Arbeitsanreize bietet, aber ob die geringe Chance auf zusätzliches Einkommen bei schlecht Verdienenden einen so hohen Arbeitsanreiz bietet, ist fraglich. Eine Flexibilität des Pensionsalters erscheint illusorisch.

Je stärker die Lebenserwartung steigt und je schlechter die Performance der einkommensbezogenen Teile der 1. Säule ausfällt, desto stärker wird der Druck letztendlich auf Arbeitsmarkt, Unternehmen und Gesetzgeber sein, ein „systemgerechtes“ Pensionsalter zu akzeptieren. Bis dahin dient leider die Pensionsleistung des Einzelnen als „Puffer“. Das hat mittlerweile auch die schwedische Politik als Problem erkannt (Orange Report 2007, S.5)

#### I.3.3.3. Information, Transparenz, Kontrolle, Mitbestimmung

Die Informationsangebote sind vielfältig, ebenso die Bemühungen um Transparenz der insgesamt intellektuell sehr anspruchsvollen Konstruktion. Beleg für die Bemühungen sind die seit Ende 2004 bestehende Homepage <http://www.minpension.se>, die eine gemeinsame Rentenprognose für 1. und 2. Säule ermöglicht und die Abhaltung von öffentlichen Informationsveranstaltungen (Orange Report 2007, S1).

Kritischer zu beantworten wäre die unter dem Aspekt des Blame-Hidings gestellte Frage, ob die Menschen die Komplexität, die Vielfalt der Faktoren (siehe grundlegendste Risiken), die ihre Rentenleistung beeinflussen, auch erfassen oder ob dieses Design bewusst zu einem Verdecken der Kürzungsmöglichkeiten beitragen soll und somit (politische) Kontrolle und Mitbestimmung (z.B. hinsichtlich adäquater Einkommen) vermieden wird (siehe World Bank Pension Reform Primer 2001, S.7).

Nicht unerheblich ist die Reduktion der Leistungen durch die Kosten der öffentlichen (!) Verwaltung (Orange Report 2007, S.17) um etwa 1 Prozent in der Einkommensrente, bei einer angenommenen Behaltdauer von 21 Jahre und einem absoluten Kostenanteil von 0,4%). In der Prämienpension vermindert sich die Leistung um 10 Prozent bei einer Behaltdauer von 31 Jahre und einem absoluten Kostenanteil von 3,4%, dies noch dazu ohne Fondsmanagementkosten. Der Unterschied zwischen öffentlichem und privatem Management ist erheblich. Die Gesamtkosten des Puffer-Fonds-Managements betragen 2,5 Prozent, die des privaten Managements 5,8 Prozent. In Schweden ist man daher um eine Kostenverminderung und insgesamt um ein transparentes Kostenmanagement bemüht (vgl. O.Rep. 2007, S.22/23).

#### I.3.4. Grundlegendste Risiken für den Einzelnen

Das neue System überträgt nahezu alle denkbaren Risiken auf den Einzelnen. Es stellt sich bereits im Vorab die grundsätzliche Frage, ob das schwedische Alterssicherungssystem noch die wesentlichsten Funktionen „Planbarkeit“ und „Absicherung des Einkommensentfalls im Alter“ wahrzunehmen in der Lage ist.

- Mit dem Einkommens- und Arbeitsmarktrisiko trägt der Einzelne die Risiken eines nicht ausreichenden Einkommens im „Inkomst- und Premiepension“-Bereich, resultierend etwa aus mangelndem persönlichem Fortkommen, schlechtem Wirtschaftswachstum oder nicht diesem entsprechenden Lohnzuwächsen bzw. einer

Verschiebung der Einkommensverteilung zwischen Arbeits- und Kapitaleinkommen. Das System ist zudem implizit auf ein im heutigen Arbeitsmarkt nicht mehr als Norm zu bezeichnendes Normalarbeitsverhältnis ausgerichtet.

- Auswahl-, Anlagerisiko und Kosten:

Bei der Konzeption des Prämienrententeils wurde bewusst auf die Möglichkeit zur freien Auswahl der Fonds gesetzt. Eine Informationskampagne zielte besonders auf aktive Investmententscheidungen ab, tatsächlich wurden aber vielfach falsche Entscheidungen getroffen (Sunden 2006, S.145), die letztendlich Einfluss auf die individuellen Rentenhöhe haben und somit vollkommen gleiche Erwerbsverläufe wiederum in stark unterschiedlichen Renteneinkommen resultieren. Der Anteil aktiver Entscheidungen hat von ursprünglich zwei Drittel auf nur noch 10 % abgenommen. Viele Menschen wählen jetzt gar nicht mehr, ihre Beiträge werden damit im staatlich gemanagten „Fonds für Nichtwähler“ veranlagt oder sie entscheiden sich im Vorab für einen der staatlich verwalteten Fonds. Ein kritischer Faktor der „freien Wahl“ sind die Kosten der kommerziellen Fonds. Während die PPM selbst sich mit einem Verwaltungskostenbeitrag von 0,3 Prozent begnügt, werden die Gesamtkosten des Prämienrentensystems die Pensionen durchschnittlich mit geschätzten 11 Prozent belasten (Sunden 2006, S.146). Die Kosten für den Nicht-Wähler-Fonds und die Produkte institutioneller Anleger sind günstiger als die mit Einschluss aktiver Fondsmanager.

- Sterblichkeitsrisiko: Jede Erhöhung des durchschnittlichen Sterbealters wirkt sich auf die Rentenhöhe aus, auch in Zeitpunkten, wo Zusatzsparen nicht mehr möglich ist.

-Risiken in der Rentenbezugsphase: Die Aktivierung des Bremssystems oder die Entwertung der Garantierente durch Preisindexierung ginge zu Lasten des Einzelnen (Ausnahme: Überbrückung geburtenstarker Jahrgänge durch die Puffer-Fonds).

### **1.3.5. Legitimität und Deutung des Systems durch die Betroffenen**

Thomas Eneroth (SAP-Abgeordneter, in: Orange Report 2007, S.4) aber auch Annika Sunden (2006, S.147) sind besorgt hinsichtlich des „Kriseneindrucks“, den der politische kommunizierte Begriff „Bremse“ (die normative Konstruktion und von der Politik vermittelte „Deutung“ des automatischen Balancemechanismus als „Notbremse“) bei einer aufgrund der Indikatoren notwendigen Aktivierung auf die Menschen haben könnte. Folge der bewussten „De-Politisierung und Aufgabe sozialer Gestaltungsmacht wäre eine schwindende Systemlegitimität und die Verunsicherung der Menschen (inklusive Veranlassung zum „Handeln“), was der privaten Finanzdienstleistungsbranche direkt in die Hände spielen würde. Sie profitiert nicht nur in Schweden von den Ängsten der Menschen hinsichtlich nicht ausreichender Leistungen der „öffentlichen“ Alterssicherung. Das jetzige institutionelle Gefüge stellt also ein Einfallstor für weitere Veränderungen dar, v.a. im Falle schlechter Ergebnisse im IP-Teil oder auch (sehr) guter im PP-Teil. Der Beitragsanteil kann jederzeit zugunsten der PP verändert werden und somit eine (schleichende) Pfadabkehr stattfinden. Privatisierungsvertreter, die an langfristig höhere Renditen des Kapitalmarktes gegenüber der gesamtwirtschaftlichen Wachstumsrate glauben (oder besser des Anteils, den die Unselbstständigen davon erhalten) setzen in diesen Umstand ihre Hoffnung, dass weitere Verschiebungen zum privaten Teil nur mehr eine

Frage der Zeit sind (Norman/Mitchel 2001, S.8/9) und sie „untermauern“ das zumeist mit bewusst optimistischen Performanceprognosen.

### **I.3.6. Typologisches Kurzsümee des schwedischen Rentensystems**

Vergleicht man die reformierte mit der „historischen“ institutionellen Grundstruktur des schwedischen Rentensystems, würde man zuerst von einer pfadabhängigen Lösung ausgehen. Warum? Seit 1913 besteht eine mehr oder minder universelle Grundrente, ein einkommensbezogener Beitrag war von Beginn an ebenso Teil des Systems wie diverse Fonds, die 2. Säule bestand teilweise schon davor. Die Mehrgliedrigkeit hat sich also nicht geändert. Man könnte auch argumentieren, die kapitalgedeckten Wurzeln der 1. und 2. Säule sind weiterentwickelt worden, haben Eingang in die 1. Säule gefunden. - Ein zweiter, genauer Blick zeigt aber, dass die Reform sowohl Modernisierungselemente (z.B. die verstärkte und nachvollziehbare Anerkennung von Ersatzzeiten), als auch Konsolidierungs- und Retrenchment-Elemente enthält und teilweise zu einer Pfadabkehr vom bisherigen institutionellen Kontext führt. Die Maßnahmen sind eine Mischung aus Kurz- und Langfristmaßnahmen (Schludi 2005, S.165ff.) und ein Mix aus „programmatischen“ und „systemischen“ Maßnahmen (Pierson 1994, S.15; Petring).

Es ist durchaus argumentierbar, dass sich neben dem Setting bzw. den Instrumenten auch die Ziele verändert (Borchert/Lessenich, 1997) haben, denn neben der mit der ersten Säule nicht mehr erreichten Lebensstandardsicherung sind eindeutig die finanziellen bzw. Stabilitätsziele im Vordergrund, die im ATP-Setting noch zweitrangig waren. Die Auswahl des „Schafskleides NDC“ (Mitchel Oliva in World Bank Pension Reform Primer 2001, S.7), dessen Komplexität, trägt (derzeit noch) dazu bei, die enormen tatsächlichen zukünftigen Leistungsreduktionen und zusätzlichen potenziellen, zeitabhängigen (Anlage-)Verluste, den nahezu vollständigen Risikotransfer zum Einzelnen und die deutlich höheren Kosten zu verdecken (Stichwort : Blame Hiding). Ob es gelingt, die Akzeptanz bei den Menschen auch im Falle negativer Ergebnisse aufrecht zu erhalten, das bleibt für die Zukunft dahingestellt. Das neue System lockert nicht nur die solidarischen Bande in der schwedischen Alterssicherung, sondern verursacht einen Zielkonflikt zwischen „Spekulation“ und „sicherer“ Altersversorgung. (Beachte dazu Harryson 2003, S.75: *„But of course, sarcastically, who cares when someone loses as long as it is not I? This is the moral of neo-liberal style individualism in a nutshell.“*) Und, es verschiebt die schon referierten Risiken nahezu gänzlich (Ausnahme Garantierente) auf den Einzelnen, besser gesagt auf die (zukünftigen) RentnerInnen (wie Settergren in seiner Darstellung der 4 Pensionssystemquadranten veranschaulicht – 2003, S.375). Ein Abrücken in Richtung „liberales Pensionssystem“ (Esping-Andersen 1999, S.79ff.) hat definitiv stattgefunden.

Der reformierte institutionelle Kontext verdeutlicht auch ein „pfadtreues“ Paradoxon: die Position der Arbeitseinkommen gegenüber den Kapital-Einkommen wird schwächer, neue Beitragsbasen werden nicht verwendet, um Umverteilung im Sinne von Ergebnisgleichheit zu fördern und die Finanzierungsbelastung der Erwerbseinkommen deutlich zu vermindern.

## **II. Das Österreichische Alterssicherungssystem**

### **II.1. Die Entwicklungshistorie des Österreichischen Pensionssystems**

#### **II.1.1. Die Formationsphase**

Das Pensionsversicherungsgesetz für Angestellte von 1906 gilt als der Take-off in der Formationsphase österreichischer Alterssicherung. Aufschlussreich ist, dass die heute noch typischen Kriterien des österreichischen Pensionssystems bereits erkennbar sind. Dazu gehören die Pflichtversicherung; das Erbringen von Leistungen bei Invalidität, Alter und im Hinterbliebenenfall. Eine Altersrente wird bei 480 Versicherungsmonaten allgemeiner Anspruchsvoraussetzung geleistet. Steigerungsbeiträge und das Pensionsalter 65 waren im Entwurf enthalten, wurden aber abgelehnt. Die Beitragsleistung war prozentmäßig zwischen Arbeitgeber- und -nehmer, je nach Einkommenshöhe, aufgeteilt (1/3 bis 1/2). Es erfolgte bereits eine erhebliche Kompetenzabtretung auf lokale Agenturen der Landesstellen der zentralen Versicherungsanstalt. Während noch kein Bundeszuschuss vorgesehen war, gab es damals die Möglichkeit zusätzliche Pensionsansprüche zu begründen (Hofmeister 1981, in Köhler/Zacher, S.615ff.). Dieses Gesetz ist aus heutiger Sicht als „eine soziale Großtat von internationalem Format“ (Hofmeister 1981, in Köhler/Zacher, S.615) zu bewerten. Es gehört gemeinsam mit dem „Körper'schen Programm“ des ehemaligen österreichischen Ministerpräsidenten (Ernest v. – 1904) und den nur am Kriegsausbruch 1914 gescheiterte(n), Regierungsvorlagen von 1908 und 1911 zu den wichtigsten Schritten hin zur „österreichischen Pensionsversicherung“. Diese legen die Grundfundamente für die heutige institutionelle Ausgestaltung der Pensionsversicherung. Schon im Programm von Körper war die Ausdehnung des Versichertenkreises auf nahezu alle unselbstständig Erwerbstätigen inbehalten, es gab Grund- und Steigerungsbeträge und einen Staatszuschuss. Schwächer Verdienende sollten Begünstigung erhalten und auch der Gedanke der Beitragsparität findet sich hier schon. Die Vorlagen 1908 und 1911 sahen eine Ausdehnung auf Arbeiter, Selbstständige und Bauern vor (auf insgesamt 10 Mio. Personen) und eine gemeinsame „Selbstverwaltung“ aller Versicherungssparten).

#### **II.1.2. Das „Golden Age“ der österreichischen Pensionsversicherung**

Mit dem Allgemeinen Sozialversicherungsgesetz (ASVG) vom 9.1955 beginnt ein „Golden Age“ (Flora 1986, S.XII) der Pensionsversicherung in den 1960er und 1970ern, obwohl schon in der unmittelbaren Nachkriegszeit wesentliche Verbesserungen umgesetzt wurden. Unter vielen anderen mehr sei hier die Annäherung der Arbeiterrenten an die Angestelltenpension 1949 durch Anhebung der Grundbeträge genannt (Hofmeister 1981, S.665ff.).

Das ASVG ist als „Meilenstein“, als grundsätzliche „Neuschöpfung“ im Bereich Pensionsrecht für Arbeiter und Angestellte zu werten (Hofmeister 1981, S.676). Anstatt des bisherigen Durchrechnungsprinzips (Grundbeträge + Steigerungsbeträge nach einbezahltem Beitrag) wird jetzt auf das Verhältnis von letztem Lohn zu Alterspension abgestellt. Das System der „Bemessungsgrundlage“ ist orientiert am Letzteinkommen vor Pension bzw. des zum Höhepunkt der biologischen

Schaffungskraft (45. Lebensjahr) erzielten Durchschnittseinkommens (Hofmeister 1981, S.676). Das günstigere Ergebnis ist Grundlage für den mit zunehmender Versicherungsdauer progressiven Steigerungsbetrag (Förderung längerer Lebensarbeitszeit), der zum einheitlichen Grundbetrag (30%) hinzugerechnet wird. Pensionsalter ist bei Männern 65, bei Frauen 60, außerdem gibt es schon die Möglichkeit mit längerer Arbeitstätigkeit die eigenen Ansprüche und Leistungen zu steigern. 1956 wird auch die Ausgleichszulage ins Pensionsrecht übergeführt. Die Organisation der SV-Träger stellte einen Kompromiss zwischen den zentralistischen Forderungen der SPÖ und dem föderalistischen, am alten berufsständischen System orientierten ÖVP-Standpunkt dar. Einig war man vor allem hinsichtlich der Selbstverwaltung und des weiteren Ausbaus der staatlichen Sicherung. Die ÖVP trat sogar für die Einführung einer zusätzlichen „Volkspension“ ein, die SPÖ für Leistungsverbesserungen z.B. für Witwen oder beim Invaliditätsbegriff und für eine bessere Altersversorgung der Landwirte (ÖVP-Parteiprogramm 1958, SPÖ Klagenfurter Manifest in: Hofmeister 1981, S.667ff.).

Gegen teilweisen Widerstand, etwa der Industriellenvereinigung in den 1950ern (Tálos / Wörister 1994, S.37), wurde sukzessive der Versichertenkreis v.a. auf die gewerbliche Wirtschaft (1958) und die Bauern (1970/71) ausgeweitet. Normale Leistungsanpassungen, Neuerungen, Modifikationen und Leistungsaufbau (z.B. vorzeitige Altersrente bei Arbeitslosigkeit / bei langer Versicherungsdauer: 1957, 1960) spielten eine bedeutende Rolle. Wichtig war das Pensionsanpassungsgesetz (PAG) vom 28.4.1965, das v.a. die statische „Ad Hoc-Anpassung“ der Pensionen durch die Pensionsdynamik ersetzte. Diese bedeutete eine Anpassung an das Lohnniveau in Form einer Automatik bei Erstermittlung der Pension und einer Dynamik unter Beachtung der volkswirtschaftlichen Lage und der Belastungsquote bei Pensionsanpassung. 1965 wurde auch das Beamten-Pensionsgesetz beschlossen. Die Beitragssätze von Arbeitern und Angestellten wurden vereinheitlicht. Mit den Novellen 1977 /1978 kamen erstmals finanzielle Probleme auf die politische Agenda. Konkrete Maßnahmen waren die Schaffung eines Ausgleichsfonds für die strukturell benachteiligte Pensionsversicherungsanstalt der Arbeiter und die Entlastung des Bundeshaushaltes. Aber man führte auch Leistungsverbesserungen ein, wie z.B. die begünstigte Weiter- und Selbstversicherung für Kindererziehungszeiten und die Nachkaufsmöglichkeit. Insgesamt wuchs das volkswirtschaftliche Pensionskonto (gesamter Pensionsaufwand im Verhältnis zum BIP) von 1970 bis 1985 von 10,9 auf 14,2%, die Ausgaben für die Pensionsversicherung (ohne Beamte) stiegen jährlich um 8% (Wiedermann 2004, S.22).

### **II.1.3. Die Zeit der „Konsolidierung“: Pensionsreformen ab 1983 bis 1999 und ihre „Stellräder“<sup>26</sup>**

Mit Beginn der 1980er zu wirtschaftlichen, sozialen und Veränderungen der politischen Prioritäten. Dieser Wandel betraf wesentlich die Pensionsversicherung. Wenn auch anfänglich und bis heute Uneinigkeit über die Art der Maßnahmen besteht und bestand, *„in einem Punkt herrscht(e) allerdings in der Kleinen wie in der Großen Koalition weitgehend Übereinstimmung: nämlich hinsichtlich der Anpassung ...an die budget- und wirtschaftspolitischen Prioritäten.“*(Talos 1998, S.257) Ab 1993 spielten Budgetrestriktionen (u.a. Steuerreform 1994, EU-Beitritt, Maastricht-Kriterien) eine

dominierende Rolle. Damals haben sich die Grundlagen für die Reformen 2003 und 2004, die heute gültigen Deutungen herausgebildet, auch hinsichtlich des 3-Säulen-Systems der Alterssicherung. Die folgende Aussage von Günter Stummvoll soll als Beispiel für das zunehmende Aufkommen der Forderung nach einem 3-Säulen-System dienen: *„Die Entwicklungstendenzen gehen in Richtung einer staatlichen Grundvorsorge, kombiniert mit betrieblichen Pensionsvorsorgen, Eigenvorsorge und Privatinitiative. An die Stelle einer einzigen staatlichen Pension tritt eine Altersvorsorge, die auf mehreren Säulen beruht und damit insgesamt und längerfristig besser abgesichert ist.“*(Stummvoll 1989, S.4) Trotz der durchaus (neoliberalen) Rhetorik ist die Trendwende in Österreich eher schleichend, abgemildert verlaufen (vgl. Tálos, Wörister 1994, 2005; Schröder 1997), resultierend aus relativ günstiger Wirtschafts- und Arbeitsmarkt-Entwicklung, der Großen Koalition und der (noch) spezifisch sozialpartnerschaftlichen Konstellation (Schröder 1997, S.147).

Bei den Pensionsreformen 1984, 1986, 1987, 1988, 1993, 1995 / 1996 und 1997 stand als grundsätzliches Ziel immer die Entlastung des Bundeshaushaltes im Vordergrund (ersichtlich u.a. an den Regierungsvorlagen - Wiedermann 2004, S.24ff.). Verwirklicht wurde dieses Ziel durch Maßnahmen zur Verstärkung des traditionellen Versicherungsprinzips und der Veränderung des Leistungsniveaus (Tálos, Wörister 1998, S.257). Beurteilt man die Reformmaßnahmen der österreichischen Pensionsversicherung der Jahre 1983 bis 1999 anhand des Maßnahmenkataloges von Hinrichs (2000, S.362ff.), dann sticht die starke Konzentration der Maßnahmen auf die „aktuellen und zukünftigen Leistungsbezieher“ hervor, die Ausdehnung auf neue oder zusätzliche Finanzierungsgrundlagen wird (beinahe) nicht thematisiert, der Staatsbeitrag wird über Leistungsmaßnahmen stabilisiert. Wesentliche Ausnahme ist die vermutlich auch durch Verlust-Ängste der Arbeitnehmervertretungen vor weiteren Firmenkonkursen und damit der Zahlungsunfähigkeit im Betriebspensionsbereich (u.a. wegen der Verstaatlichtenkrise) ermöglichte Schaffung gesetzlicher Voraussetzungen für die 2. Säule im Jahr 1990 (Betriebspensionsgesetz und Pensionskassengesetz vgl. Tálos/Wörister 1994, S.69).

Vor näherer Betrachtung der Einzelmaßnahmen, zeigt ein Blick auf die Entwicklung der Reformrhetorik, die Deutungen der Akteure bzw. deren Konstruktion von Notwendigkeiten und die Beziehung von Gutachte(r)n zur Absicherung der eigenen Deutungen, dass die Entwicklung ab 1984 als „Vorspiel“ (Wiedermann 2004) der Pensionsreformen 2003 und 2004 einzuordnen ist. Es ist kein grundsätzlicher „Bruch“ hinsichtlich der Instrumentalität der Reformen festzustellen, sehr wohl aber hinsichtlich der Intensität. Bereits 1984 wird auf die „innere Gerechtigkeit des Leistungsrechts“ (Wiedermann 2004, S.25/26) Wert gelegt, es sei „gerechtfertigt“ und für viele auch „günstiger“ die Äquivalenz zwischen Beiträgen und Leistungen zu stärken. Für die Konstruktion der Notwendigkeit einer „Änderung des Finanzierungssystems“, die „Sicherung der Pensionen für die Zukunft“ - letztendlich, um Meinungshoheit zu erlangen bzw. Reformen zu begründen - werden 1988 die Bevölkerungspyramide, das frühe Pensionsanfallsalter oder das nicht ausreichende Wirtschaftswachstum herangezogen (ebenda, S.29). Noch stellt man aber die Lebensstandardsicherung ebenso wenig in Zweifel, wie die Nicht-Zumutbarkeit einer Lebensdurchrechnung (ebenda, S.27/33). Dafür wird nach einer kurzen Phase der „Generosität“ (außerordentliche Pensions- und Ausgleichszulagenerhöhungen) die

Pensionsindexierung auf das System der Nettoanpassung umgestellt und ein sogenannter „Gleichschritt“ zwischen Erwerbstätigen und Pensionisten hergestellt. Pensionspolitik ordnet sich beinahe ausschließlich der Erreichung der Maastricht-Kriterien unter (Mayrhuber 2003, S.12). Daher gestaltete sich die Auseinandersetzung mit den Arbeitnehmerinstitutionen im Zuge der Strukturanpassungsgesetzgebung 1995 und der Pensionsreform 1997 politisch kontroversiell, vor allem der ÖGB leistete erheblichen Widerstand. Zugleich schuf ein Sozialpartner-Gutachten von 1996 zur „Budgetkonsolidierung“ und die in unterschiedlichste Richtungen interpretierbaren und interpretierten Szenarioprojektionen des Rürup-Gutachtens (1997) die Grundlage dafür, dass das Thema weiter in der politischen und öffentlichen Diskussion blieb. Zahlreiche Kommissionen (u.a. Pensionsreformkommission), OECD-Vergleiche und EU-Rentenstrategieberichte sind bis heute Mit-Garantien für die Aufrechterhaltung der politischen und öffentlichen Diskussion über das Thema Pensionsreform, das zunehmend im Zeichen von „mehr Privat – weniger Staat“ und „individueller Prioritätensetzung zwischen Gegenwartskonsum und Zukunfts- bzw. Eigenvorsorge“ (Tálos 1998, S.263) steht. Und trotz der Kompromisse zwischen Sozialpartnern und Regierung, trotz einer SPÖ in der Regierung, waren die „Verluste“ für die Arbeitnehmer unverhältnismäßig hoch (Ney 2004, S.26).

### **II.1.3.1. Kategorisierung der Pensionsreformmaßnahmen inklusive 1997<sup>27</sup>**

Bei der Kategorisierung der Pensionsreformmaßnahmen inklusive der 1997 durchgeführten Reform wird das in der Einleitung vorgestellte Ordnungsschema von Karl Hinrichs (2000, S.362) angewandt. Die Einzelmaßnahmen werden in dieses Schema eingeordnet.

1) Maßnahmen betreffend die aktuellen oder zukünftigen Beitragszahler:

- Die Voraussetzungen für eine 2., später vollausgebaute betriebliche Säule wurden geschaffen (1990).
- Es erfolgte der Versuch der Einbeziehung aller Erwerbseinkommen in die Pensionsversicherung. Der freier Dienstnehmerbegriff wurde neugefasst und Ausnahmen gestrichen. Eine Möglichkeit zum Opting-In von geringfügig Beschäftigten (1997) wurde ebenso geschaffen wie die Möglichkeit zur Selbst- und Weiterversicherung (u.a. bei Pflege, Kindererziehung).
- Es kam zu einer vorgezogenen Anhebung der Höchstbeitragsgrundlage (1997).
- Der Beitragssatz für Gewerbetreibende und Bauern wurde angehoben.

2) Maßnahmen hinsichtlich aktueller und zukünftiger Leistungsbezieher (zunehmend das Versicherungsprinzip stärkend bzw. das Leistungsniveau verändernd):

- Einige soziale Komponenten, wie der Grundbetrag (1984) oder die beitragsfreie Anrechnung von Schul- und Studienzeiten 1988 wurden gestrichen.
- Die „ewige Anwartschaft“ wurde eingeführt (1984) und damit gewährleistet, dass es bei mindestens 180 Beitragsmonaten keinen Verfall von einmal erworbenen Versicherungszeiten gibt.
- Die Pensionsbemessung wurde sukzessive geändert. Der Bemessungszeitraum wurde auf die besten 15 bzw. 18 Jahre ausgedehnt, die progressiven Steigerungsbeträge linearisiert (ab 1984) und ein Bonus bzw. Malus bei späterem oder früherem Pensionsantritt mit einem 60%igen Verlustdeckel (1996) eingeführt.

- Die Beitragssätze wurden von 17,5 auf 18,5% (1984) erhöht.
- Sogenannte Non-Decisions halfen die Ausgaben z.B. im Rahmen der Witwerpension einzudämmen bzw. aufzuschieben. Die Witwen/er-Pension wurde bei unter 35-Jährigen auf eine Bezugsdauer von 30 Monaten begrenzt. Das Ausmaß der normalen Witwen/er-Pension war seit 1993 abhängig vom eigenen Einkommen und beträgt zwischen 40 und 60% der Pension der/des Verstorbenen.
- Die Pensionsanpassung wurde laufend verändert oder teilweise verzögert bzw. ausgesetzt, bis hin zur „Nettoanpassung“, die eine Anpassung an die bzw. einen Gleichklang mit der Lohnentwicklung schaffen sollte (1983).
- Die endgültige Angleichung des Frauen- und Männer-Pensionsalters wurde auf das Jahr 2033 aufgeschoben.
- Es kam zur Einführung einer Gleitpension (relativ geringe Bedeutung) und einer vorzeitigen Alterspension wegen geminderter Arbeitsfähigkeit (1993). Zweitere war eine oft genutzte Möglichkeit zur Frühpension. Um die Frühpensionen einzuschränken und das durchschnittliche Pensionsantrittsalter zu senken, wurde aber bereits ab 1996 eine Einengung des Zugangs über die Wartezeit und die Anspruchsvoraussetzungen vorgenommen.
- Der Zugang zu Invaliditäts- und Berufsunfähigkeitspension wurde eingeschränkt (1995) und der Grundsatz „Rehabilitation vor Pension“ eingeführt.
- Die Bemessungszeiträume der Pensionsversicherung wurden ansatzweise mit denen der Beamten harmonisiert, das bedeutete konkret eine Ausdehnung auf einheitliche 18 Jahre bei einem Pensionsantritt von mehr als fünf Jahren vor dem „regulären“ Antrittsalter (60 / 65) und auf 15 Jahre bei Einhaltung des regulären Antrittsalters.

### 3) Maßnahmen das staatliche Engagement betreffend:

Die im Vordergrund stehende Stabilisierung und/oder Senkung des Bundesbeitrages wurde meist indirekt über die oben angeführten Instrumente bzw. Beschäftigungs- und Produktivitätspolitik bewerkstelligt. Ausnahme ist die „optische“ Verringerung des Bundesbeitrages (Tálos, Wörister 1998, S.258) durch Ausgliederung des Hilflosenzuschusses, geringere Überweisungen an die Krankenversicherungsträger und Überweisungen der Arbeitslosenversicherung an die Pensionsversicherung. Im Bereich der Ausgleichzulage kam es immer wieder zu außertourlichen Erhöhungen, Kindererziehungszeiten wurden besser berücksichtigt. Gleichzeitig wurden Schul- und Studienzeiten nicht mehr anerkannt bzw. nur noch durch Nachkauf.

### 4) Außerhalb des Kategorisierungsrahmens:

Durch Rationalisierungsmaßnahmen und Einsparungen im Verwaltungsbereich (z.B. Nulllohnstunden) versuchte man alle Reserven auszuschöpfen.

## II.1.4. Ein kurzer Überblick über die Pensionsreformen von 2000, 2003 und 2004

Obwohl die **Pensionsreform 2000** in der „Tradition“ der zuvor schon seit 1984 durchgeführten Einschnitte steht und die faktische Aufgabe des Lebensstandardprinzips erst mit der Pensionsreform 2003 verwirklicht wurde, stellt sie zumindest „atmosphärisch“ den Ausgangspunkt für eine grundlegende Zäsur im österreichischen Alterssicherungssystem dar. Praktisch ohne Übergangszeitraum (2 Jahre) wurde das Zugangsalter für die vorzeitigen Alterspensionen auf 56,5 bzw. 61,5 Jahre (F/M) erhöht. Als „Ausgleich“ schuf man die sogenannte „Hacklerregelung“. 40

bzw. 45 Beitragsjahre (F/M) sollten ausreichend sein, um trotzdem das alte Antrittsalter (55/60) in Anspruch nehmen zu können. Zugleich wurde das Bonus-Malus-System ausgebaut. Pro Jahr vorzeitigem Pensionsantritt galt nun ein Abschlag von 3 Steigerungspunkten (statt 2), mit einer Verlustdeckelung von 10,5 Steigerungspunkten oder 15% der Pension. Für einen späteren Antritt wird ein Bonus von pro Jahr 4% der Gesamtbemessungsgrundlage angerechnet. Schon zuvor hob man durch ein eigenes Gesetz die vorzeitige Alterspension wegen geminderter Arbeitsfähigkeit auf. Härten sollten durch die Ausweitung des Berufsschutzes für über 57-Jährige (gleichbedeutend mit der Erleichterung des Zugangs zu Invaliditäts- und Berufsunfähigkeitspension) abgemildert, nicht kompensiert werden (Wiedermann 2004, S.46). Ziel der bereits genannten Maßnahmen war eindeutig die Erhöhung des faktischen Pensionsantrittsalters.

Eine wesentliche – später vom VfGH (06/2003) vorübergehend aufgehobene - Regelung ist die Erweiterung der Spannbreite der Witwenpension von 0 bis 60%. Eine Schutzbeitragsregelung und eine Leistungsobergrenze sollten soziale Kriterien beachten und „unnötige“ Doppelversorgung ausschließen. Erwähnenswert sind die Änderungen bei den Ruhensbestimmungen und beim Nachkauf von Schul- und Studienzeiten. Wichtig von der Zielrichtung her waren die „geringfügigen“ Änderungen (Wiedermann 2004, S.45) bei der Pensionsanpassung. Obwohl politische Gestaltungsspielräume in Richtung Berücksichtigung der Inflationsrate bei der Pensionsanpassung gestrichen wurden, ist die stattdessen geltende Regelung, dass bei einer über der Anpassungsrate liegender Inflationsrate ein Wertausgleich in Form von Einmalzahlung stattfinden soll, als sehr politisierendes Konstrukt („Almosenpolitik“) zu bewerten.

Noch vor der Pensionsreform 2003 wurde die „**Abfertigung NEU**“ (2002) beschlossen. Arbeitnehmer deren Dienstverhältnis weniger als 3 Jahre gedauert hat bzw. solche, die vor der nächsten Abfertigungsstufe gekündigt werden, sollten trotzdem einen Abfertigungsanspruch erwerben. Vor allem aber plant(e) man, die Mitarbeitervorsorgekassen als betriebliche Säule aufzubauen und auf lange Frist die Auszahlungsvariante bei Beendigung des Dienstverhältnisses abzuschaffen. Der Nicht-Anspruch auf Auszahlung und damit realisierte „Sparzwang“ bei Selbstkündigung, verschuldeter Entlassung oder unberechtigtem Austritt, weist ebenso in diese Richtung, wie die steuerlichen Förderungen (u.a. bei Weiterveranlagung nach Auszahlung) und die Garantie der einbezahlten Beiträge. Zusätzlich soll(t)en steuerliche Vergünstigungen für Pensionszusatzversicherungen, prämiengünstigte Zukunftsvorsorge (und freiwillige Höherversicherung in der Pensionsversicherung) die Eigenvorsorge stärken.

Die **Pensionsreform 2003** und das gleichzeitig beschlossene Budgetbegleitgesetz sahen eine Reihe von einschneidenden Maßnahmen vor. Während für Arbeitnehmer das faktische Pensionsantrittsalter angehoben und der Zugang zur Altersteilzeit erschwert wurde, erhielt die Unternehmerseite Lohnnebenkostensenkungen (u.a. Arbeitslosenversicherungsbeiträge für Frauen /Männer über 56 /58 gestrichen). Eines der Kernstücke der Reform 2003 war die umgehende Abschaffung (1.1.2004) der vorzeitigen Alterspension bei Arbeitslosigkeit bzw. der Gleitpension und die schrittweise Aufhebung der vorzeitigen Alterspension bei langer Versicherungsdauer (2017). Die Hacklerregelungen sollten bei langer Versicherungsdauer einen gewissen

„Ausgleich“ schaffen, ein „Härteausgleichsfond“ - allerdings ohne Rechtsanspruch auf Leistungen - besonders Betroffene „entschädigen“.

Ebenso grundlegend sind die Änderungen der Pensionsberechnung, die als faktisches Abgehen vom Ziel der Lebensstandardsicherung der Pensionsversicherung interpretiert werden können. Der Bemessungszeitraum wird auf die besten 480 Beitragsmonate verlängert und damit die Leistung für die meisten Versicherten erheblich reduziert. Die Senkung des Steigerungsbetrages von 2 auf 1,78% spiegelt den Umstand, dass eine 80%ige Ersatzrate nur mehr nach 45 Versicherungsjahren möglich sein soll. Der Bonus für ein Arbeiten über 65/60 hinaus wurde auf 4,2% der Leistung die beim Regelpensionsalter angefallen wäre, erhöht (ohne 80%-Grenze!), der Malus ebenfalls, allerdings mit einem Höchstmaß von 15% der gesamten Leistung. Zusätzlich begrenzte ein 10%iger „Verlustdeckel“ für einen bestimmten Zeitraum, aber nicht auf Dauer die Leistungseinbußen der Pensionsreform 2003. Auf die (Netto-)Leistungen wirkt sich - neben den ab 2005 höheren Beiträgen zur Krankenversicherung für die PensionistInnen (4,75%) - auch die nun erst im zweiten Kalenderjahr nach Neuantritt durchgeführte Pensionsanpassung aus.

Einige bedeutende Verbesserungen gab es bei der Anerkennung von Kindererziehungszeiten: 24 statt 18 Monate werden angerechnet (auch bei paralleler Erwerbstätigkeit); die Bemessungsgrundlage sollte schrittweise (2%/Jahr) um 50% erhöht werden (2005 mit einem Schritt vollzogen); der Bemessungszeitraum verkürzt sich pro Kind um 36 Monate.

Mit der „**Pensionsharmonisierung 2004**“ tritt das im folgenden Kapitel beschriebene aktuelle System in Kraft. Zu den wesentlichen Maßnahmen gehörte die Harmonisierung (nahezu) aller Pensionsversicherungssysteme, derzeit aber noch ohne eine an und für sich logische Beitragsharmonisierung. Es kam zur Einführung des sogenannten Pensionskontensystems, womit die Leistungen grundsätzlich an der Formel „65/45/80“ ausgerichtet sein sollten, das bedeutet im Alter von 65 Jahren und nach 45 Versicherungsjahren wird eine Pension von 80% des nunmehr lebenslangen Durchschnittseinkommen geleistet. Zudem wird die sogenannte Hacklerregelung verlängert und eine Schwerarbeiterregelung bzw. die „Korridor pension“ eingeführt. Der schon angesprochene „Verlustdeckel“ wird vorübergehend und mit sukzessiv abnehmender Höhe auf 5% reduziert. Die bestehenden Pensionen werden nur mehr an die Inflation angepasst.

#### **Anmerkungen Abschnitt D – Kap. II.1.:**

<sup>26</sup> Die Ausführungen dieses Kapitels beruhen wesentlich auf den eingehenden Analysen von Wiedermanns (2004, S.24ff.), Tálos/ Wörister (1994, S.65ff.; 1998, S.257ff.; 2002, S.130ff.), Tálos 2005, S.61ff.), Ney (2004, S.15ff.) und Mairhuber (12/2003, S.3ff.).

<sup>27</sup> Entnommen aus: Tálos 1998, S.257ff; 2005, S.61ff.; Mairhuber 2003, S.3ff.; Ney 2004, S.15ff.

## **II.2. Das aktuelle Österreichische Alterssicherungssystem<sup>28</sup>**

Die Reformen des öffentlichen Alterssicherungssystems beruhen u.a. auf dem Sozialversicherungs-Änderungsgesetz vom 7.6.2000 („Pensionsreform 2000“), dem Budgetbegleitgesetz vom 11.6.2003 („Pensionssicherungsreform 2003“), dem „Allgemeinen Pensionsgesetz APG u.e.a.m. vom 18.11.2004 („Pensionsharmonisierungsgesetz 2004“), den Sozialversicherungs-Änderungsgesetzen 2005 (19.10.) und 2006 (Beharrungsbeschluss vom 12.7.). Aktuelle Regelungen sind das Sozialrechts-Änderungsgesetz vom 6.6.2007 bzw. das Sozialversicherungs-Änderungsgesetz vom 6.6.2008. Die 2./3. Säule beruht auf dem Betriebspensions- und Pensionskassengesetz (1990), Regelungen im Einkommenssteuer-, Versicherungssteuer- und Körperschaftssteuerrecht bzw. dem Betrieblichen Mitarbeitervorsorgegesetz (MVK - 2002).

### **II.2.1. Institutionelle Grundstruktur und Sicherungsziel**

In der heutigen Leistungsrealität besteht das österreichische Pensionssystem aus nur 1 Säule, der öffentlichen, (noch) in Selbstverwaltung geführten Pensionsversicherung. „Realiter“ sind die Weichen für ein 3-Säulen-System gestellt (Tálos 2005, S.64). Die umlagefinanzierte 1. Säule ist eine obligatorische, erwerbs- und leistungsorientierte Regelsicherung, die nur ansatzweise universelle Ansätze (Ausgleichszulage) enthält. Das traditionelle Ziel der Lebensstandardsicherung ist – wie später veranschaulicht wird – mit dem derzeitigen Leistungsrecht nicht zu verwirklichen (vgl. Talos 2005, S.65).

Die 2., betriebliche Säule beruht auf freiwilligen betrieblichen Vereinbarungen (beitrags- oder leistungsorientiert) des jeweiligen Arbeitgebers mit den Arbeitnehmern über die Beitragsleistung an eine Pensionskasse oder eine Versicherung. Es ist auch die Form einer direkten betriebliche Leistungszusage möglich, zusätzlich besteht für ab 2005 in den jeweiligen Betrieb eingetretene Arbeitskräfte eine Verpflichtung zur Leistung von Beiträgen an eine Mitarbeitervorsorgekasse (sog. „Abfertigung NEU“). Aufgrund des äußerst geringen Deckungsgrades zur Zeit stellt dieser Bereich wohl keine „Säule“ im eigentlichen Sinne dar; Der derzeitige Leistungsanteil an den gesamten Pensionsleistungen beträgt 7% , 13% der unselbstständig Erwerbstätigen besaßen Ende 2007 Anwartschaften auf eine Pensionskassenzahlung und 96% haben seit 1.1.2004 die Auszahlungsvariante der Abfertigung NEU gewählt, also keine Ersparnisse gebildet (FMA 2007, S.97/98). Die 2. Säule ist ebenso (kapitalgedeckte) und steuerlich geförderte „Aufbausicherung“ wie die freiwillige, private 3. Säule.

### **II.2.2. Grundlegende (neue) Merkmale**

- Formell ist das österreichische Pensionssystem nach wie vor an einer (leistungsorientierten) Statussicherung ausgerichtet. Praktisch wird es zu deutlichen Leistungseinschränkungen kommen. Eine universelle Grundsicherung für ältere Menschen fehlt, da die Ausgleichszulage nur bedarfsgeprüft absichert und Leistungen nur an grundsätzlich Pensionsberechtigte erbringt.

- Versicherungs- (Äquivalenz-) und Erwerbprinzip, die Ausrichtung auf ein (meist nicht gegebenes) Normalarbeitsverhältnis bzw. am männlichen Ernährermodell sind sehr stark ausgeprägt. Instrumentell bewerkstelligen das Ab- und Zuschläge bei vorzeitigem und verschobenem Bezug, die Lebensdurchrechnung, die erhöhten Altersgrenzen bzw. die Anhebung der für den Pensionsbezug notwendigen Beitragszeiten und die relativ geringe Bewertung der Ersatzzeiten.
- Das System ist gemäß der ab 2000 gültigen ideologisch-politischen Regierungs-Leitlinie, die stark auf Familie und nicht erwerbstätig, kindererziehende Mütter ausgerichtet war, umgestaltet worden. Kindererziehungszeiten werden vermehrt anerkannt bzw. höher bewertet. Tatsächlich wurden die historisch-konservativen Wurzeln noch gestärkt, wie sich im Verlauf der Analyse zeigen wird und die Leistungen für Frauen werden sinken, da die Verbesserungen bei der Anrechnung von Kindererziehungszeiten die sonstigen Verschlechterungen nicht kompensieren können.
- Die derzeitigen Leistungsregeln sind eindeutig an der finanziellen Nachhaltigkeit der Pensionsversicherung und an der weiteren Reduktion des Staatsbeitrages orientiert. Ein weiterer Schritt in diese Richtung wurde aber noch nicht realisiert: die sogenannte „Pensionsautomatik“, gleichbedeutend mit der „Entpolitisierung“ der Pensionspolitik durch „expertokratische Automatik“. Die Pensionsanpassung anhand der Inflationsrate ist problematisch und kann zu einer (positiven oder negativen) „Schere“ zwischen Aktiv- und Pensionseinkommen führen und so zu intergenerational unterschiedlichen Ergebnissen und eventuell auch Finanzierungsproblemen führen.
- Die berufsständischen Teilsysteme werden langfristig „harmonisiert“. Sonderregelungen wie die Versorgungssystem der Länder- und Gemeindenbeamten bzw. Privilegien bestehen aber weiter. Die Last der Harmonisierung ruht kurzfristig v.a. auf den Schultern der ASV-PensionistInnen, nicht auf denen der Beamten, Gewerbetreibenden oder Bauern.
- Die Weichen für den langfristigen Umbau auf ein 3-Säulen-System (Staatsrückzug 1. Säule, Teil-Privatisierung, mehr Eigenverantwortung, individuelles Risiko) wurden gestellt. Die betriebliche Säule ermöglichte man durch die Einführung der Mitarbeitervorsorgekassen. Intendiert, aber noch nicht vollzogen, ist die vollständige Umstellung der Abfertigung auf ein Pensionsvorsorgesystem durch Streichung der Auszahlungsoption. Staatlich „prämierte“ Produkte leiteten zumindest vorübergehend einen privaten Vorsorge-Run bzw. Aufschwung der Wiener Börse ein.
- Für einige Zeit besteht eine Phase der Parallelrechnung zwischen zumindest 2 verschiedenen Regelungen, der alten Systematik und dem neuen Systemelement des „Pensionskontos“. Die Berechnungsmethodik und Darstellung des Pensionskontos soll und kann hoffentlich in Zukunft eine bessere Transparenz und Nachvollziehbarkeit des Systems herstellen und eine (nicht nur positiv zu bewertende) ansatzweise Vergleichbarkeit mit der 2./3. Säule herstellen.

## II.2.3. Erfasster Personenkreis und Finanzierung

### II.2.3.1 Die 1. Säule

Alle in Österreich selbst oder unselbstständig Erwerbstätigen, 2006 insgesamt 3,35 Mio. Pensionsversicherte, leisten Pflichtbeiträge. Freiwillige Zuzahlungen wie „Selbst- und Weiterversicherung“ bei Pflege oder geringfügiger Beschäftigung sind grundsätzlich möglich. Die sogenannte „Höherversicherung“ ist aufgrund der bewusst negativen Regelung aber derzeit nicht sinnvoll. Beitragspflichtig sind 2008 monatliche Einkommen ab monatlich € 349,01 (sog. „Geringfügigkeitsgrenze“: 47% des Ausgleichszulagenrichtsatzes) und bis € 3.930,- (sog. „Höchstbeitragsgrundlage“: 2008 das 5,26fache des AZRS). Die Beitragssätze sind aufgrund der berufsständischen Wurzeln durchaus sehr unterschiedlich: Selbstständige führen 16% ab (um 0,25%/Jahr steigend auf 17,5%), Freiberufler 20%, Bauern 15,00%. Zu beachten ist, dass damit für diese Gruppe damit Dienstgeber- und Arbeitnehmer-Anteile als „abgegolten“ gelten. Arbeiter, Angestellte, Beamte und freie Dienstnehmer leisten 10,25%, der Arbeitgeberanteil beträgt 12,55% , insgesamt werden als 22,8% erbracht. Bergbaubeschäftigte führen 10,25% ab, deren Arbeitgeber 18,05%. Neben Transfers aus Arbeitslosenversicherung und Familienlastenausgleichsfonds trägt der Staat im Rahmen des „Bundesbeitrages“ 2006 € 5,2 Mrd., also insgesamt 19,2% der Gesamtausgaben von € 27,3 Mrd.. Der leistungsbezogene Zuschussanteil für Unselbstständige liegt bei 14%, für Selbstständige bei 47,1% (lt. BMSK 12/2007).

#### I.2.3.1.1. Selbstversicherungsmöglichkeiten, Elternsplitting und „Ersatzzeiten“ der 1. Säule

Neben den „Pflichtversicherungszeiten“ räumt das österreichische Pensionssystem aus gesellschaftlichen Gründen einige Möglichkeiten ein, Ansprüche zu erwerben:

- durch freiwillige „Weiter- und Selbstversicherung“, insbesondere bei Pflege behinderter Kinder oder naher Angehöriger und zur Schließung von Versicherungslücken, durch Einkauf von Schul- und Studienmonaten und während der ersten 24 Kalendermonate nach Entbindung (bei Bezug von Kinderbetreuungsgeld).
- durch nicht beitragspflichtige „Ersatzzeiten“, wie für Kindererziehung (bis zur Vollendung des 4. Lebensjahr € 1.350,-, ist das 1,8-fache des Ausgleichszulagenrichtsatzes), Präsenz- und Zivildienst, Wochengeldbezug, Bezug von Kranken- (Bemessung am vorherigen Einkommen), Arbeitslosen- (70% des vorherigen Einkommens), Weiterbildungs-, Übergangsgeld, Notstandshilfe (92% des bei AL angerechneten Einkommens), Beihilfe zur Deckung des Lebensunterhalts. Mit dem freiwilligen „Pensionssplitting“ anerkennt man die Kindererziehungstätigkeit des Partners finanziell und mildert die negativen Wirkungen ab. 50% der Teilgutschrift des nicht Kinder betreuenden Elternteils können in den ersten 4 Kinderjahren auf den Partner übertragen werden.

### II.2.3.2. Die 3. Säule

Der Abschluss eines privaten Vorsorgevertrages ist freiwillig und wird in Form von Sonderausgabenanrechnung oder Prämien steuerlich begünstigt. Produktvarianten sind Lebensversicherungen, Fondssparen, oder die prämienbegünstigte Zukunftsvorsorge, die 2008 1 Mio. Verträge ( <http://www.vvo.at>, 1.8.2008) aufwies. Zahlen für Erfassungsgrad und Finanzierungsanteil zu nennen, ist aufgrund der schwierigen Definition, welche Verträge tatsächlich zur 3. Säule zählen und der

spärlichen und veralteten Vergleichsdaten sehr schwierig. Die 3. Säule, wies bei Berücksichtigung aller privaten Lebensversicherung im Jahr 2000 einen Anteil von 13,9% an den gesamten Altersvorsorgeleistungen in Österreich auf (Url 2003, S.5). Laut OECD (2007, S.77) betrug er 2005 10%, laut Ney (2004, S.5) 2003 5%. Ihr Anteil steigt aber aufgrund der Zunahme der Gesamtverträge, wie beispielsweise der prämienbegünstigten Zukunftsvorsorge (1,1 Mio. Verträge mit € 1,8 Mrd. Geldwert – VVO 2008), und des Gesamtbeitragsvolumens stetig. Zu beachten ist aber, dass laut den Konsumentenberatungsstellen der AK oder des Vereines für Konsumenteninformation die Stornoquote bei Lebensversicherungen über die gesamte Laufzeit bei ca. 50% liegt und die prämienbegünstigte Zukunftsvorsorge vor allem als Produkt für Besserverdiener bewertet wird (siehe u.a. AKNÖ 5/2003, BetriebsräteInfo, S.3).

#### II.2.3.3. Die 2. Säule

Im Pensionskassen- bzw. dem Modell der betrieblichen Kollektiv(lebens-)versicherung können Dienstgeber und Dienstnehmer Beiträge leisten, als steuerlich sinnvoller Rahmen gilt eine Beitragsbemessungsgrenze von 4% des Bruttoeinkommens. Die Beitragsaufwände für einer beitragsorientierte Zusage sind für den Dienstgeber bis zur Obergrenze von 10% der Bruttolohnsumme aller einbezogenen Arbeitnehmer als Betriebsausgabe absetzbar, bei leistungsorientiert Zusage bis 80% des Letztbezuges, bei der Zukunftssicherung mit € 300,-pro Mitarbeiter. In der Mitarbeitervorsorgekasse (ehemaliges Abfertigungssystem, Abfertigung NEU genannt) leistet der Arbeitgeber 1,53% des Monatsentgeltes. Der Anteil der 2. Säule an den gesamten Altersvorsorgebeiträge in Österreich betrug 2000 etwa 2,0% (Url 2003, S.5).

### II.2.4. Kompetenzen und Verwaltung

#### II.2.4.1. Die 1. Säule

In der Regierung überschneiden sich die Kompetenzen des BMSK, des BMWA, des BMGF und des BMF. Die Verwaltung der sogenannten „Pensionsversicherungsträger“ wird in „Selbstverwaltung“ durchgeführt, also weisungsfrei durch aus den gesetzlichen Interessensvertretungen entsandte Funktionäre und unter staatlicher Aufsicht. Der Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger fungiert als koordinierende Stelle. Von den „berufsständischen“ Sozialversicherungsträgern sind im Pensionsbereich 6 übriggeblieben: die Pensionsversicherungsanstalt (der Arbeiter und Angestellten – PVA), die Versicherungsanstalt der öffentlich Bediensteten (BVA), die Sozialversicherungsanstalt der gewerblichen Wirtschaft (SVA), die Versicherungsanstalt für Eisenbahn und Bergbau (VAEB), die Versicherungsanstalt des österreichischen Notariats und schließlich die Sozialversicherungsanstalt der Bauern (SVB). Die Verwaltungskosten der Pensionsversicherungsanstalt (PVA) lagen 2006 bei 1,08% des Gesamtaufwandes – <http://sozialversicherung.at>, 4.8.2008). Die Beiträge werden von den Gebietskrankenkassen eingehoben.

#### II.2.4.2. Die 2./3. Säule

Die aus dem Finanzministerium ausgegliederte Finanzmarktaufsichtsbehörde fungiert gemeinsam mit der Nationalbank als Aufsichtsbehörde. Deren Kosten müssen die Gesellschaften selbst (im Endeffekt also alle Versicherten) tragen. Die Verträge verwalten die jeweiligen Gesellschaften, wie Versicherungen, Banken, betriebliche

oder überbetriebliche Mitarbeitervorsorge- oder Pensionskassen, Fondsgesellschaften und Einzelbetriebe. Die Kostenstruktur privater Vorsorge ist in Österreich vor allem bei den Versicherungsprodukten ein penibel verschleiertes „Geheimnis“ (siehe dazu Eisenmenger 06/2005, S.3/12). Ein Beispiel: „Renditeangaben“ von 4 bis 5% (z.B. in: Die Presse 25.5.2007) in der Lebensversicherung lassen bewusst die zuvor angefallenen Kostenanteile Versicherungssteuer (4%), Provision (ca. 3-4,5% der Versicherungssumme) und Verwaltung (ca. 2 bis 3%) außer Betracht.

## **II.2.5. Leistungen**

### **II.2.5.1. Die 2./3. Säule**

Die Produkte der 2./3. Säule erbringen beitragsorientierte Leistungen, d.h. sie sind von der Kapitalmarktentwicklung abhängig, Ausnahme sind (meist alte) leistungsorientierte Betriebspensionszusagen. Url (2003, S.5) nennt einen Anteil an den Altersvorsorgeleistungen im Jahr 2000 von 9,3% für die 3. und 3,6% für die 2. Säule, Tálos (2006, S.194) 4% für die 3. Säule. Auch die 2./3. Säule kann sich nicht von der stetig zunehmenden Lebenserwartung abkoppeln. Gleiche Beitragsleistungen, bei „gleichbleibenden“ oder wie jetzt fallenden Renditen werden in abnehmenden Leistungen resultieren. Die Verluste seit 2000 betragen 30%, weitere 15% ohne Berücksichtigung der derzeitigen Finanzkrise sind ab 2009 laut dem Schutzverband der Pensionskassenberechtigten (in: orf.online, 19.8.2008) zu erwarten. Neben Altersrenten können eine Vielzahl an Zusatzversicherungen (z.B. Hinterbliebenenschutz) vereinbart werden, diese vermindern natürlich die Rente. Die Mitarbeitervorsorgekasse hatte trotz der Steuerfreistellung der Rentenauszahlung gegenüber der 6%igen Versteuerung bei Kapitalbetragsauszahlung bisher keine auch nur ansatzweise maßgebliche Bedeutung als Pensionsleistung. 96% der Menschen wählen die Abfertigungszahlung.

### **II.2.5.2. Die 1. Säule**

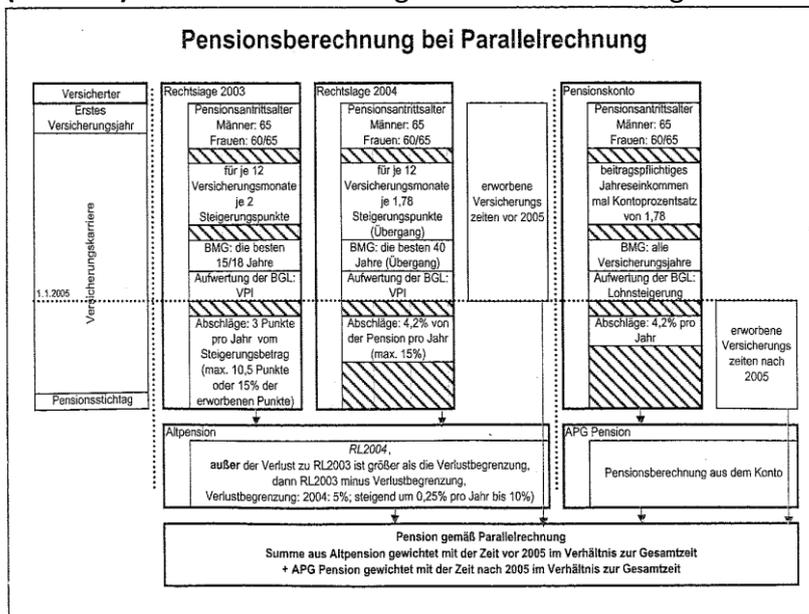
Per 1.7.2008 gab es in Österreich 1,891.094 PensionistInnen mit einem Frauenanteil von 58,34% (Hauptverband 2008, S.86). 49% sind normale Alters-, 6% vorzeitige, 25% Hinterbliebenen- und 21% Invaliditätspensionen. Die durchschnittliche Alterspension (inklusive Ausgleichszulage und Kinderzuschuss) über alle PV-Träger betrug per 12/2007 € 1.021,-, bei Frauen € 790,-, das ist das 1,09-fache des Ausgleichszulagenrichtsatzes (siehe Anhang: Abb.VIII.1). Bei Männern betrug die durchschnittliche Alterspension € 1,333,-, das ist das 1,84-fache des Ausgleichszulagenrichtsatzes). Die Medianpension betrug 2005 € 686,57 (<http://www.pensionsversicherung.at>), die durchschnittliche Invaliditäts-, Berufs- und Erwerbsunfähigkeitspension im Dezember 2007 € 863,- (das ist das 1,15-fache des AZRS – Die öst. SV in Zahlen 08/2008, S.20).

### **II.2.5.3. Die 1. Säule: Leistungs-Berechnungs- und Anpassungsmodus, Übergangsregelungen und Pensionskonto**

Für alle ab 1955 Geborenen findet, wenn schon vor dem 1.1.2005 mindestens 2 Versicherungsjahre erworben wurden, eine Parallelrechnung von altem System und Pensionskontomodell des APG statt (Übergangsphase bis ca. 2047). Abbildung (Abb.C.6) veranschaulicht die Grundstruktur dieser Parallelrechnung. Der Anteil der

Versicherungszeiten wird errechnet, danach werden APG-Pension und Altpension mit den jeweils zugehörigen Versicherungsmonaten multipliziert und durch die Zahl der Gesamtversicherungsmonate dividiert, die Summe beider ergibt die monatliche Pensionsleistung (konkrete Beispiele siehe Mayrhuber 2004, S.11ff.).

(Abb.C.6) Pensionsberechnung bei Parallelrechnung



- In der alten Regelung wird die Höhe der Pension durch die Anzahl der Versicherungsmonate, das Pensionsantrittsalter, die Höhe der „Bemessungsgrundlage“ und die Anrechnung von allfälligen Ersatzzeiten bestimmt (AKNÖ 01/2008, S.23ff. – vgl. auch die genaue Berechnungsmodalität). Die „Bemessungsgrundlage“ wurde früher aus dem Verdienst der besten 180 Beitragsmonate errechnet, ab 2004 und bis 2028 steigt dieser Bemessungszeitraum pro Jahr um 12 Monate auf schließlich 480. Pro „erzogenem“ Kind vermindert sich dieser Bemessungszeitraum um 36 Monate, Minimum sind aber 180 Beitragsmonate. Die Beiträge und Ersatzzeiten vergangener Jahre werden mit der sog. „Aufwertungszahl“ auf das heutige „Real-Niveau“ angehoben und eine durchschnittliche Beitragsgrundlage ermittelt. Zu beachten ist die „Abwertung“ der Aufwertung durch einen Beitragsbelastungsfaktor im Altsystem. Im Übrigen betrug die Höchstbeitragsgrundlage 2008 € 3930,-, das ist das 5,26-fache des Ausgleichszulagenrichtsatzes für Alleinstehende (PVA-Online). Um die Pensionshöhe zu ermitteln, multipliziert man schlussendlich die Beitragsgrundlage mit dem Steigerungsbetrag, der bisher pro Versicherungsjahr 2% betrug und an 2004 bis 2009 schrittweise auf 1,78% reduziert wird.

- Im Pensionskonto (eingeführt per 1.1.2005) gilt für „normale“ Alterspensionäre (ihr Pensionsantritt erfolgt zum Regelpensionsalter 65, ab 2033 auch für Frauen) die leistungsorientierte Formel „65/45/80“, d.h. mit 65 Jahren und nach 45 Versicherungsjahren (Beitrags- und Ersatzzeiten zusammengerechnet) 80% des durchschnittlichen Lebensinkommens als Pension zu beziehen. Die Mindestvoraussetzung für eine Pension, d.h. die Mindestversicherungszeit beträgt 180

Versicherungsmonate, mindestens 7 Jahre davon müssen aus einer Erwerbstätigkeit stammen.

Bei der Berechnung des Pensionsanspruches werden (ab 2009) 1,78% der Beitragsgrundlage (Bruttoeinkommen und Ersatzzeitenbeträge) als Pensionsbeiträge auf dem Pensionskonto gutgeschrieben („Teilgutschrift“ - AKNÖ 1/2008, S.34ff.). Die „Gesamtgutschrift“ ergibt sich durch Addition aller „aufgewerteten“ Teilgutschriften vergangener Jahre mit der des laufenden Jahres. Die Aufwertungszahl wird durch Division der gesamten durchschnittlichen Beitragsgrundlage des sogenannten „Ausgangsjahres“ (liegt 2 Jahre vor dem tatsächlichen Berechnungsjahr) durch die des Vergleichsjahres (3 Jahre zurück) ermittelt. Dessen „Wert“ betrug 2008 1,023 (Hauptverband 2008, S.92). Die Division der Gesamtgutschrift durch 14, also der Anzahl der Pensionszahlungen, ergibt die monatliche Pensionsleistung.

Das Pensionskonto (siehe Abb.C.7) dient auch dem laufenden Ausweis theoretisch bereits erworbener (Teil-)Ansprüche und dem zukünftigem Abgleich mit Leistungen der 2./3. Säule, insbesondere bei einer allfälligen Umstellung auf Beitragsorientierung.

(Abb.C.7) Das Pensionskonto

1. Kontommittlung im Jahr 2007												
EINKOMMENSTEIL					BEITRAGSTEIL				LEISTUNGSTEIL			
Jahr	Alter	Jährliches Erwerbseinkommen	Beitragsgrundlage bei AL, KG, NH, Kindererziehung		Gesamtes jährliches Einkommen	Aufwertungszahl d. nachfolg. Jahres	Beitragsprozent-satz	Beiträge		Konto-prozent-satz	Konto	
								lfd. Jahr	Gesamt (aufgew.)		Gutschrift lfd. Jahr	Gesamt-gutschrift (aufgew.)
1981	19	2.836	0	0	2.836		22,8%	647	647	1,78%	50	50
1982	20	9.108	0	0	9.108	1,0570	22,8%	2.077	2.760	1,78%	162	216
1983	21	9.436	0	0	9.436	1,0560	22,8%	2.151	5.066	1,78%	168	396
1984	22	9.924	0	0	9.924	1,0470	22,8%	2.263	7.567	1,78%	177	591
1985	23	10.526	0	0	10.526	1,0450	22,8%	2.400	10.307	1,78%	187	805
1986	24	11.087	0	0	11.087	1,0480	22,8%	2.528	13.330	1,78%	197	1.041
1987	25	11.435	0	0	11.435	1,0490	22,8%	2.607	16.590	1,78%	204	1.295
1988	26	11.708	0	0	11.708	1,0340	22,8%	2.669	19.824	1,78%	208	1.548
1989	27	12.153	0	0	12.153	1,0330	22,8%	2.771	23.249	1,78%	216	1.815
1990	28	10.659	2.132	0	12.790	1,0430	22,8%	2.918	27.165	1,78%	228	2.121
1991	29	0	2.270	10.138	12.407	1,0520	22,8%	2.829	31.406	1,78%	221	2.452
1992	30	0	0	10.665	10.665	1,0600	22,8%	2.432	35.722	1,78%	190	2.788
1993	31	0	0	11.305	11.305	1,0560	22,8%	2.578	40.300	1,78%	201	3.146
1994	32	11.429	0	11.938	23.367	1,0430	22,8%	5.328	47.361	1,78%	416	3.697
1995	33	15.816	0	0	15.816	1,0450	22,8%	3.606	53.098	1,78%	282	4.145
1996	34	18.266	0	0	18.266	1,0360	22,8%	4.162	59.172	1,78%	325	4.620
1997	35	18.415	0	0	18.415	1,0270	22,8%	4.199	64.968	1,78%	328	5.072
1998	36	18.950	0	0	18.950	1,0250	22,8%	4.321	70.913	1,78%	337	5.536
1999	37	19.456	0	0	19.456	1,0220	22,8%	4.436	76.909	1,78%	346	6.004
2000	38	20.007	0	0	20.007	1,0240	22,8%	4.562	83.316	1,78%	356	6.505
2001	39	20.754	0	0	20.754	1,0180	22,8%	4.732	89.548	1,78%	369	6.991
2002	40	21.443	0	0	21.443	1,0300	22,8%	4.889	97.124	1,78%	382	7.582
2003	41	22.322	0	0	22.322	1,0170	22,8%	5.089	103.864	1,78%	397	8.109
2004	42	23.179	0	0	23.179	1,0230	22,8%	5.285	111.538	1,78%	413	8.708
2005	43	23.956	0	0	23.956	1,0385	22,8%	5.462	121.294	1,78%	426	9.469
											<b>mtl. Pensionshöhe</b>	<b>676,30</b>

2. Kontommittlung im Jahr 2008												
EINKOMMENSTEIL					BEITRAGSTEIL				LEISTUNGSTEIL			
Jahr	Alter	Jährliches Erwerbseinkommen	Beitragsgrundlage bei AL, KG, NH, Kindererziehung		Gesamtes jährliches Einkommen	Aufwertungszahl d. nachfolg. Jahres	Beitragsprozent-satz	Beiträge		Konto-prozent-satz	Konto	
								lfd. Jahr	Gesamt (aufgew.)		Gutschrift lfd. Jahr	Gesamt-gutschrift (aufgew.)
2006	44	25.387	0	0	25.387	1,0385	22,8%	5.788	131.752	1,78%	452	10.288
											<b>mtl. Pensionshöhe</b>	<b>734,71</b>

Letzte Kontommittlung												
EINKOMMENSTEIL					BEITRAGSTEIL				LEISTUNGSTEIL			
Jahr	Alter	Jährliches Erwerbseinkommen	Beitragsgrundlage bei AL, KG, NH, Kindererziehung		Gesamtes jährliches Einkommen	Aufwertungszahl d. nachfolg. Jahres	Beitragsprozent-satz	Beiträge		Konto-prozent-satz	Konto	
								lfd. Jahr	Gesamt (aufgew.)		Gutschrift lfd. Jahr	Gesamt-gutschrift (aufgew.)
2022	60	0	0	0	0	1	22,8%		398.939	1,78%		31.145
											<b>mtl. Pensionshöhe</b>	<b>2.224,64</b>

Bei Pensionsantritt vor oder nach dem Regelpensionsalter wird pro Jahr ein Ab- oder Zuschlag von 4,2% der Leistung vorgenommen. Die Berechnung orientiert sich an maximal 80% der durchschnittlichen Beitragsgrundlage und der Verlust wird mit maximal 15% begrenzt. Um keinen Verstoß gegen den Vertrauensgrundsatz im Sinne der VfGH-Rechtssprechung zu riskieren bzw. aufgrund der Verhandlungen mit den Sozialpartner im Zuge der Pensionsharmonisierung, gibt es die Verlustdeckelung von 5% ab 2004, die um 0,5%/Jahr auf insgesamt 10% im Jahr 2024 steigt. Es wurden

Sonderbestimmungen für die Hacklerregelung (genau in PVA 1.1./1.4.2006, S.34/18ff.) oder das Sonderruhegeld für Nachtschwerarbeiter eingeführt. Gerade diese „Verlustbegrenzungen“ beinhalten aber bei genauer Berechnung eine Menge an „Kürzungs-Überraschungen“ (siehe Mayrhuber 2004, S.11).

Für die zukünftigen Pensionsanpassungen ist der Verbraucherpreisindex ausschlaggebend, der über den von der Pensionssicherungskommission errechneten „Richtwert“ in den vom Sozialminister festgesetzten „Anpassungsfaktor“ (2008: 1,017) eingehen soll.

#### II.2.5.4. Die Leistungsarten: Alter, Invalidität/Berufsunfähigkeit, Tod

Die Pensionsversicherung erbringt Alters-, Invaliditäts- oder Berufsunfähigkeits- und Hinterbliebenenleistungen. Bei Einbezug aller Arten lag 2007 das effektive Pensionsalter der Männer bei 59,0 (2000: 58,5) und das der Frauen bei 57,2 (2000: 56,8 – Die öst. Sozialversicherung in Zahlen 08/2008, S.23). Beim Durchschnittsalter besteht zwischen Selbstständigen und Unselbstständigen eine Differenz von mehr als 1,5 Jahren. In der Alterspensionen beträgt das Durchschnittsalter der Männer 62,8 Jahre, bei Frauen 59,5 Jahre. Das Durchschnittsalter über alle Bereiche und Geschlechter beträgt 61,0, Selbstständige gehen generell mit 61,8 Jahren in Pension (Männer mit 63,1, Frauen mit 60,4 Jahren), Unselbstständige mit 60,9 Jahren (Männer mit 62,7, Frauen mit 59,4 Jahren).

- Die „Regelalterspension“ können Männer ab dem Alter von 65, Frauen ab 60 beziehen. Das Frauenpensionsalter wird ab 2024 bis 2033 um 6 Monate pro Jahr erhöht. Im Pensionskonto (ab 1.1.2005) benötigt man insgesamt 15 Versicherungsjahre für einen Pensionsanspruch, mindestens 7 davon müssen sogenannte „Beitragsjahre“ sein. Für die Übergangszeit sind 180 Versicherungsmonate in den letzten 360 Kalendermonaten Voraussetzung oder eine „ewige Anwartschaft“ mit 180 Beitrags- oder 300 Versicherungsmonaten. Außer bei den Ausgleichszulagenbeziehern gibt es keine Ruhensbestimmungen.

- Die „vorzeitige Alterspension bei langer Versicherungsdauer“ läuft per 1.10.2017 aus, weil das Anfallsalter das ab 2000 für Männer 61,5 und für Frauen 56,5 betrug ab 1.7.2004 stufenweise bis zum Regelpensionsalter erhöht wird. Anspruchsvoraussetzung waren ursprünglich 35 Beitragsjahre oder 37,5 Versicherungsjahre, davon mindestens 20 Beitragsjahre plus entsprechende Ersatzzeiten.

- Die „Hacklerregelung I“ für langjährig Versicherte können jene in Anspruch nehmen, die bis Ende 2010 das 60./55. Lebensjahr vollendet haben und 45/40 Beitragsjahre aufweisen. Mit einberechnet werden Wochengeldbezug, maximal 60 Monate Kindererziehung und 30 Monate Präsenz- oder Zivildienst.

- Für alle, die ihr 60./55. Lebensjahr nicht bis Ende 2010 beenden steht die „Hacklerregelung II“ zur Verfügung. Hier wird aber das Antrittsalter ab 2011 schrittweise erhöht.

- In die „Hacklerregelung III“ fallen SchwerarbeiterInnen, die in den letzten 20 Jahren mindestens 10 Jahre besonders belastende Tätigkeiten verrichtet haben. Sie können bis Ende 2018 die Hacklerregelung I in Anspruch nehmen. Die Definition von Schwerarbeit erfolgt aufgrund einer Verordnung des BMSK, ein Beispiel ist der Schicht- und Wechseldienst mit Nacharbeit. Es wird bei der Leistungsbemessung ein ermäßigter Abschlagssatz von 1,8% angewendet.

- Die Inanspruchnahme einer „Korridor pension“ ist ab dem 62. Lebensjahr bei mindestens 37,5 Versicherungsjahren möglich, es werden 2,1% pro Jahr vorzeitigen Bezuges vor dem Regelalter abgezogen und zwar ohne Verlustdeckel. Problematisch ist, das ab einem Alter von 62 Jahren Arbeitslosengeld bzw. Notstandshilfe nur für maximal 1 Jahr bezogen werden können und danach eine Korridor- oder vorzeitige Alterspension beansprucht werden muss.

- Die „Altersteilzeit“ beruht auf einer arbeitsrechtlichen Vereinbarung und kann frühestens 5 Jahre vor Erreichen des Regelpensionsalters in Anspruch genommen werden. Möglich ist eine Reduktion der Arbeitszeit um 40 bis 60% mit einem Lohnausgleich von 50% des „entgangenen“ Entgelts.

- Der „Ruhegenüsse“ der Beamten, die 2006 ca. ein Achtel der gesamten Pensionen ausmachten und für die rund ein Viertel des Gesamtaufwandes aufgewendet wird, wurden seit 1997 schrittweise an die gesetzliche Pensionsversicherung angepasst. Ein Durchrechnungszeitraum von 18 Jahren wurde ebenso eingeführt wie Ruhensbestimmungen oder ein Anpassungsfaktor anstatt der zuvor angewendeten Pensionsautomatik. Pensions- und PensionistInnenbeiträge wurden angehoben. Nach 1.1.2005 Eingetretene unterliegen voll den Regeln der Pensionsharmonisierung. Ab dem Geburtsjahrgang 1955 wirken sich die höheren Steigerungsbeiträge und die Bemessung der Ruhegenüsse am Letztgehalt nur noch teilweise aus. 35 Jahre Diensttätigkeit werden für einen vollen Ruhegenuss nicht mehr ausreichen. Beamte der Länder und Gemeinden erhalten ihre Leistungen aber nach wie vor gemäß den jeweils gültigen, eigenständigen Pensionsregelungen. Zu beachten ist allerdings, dass Beamte bisher höhere Pensionsbeiträge hatten (vor 1955 Geborene 12,55%, danach maximal 11,73%) und im Ruhegenuss Pensionsbeiträge zwischen 2,92 und 3,3% geleistet haben. Das Pensionsalter 2006 betrug 62 Jahre, bis 2017 erfolgt eine Anpassung auf 65 Jahre. Früher betrug das Pensionsalter für Männer und Frauen einheitlich 60 Jahre.

- Für „Invaliditäts- (Arbeiter) und Berufsunfähigkeitspensionen (Angestellte)“ gelten die gleichen Berechnungsbestimmungen inklusive der Jahresabschläge. Es gibt keine Einheits- oder Grundleistung. Wer die Anspruchsvoraussetzungen von je nach Alter zwischen 6 und 300 Versicherungsmonaten erfüllt und eine zu niedrige Pension beziehen würde, erhält eine Ausgleichszulage. Die sogenannte „Wartezeit“ kommt bei einem Invaliditätsantritt in Folge eines Arbeitsunfalles oder einer Berufskrankheit nicht zur Anwendung.

- „Witwen- und Witwerpension“ steht grundsätzlich nur Ehepartnern zu. Es gibt einige Regelungen zum Schutz vor Missbrauch. Besteht kein Anspruch oder wird wieder geheiratet, erfolgt eine Abfertigung mit 35 Monatspensionen. Die Höhe der

Witwenpension beträgt zwischen 60 und 0% einer fiktiven Invaliditäts- oder tatsächlich bezogenen Alterspension. 40% ist der Ausgangswert, je nach eigenem Einkommen gibt es Zu- und Abschläge.

- Die „Waisenpension“ steht Kindern bis 18 und darüber hinaus bei Schul- oder Berufsausbildung bis 27 zu. Wenn diese Kinder vor 18 oder im Rahmen der Ausbildung erwerbsunfähig geworden sind, steht die Pension lebenslang zu. Die Höhe der Leistung beträgt 40% (60% bei Doppelverwaisung) einer fiktiven Witwenpension mit 60%.

- Ausgleichszulage und Kinderzuschuss

Die Ausgleichszulage sichert jedem grundsätzlich Pensionsberechtigten (und nur diesem – die Ausgleichszulage ist daher keine universelle Mindestpension) ein bedarfsgeprüftes Mindesteinkommen zu. 2008 waren das € 747,- für Alleinstehende und € 1.120,- für Ehepaare. Alle Einkünfte (des Ehepartners oder etwa Unfallrenten - SVA, Pensionsfibel 2008, S.8) werden angerechnet, nicht das Pflegegeld, das Wohngeld oder Vermögenstitel. Durchschnittlich wurden 2006 € 250,- an ca. 230.000 Personen (69% Frauen ~ 11% der Pensionistinnen – BMSK 12/2007, S.74/75) ausbezahlt. Für Alters-, Invaliditäts und Berufsunfähigkeitspensionisten besteht bei Kindern im gemeinsamen Haushalt ein Anspruch auf Kinderzuschuss (2008: € 29,01), der mit einer Erhöhung des Ausgleichszulagenrichtsatzes um € 70,56 verbunden ist.

**Anmerkungen Abschnitt D – Kap. II.2.:**

<sup>28</sup> Die Ausarbeitung des Kapitels beruht in großen Teilen auf folgenden Arbeiten: BMSK 12/2007, S.25-46; VÖGB (2008/2007/2005), Pensionsversicherung I, II, III; Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger (2007/2006), div. Artikel aus: Soziale Sicherheit; Tálos 2005, S.61-66; AKNÖ 2008, Pensionsrecht; Pensionsversicherungsanstalt (2006/2007), div. Informationsbroschüren;

### II.3. Gesamtbewertung des österreichischen Alterssicherungssystems

Nicht nur anhand des Vorwortes des österreichischen Rentenstrategieberichtes 2005 ist ersichtlich, dass ehemalige Koalitionsregierung zwischen ÖVP und FPÖ/BZÖ die „Methode der offenen Koordinierung, bei welcher alle Mitgliedstaaten zwar die nationale Eigenständigkeit bewahren, durch einen intensiven Erfahrungsaustausch, die Suche nach guten Praktiken und das Messen der Erfolge der einzelnen Mitgliedstaaten bei den jeweils gesetzten Maßnahmen aber wesentlich zu einer Vertiefung der politischen Prozesse auf europäischer Ebene beitragen“ (Rentenstrategiebericht 2005, S.1) als sinnvollen Rahmen für die Weiterentwicklung der nationalen Alterssicherungssysteme anerkannte. Bauernberger (2006, S.367) geht zumindest von einem indirekten Einfluss derselben aus, da die Anhebung des Rentenalters, die Stärkung des Versicherungsprinzips, die inflationsorientierte Rentenanpassung und das individuelle Rentenkonto im europäischen Trend lagen. Durch den zunehmenden Einfluss des wirtschaftspolitischen Ausschusses (EPC) der EU würde die Gewährleistung angemessener Renten gegenüber den Zielen der Nachhaltigkeit und der Modernisierung an Bedeutung verlieren. Schmähl sieht vor allem die ausgewählten Indikatoren, die nur den Armutsvermeidungsbeitrag der 1. Säulen messen und daher ein negatives „Benchmarking“ bzw. „Streamlining“ in Richtung einer reinen Armutsvermeidung erzeugen würden, sehr kritisch. Er spricht von einem schleichenden Prozess zu „Maastricht-Kriterien“ für die Alterssicherung (Schmähl in GVG 2007, S.29ff.) und dies trotz nicht vorhandener EU-Kompetenzen. Die ehemalige Regierung sah auf alle Fälle durchwegs „Erfolge“, die im Folgenden anhand der schon bei Schweden angewandten Laeken-Systematik überprüft werden.

#### II.3.1. Angemessenheit der Renten, Einkommensersatzraten, Lebensstandardsicherung, Armut<sup>29</sup>

*„Insgesamt setz(t)en die Reformmaßnahmen Bedingungen voraus, die für die Mehrheit der Erwerbsbevölkerung nicht erfüllt ist: Die Formel 45/65/80 baut auf einem Arbeitsmarkt auf, der bisher eine Ausnahmeerscheinung ist (Berufseinstieg 20, durchgängige Versicherungskarriere bis 65). Die verlängerten Ausbildungszeiten, häufigeren Erwerbsunterbrechungen (Arbeitslosigkeit etc.) werden dazu führen, dass eine Pension im Ausmaß von 80% eines durchschnittlichen Lebenseinkommens nur mehr in Einzelfällen erreicht werden kann.“* (Mayrhuber 2004, S.20)

Diese Feststellung von Christine Mayrhuber bestätigt sich in den Untersuchungen der OECD (siehe Abb.VIII.2) oder des EPC (Economic Policy Committee – siehe Knell u.a. 2006, S.89ff.). Die Bruttoersatzrate wird gemäß der OECD beispielsweise unter Zugrundelegung eines Durchschnittseinkommens von 90 auf 80,1% und die Nettoersatzrate von 99,5% auf 90,9% fallen. Es wird zu einem Rückgang der Pensionen aus dem Titel der Pensionsversicherung um 15% kommen (lt. Knell u.a. 2006, S.98). Insgesamt soll das Pensionsniveau, das ist die Höhe der Pensionsbezüge gemessen am Durchschnittseinkommen aller Erwerbstätigen (siehe Knell u.a. 2006, S.95) um 30,2% zwischen 2004 und 2050 abnehmen. Dieser Rückgang resultiert aus einem Rückgang von 14,7% der Pensionen aus der Pensionsversicherung, von 52% bei den Beamtenpensionen und 60,6% bei den Hinterbliebenenpensionen. Die vom Social Protection Committee der Europäischen Kommission errechneten Ersatzraten für einen männlichen Arbeiter mit 40 Jahren Vollerwerbstätigkeit und

Durchschnittseinkommen ergeben sogar eine Steigerung der Brutto-Ersatzrate von 64% (2005) auf 69% (2050) bzw. eine Steigerung der Nettoersatzrate von 80% (2005) auf 84% (2050). Das zeigt erstens die nur relative Aussagekraft der hier auf den Eck-Rentner und das Regelpensionsalter angewendeten „Erst-Ersatzraten“ und wirft zusätzliche Fragen wie die nach der Entwicklung der Lebenserwartung, des Pensionsantrittsalters und der jährlichen Valorisierung auf (Kritik siehe Knell u.a. 2006). Zweitens sind die Auswirkungen auf die in der zukünftigen Realität kaum zu findenden Durchschnittsverdiener am geringsten.

Die alten Aufwertungsregeln haben unerwünschte intra- und intergenerative Ergebnisse hervorgerufen, die neuen werden weniger kritisch beurteilt (vgl. Knell u.a. 2005, S.42). Doch schon das Aussetzen der Pensionsanpassung im ersten Jahr verursacht einen durchschnittlichen Einkommensverlust von 2% auf die gesamte Lebenszeit, zudem ist die Pensionsanpassung anhand der Inflationsentwicklung zusätzlich problematisch (Knell 2004, S.72ff.). Während eine Anpassung mit dem Lohnwachstum das relative Pensionsniveau (die Erstersatzrate) konstant hält, bringt die, aus Gründen der impliziten Beteiligung der Pensionskohorten an der Finanzierung bzw. dem Ausgleich zwischen Individuen mit unterschiedlicher Lebensdauer politisch präferierte und umgesetzte Inflationsanpassung neben intergenerativer Un-Fairness und „Erhaltung“ der Kaufkraft einen steten Verlust im „relativen Pensionsniveau“ (siehe Knell 2004, S.73). Eine „Extrem-Beispiel“ stellt der Fall eines 100-jähriger Eckrentners dar, der dann nur mehr 43% des durchschnittlichen Aktivbezuges erhält.

Christine Mayrhuber (2004, S.15ff.) hat die hier folgenden Beispiele errechnet:

- Bei einem Arbeiter mit einem Alter von 65 Jahren, 45 Versicherungsjahren und einer flachen Einkommenskurve resultiert aufgrund der im Rahmen der Pensionsreformen umgesetzten positiven Änderung der Aufwertungsfaktoren eine positive Differenz von 3,7% zwischen der alten 15- und einer 40-jähriger Durchrechnung. Es resultiert eine Erst-Ersatzrate bei 40 Jahren Durchrechnung von 83,1%, bei einer Durchrechnung von 45 Jahren 80,4% -. Es wird also der Formelzielwert „65/45/80“ erreicht. Würde dieser Arbeiter nur 40 Versicherungsjahre aufweisen, dann würde sich die Leistung wesentlich reduzieren und zwar auf 73,8% des Letzteinkommens.
- Ein Angestellter, mit ähnlichen Voraussetzungen wie zuvor, aber einem steileren Einkommensverlauf, kommt auf eine Ersatzrate von 55,9% bei 45 Versicherungsjahren, das ergibt ein Minus von 13,3%. Bei nur 40 Versicherungsjahren beträgt die Ersatzrate 54,8%.
- Bei einer Arbeiterin mit einem flachen Einkommensverlauf, einem Kind, 3 Jahren Unterbrechung der Erwerbstätigkeit und 12 Jahren Teilzeittätigkeit ergäbe sich eine Ersatzrate von 70,6%, also ein Minus von 10% gegenüber einer Berechnung mit 15 Jahren Durchrechnung, wenn nicht die 4 pensionsbegründenden Kindererziehungsjahre und der Durchrechnungsabzug von 3 Jahren den Verlust auf 0,2% begrenzen würden. Zu beachten ist aber, dass 2003 nur 1,3% der Frauenneupensionen 45 Versicherungsjahre aufwiesen und sich bei nur 40 Versicherungsjahren die obige Ersatzrate bereits auf 71,6% verringert.
- Eine Angestellte mit steilem Einkommensverlauf, abgeschlossenem Studium, Arbeitsbeginn erst mit 29 und daher nur 36 Versicherungsjahren, einem Kind und 4 Unterbrechungsjahren und zusätzlich 2 Jahren Teilzeitbeschäftigung, würde theoretisch eine Ersatzrate von 47,3% erhalten, also ein Minus von 13,3% gegenüber

dem alten System erleiden. Unter Einbezug der Kindererziehung und des Abzugs von 3 Durchrechnungsjahren ergibt sich aber eine Ersatzrate von 50,9%, also immer noch ein Minus von „nur“ 9,8%. (Alle Beispiele von Mayrhuber siehe Abb.VIII.4 im Anhang)

Die Berechnungen der Arbeiterkammer (2004, Beispiele, damals stark kritisiert von der Regierung – siehe (Abb.VIII.5) im Anhang) gingen vom in Österreich damals üblichen, frühesten Eintrittsalter aus und errechneten in unterschiedlichsten Fällen Verluste von 8,5 bis ca. 22%. Stark betroffen von den kurzfristigen Maßnahmen sind Menschen, die keine Ausweichmöglichkeit (zu weiteren Arbeitstätigkeit) haben. Das Übergangsgeld bedeutet eine enorme (vorübergehende) Einbuße gegenüber dem Pensionsbezug.

Zuletzt: es gibt in Österreich nach wie vor keine erwerbsunabhängige (universelle) Mindest- oder Grundsicherung, wie es die Ausgleichszulage für grundsätzlich Bezugsberechtigte in der Pensionsversicherung darstellt (11,3% der Pensionsbezieher in 2003 – HV 2003, S.49). Alte Menschen sind bei Bedarf auf die (stigmatisierende) Sozialhilfe angewiesen. Und, die in Österreich so stark propagierten Leistungen der 2. und 3. Säule veranschaulichen derzeit anhand der Immobilien- und Finanzkrise ihre Krisenanfälligkeit, ihre grundsätzliche Ungeeignetheit, die notwendige Einkommenssicherheit im Alter herzustellen. Meist bleibt der „Zusatznutzen“ für die Unternehmerseite in der 3. Säule verborgen: es gibt keinen Dienstgeberanteil.

#### II.3.1.1. Situation bei Invalidität

Die durchschnittliche Invaliditätspension ist deutlich niedriger als die Alterspension. Sie betrug im Dezember 2007 € 863,- (Die öst. SV in Zahlen 08/2008, S.20). Eine Untersuchung von Guger (05/2007) zeigt die niedrigeren Invaliditätsraten bei jüngeren Jahrgängen und den Rückgang des Zugangs zur Invaliditätspension bei den 55- bis 59-Jährigen seit 2000. 1995 betrug die Zugangsrate bei Männern 7%, bei Frauen 2,15%, 2005 bei Männern nur noch 4%, bei Frauen 1,86%. Zugleich stieg die Invaliditätsrate bei den 60- bis 65-Jährigen von 11,3 auf 16%. Das durchschnittliche Zugangsalter betrug 2005 51 bei Frauen und 53,9 bei Männern. Die Bezugsdauer entsprach etwa dem der Alterspension, das durchschnittliche Abgangsalter war daher auch deutlich niedriger. Die Invaliditätspension ist in Österreich im Vergleich zu anderen europäischen Ländern deutlich öfter als vorzeitiges Pensionsantrittsinstrument gebraucht worden (Guger u.a. 2007, S.233/234), verursacht auch durch die personalpolitischen Maßnahmen der Arbeitgeberseite. Für Männer sind vor allem Gesundheitsbeeinträchtigungen entscheidende Faktoren für eine Invalidität.

#### II.3.2. Finanzierbarkeit und Systemstabilität

In einer umfassenden volkswirtschaftlichen Analyse kommt Peter Weiß (2007, S.123ff.) zu dem Ergebnis, dass die Reformen die Einnahmen stabilisieren, die „Ausgabenexplosion“ beachtlich mildern und den Systemdeckungsgrad erhöhen bzw. damit den Bundesbeitrag senken werden. Kritisch beurteilt er die demographischen Probleme, die belastend wirkenden Spitzen um das Jahr 2030. Zumindest bis 2012 beurteilt die Kommission zur langfristigen Pensionssicherung (24.12.2007, S.25 – vgl. Abb.VIII.6-8) die Lage positiv, der Bundesbeitrag wird von 22,23% (2006) auf 20,06% (2012) sinken, die Gesamtleistung des Bundes (Bundesmittel gemessen an den

Gesamtaufwendungen) von 24,65% auf 22,27%. Mayrhuber (2008) beschreibt die wesentlich besseren Demografiedaten gegenüber den Prognosen von 2001 (Simulationsstudie des WIFO). Die Abhängigkeitsquote (Verhältnis Kinder und Pensionisten zur Bevölkerung im Erwerbsalter) steigt bis 2050 nur auf 704 und nicht auf 716. Alleine die Angleichung des Pensionsalters von Frauen und Männern ab 2019 bis 2033 vermindert die Deckungslücke der PV der Unselbstständigen um 0,8% des BIP. Auch die demografische Altenquote wird aufgrund der besseren Entwicklung der demografischen Faktoren nur auf 479 statt auf 489 Personen in 2050 steigen.

In einem Status-Quo- (sehr pessimistisch, ohne Steigerung der Erwerbstätigenzahl) und einem Wachstums-Szenario (Steigerung 0,4% pro Jahr) verdeutlicht Mayrhuber die hohe Bedeutung der zukünftigen Arbeitsmarktentwicklung, insbesondere der Erwerbsquote. Die Entwicklung der Produktivität, der realen BIP-Steigerung und der Einkommen ist für die Finanzgebarung der Pensionsversicherung grundlegend. Während im Status-Quo-Szenario eine Zunahme der Pensionsquote (Relation der Anzahl der Pensionen zu den pensionsversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnissen ohne Beamte) bis 2050 auf 941 zu erwarten ist, ergibt eine kontinuierliche 0,4%ige Zunahme der Beschäftigten eine Pensionsquote von nur 786 (ebenda S.14/15). Diese Pensionsquote ist aber ebenso wenig aussagekräftig wie die immer wieder für Untergangsszenarien verwendete Altenquote (vgl. Biehl/Tempel 08/2007). Schlechterer Steigerungsbetrag, Durchrechnungszeitraum oder auch die Pensionsanpassung anhand der Inflation wirken kostendämpfend. Die „theoretische Ersatzrate“, das Verhältnis der Durchschnittspension zur Durchschnittsbeitragsgrundlage, wird von 49% für Männer bzw. 40,1% für Frauen (2006) auf 39% bzw. 32,1% sinken (ebenda, S.13). Das bedeutet letztendlich, dass im Status-Quo-Szenario im Bereich der Pensionsversicherung der Unselbstständigen statt einem für 2030 prognostizierten Deckungsgrad (Einnahmen minus Ausgaben) von 60,1%, 75,9% erreicht werden, insgesamt 2,5% des BIP in 2050. Im Wachstumsszenario ergeben sich Werte von 80,7% für 2030 bzw. 89,2% für 2050, damit eine Deckungslücke von 1,1% des BIP für 2050. Gleichzeitig wird sich auch der Aufwand im Bereich der Beamten-, Bauern- und Gewerbetreibendenpensionen trotz der noch immer unterschiedlichen Beitragsraten deutlich vermindern. Insgesamt also ist das ein deutlicher Hinweis auf die gegebene Finanzierbarkeit bzw. Systemstabilität. Zudem ist gemäß Knell (u.a. 2006, S.80) Österreich das einzige EU-Land in dem ohne zumindest teilweisen Umstieg auf ein privates kapitalgedecktes System der Pensionsaufwand in Prozent des BIP sinken wird.

### **II.3.3. Modernisierung des Alterssicherungssystems**

Neben den unten folgenden „Modernisierungsdimensionen“ kann die Durchrechnung und die „45/65/80“-Formel eindeutig als gegen die Erfordernisse des lebenslangen Lernens, gegen längere Ausbildungszeiten, Bildungskarenz, individuelles (Weiter-)Bildungsengagement und damit die längerfristige Arbeitskräftequalifizierung gerichtet gelten (Mayrhuber 2004, S.20). Ob sich die Aussage eines Experten des BMGS „*The old system translated into a pension account system*“ (in: Mairhuber 12/2005, S.36) bestätigt, hängt auch von einer transparenten Kontomitteilung, inklusive mitgelieferter Pensionsprognose ab. Der Widerstand der Menschen wird kurzfristige,

bisher nicht transparente und jetzt im Konto unmittelbar ablesbare politische Maßnahmen möglicherweise stark reduzieren (Stichwort „Blame Hiding“).

#### II.3.3.1. Stellung/Situation der Frauen

Frauen beziehen in Österreich im Durchschnitt um ca. ein Drittel niedrigere Einkommen als Männer, das setzt sich auch in der Pension fort, die durchschnittliche Alterspension von Frauen im Jahr 2007 betrug € 790,- (siehe Abb.VIII.1). 2006 verfügten rund 42% der Frauen (<http://www.noeworker.at>, 18.8.2008) über keinen eigenen Pensionsanspruch, von 434.190 Witwenpensionistinnen in 2007 bezogen 54,1% nur diese (Handbuch öst. SV 2008, S.87). Rund ein Fünftel der Witwenpensionistinnen bezieht eine Ausgleichzulage, die Einkommensanrechnung des Partners verhindert eine höhere Inanspruchnahme. Das Pensionsniveau sinkt übrigens mit der Zahl der Kinder (Wörister 2002, Impulsreferat Tagung des BMSG 25./26.2.2002).

Wie bereits die obigen Simulationen gezeigt haben, ist für Frauen die Verwirklichung der Formel 45/65/80 absolute Ausnahme, nur 1,4% schaffen das. Der Durchschnitt kam 2003 auf 33,8 Versicherungsjahre (Mayrhuber 2004, S.12). Es ist daher die Lebensdurchrechnung die die Frauen voll trifft. Abgemildert werden deren Auswirkung durch die bessere Anerkennung von Kindererziehungszeiten (Höher- und Additivbewertung), durch eine Verkürzung der Bemessungszeit um 3 Jahre pro Kind, durch die Anerkennung von Notstandszeiten trotz (partnerbedingtem) Nicht-Bezug, durch die Verlustdeckelung und durch bessere Aufwertungsfaktoren, die die durchschnittliche Beitragsgrundlage als Grundlage der Bewertung vergangener Einkommen verwenden. Bei der Lebensdurchrechnung werden Ersatzzeiten bei der Ermittlung der Bemessungsgrundlage einbezogen, meist mit einem geringeren Betrag als die vorherigen Einkommen: Bemessungsgrundlage, (Teil-)Gutschriften und Pension sinken. Für Mayrhuber (2004, S.20) ist daher vor allem die Arbeitsmarktintegration und ein flächendeckendes Betreuungsangebot (Kinder- und Pflege) kritischer Faktor für die Stärkung der Position der Frauen.

#### II.3.3.2. Flexibles Pensionsalter – Arbeitsanreize und Arbeitsmarkt

Die Möglichkeiten zum flexiblen Pensionsantritt sind in Österreich zwar grundsätzlich durch die Korridorregelung gegeben, die doch einigermaßen rigiden Regelungen (auch der Altersteilzeit-Vereinbarungen), die fehlenden „Teillösungen“ (¼-, ½-, ¾-Pension) weisen aber nicht auf eine wirkliche Ausrichtung an der Arbeitsrealität älterer Menschen hin. Frühpensionierung(saktionen) und starke In-Anspruchnahme der Hackler-Regelungen statt Nutzung des Wissenspotenzials in anderen, altersgerechten Einsatzgebieten konterkarieren den Druck zum länger Arbeiten. Mit dem Wegfall des Verlustdeckels bzw. der Erhöhung der Altersgrenzen für vorzeitige Inanspruchnahme und dem prognostizierten Arbeitskräftemangel aufgrund der demografischen Entwicklung wird dieser allerdings ständig steigen.

### II.3.3.3. Information, Transparenz, Kontrolle und Mitbestimmung

Die Information und Transparenz hat sich durch das Pensionskonto sicherlich vordergründig verbessert, die tatsächlichen Stellräder und Kürzungsfaktoren bleiben verborgen, da u.a. die Parallelrechnung und die Kürzungsdeckelung schwierig zu vermitteln sind. Die Informationsmöglichkeit wird (noch) nicht angenommen, 2007 haben nur 4500 Personen einen Kontoauszug angefordert (orf.on, 18.8.2008). Dieser müsste unaufgefordert und versehen mit einem umfassenden und verständlichen Bericht (ähnlich dem Orange Report in Schweden) an alle Beitragszahler ergehen. Nur so können Kontrolle und Mitbestimmung gefördert werden. Das gilt ebenso für die 2./3. Säule, die derzeit nach Auffassung des Verfassers ein beträchtliches Ausmaß an Intransparenz und mangelnder Kontrolle seitens der Aufsichtsbehörden (FMA) aufweist.

### II.3.3.4. Harmonisierung

Die Harmonisierung ist zwar „am Weg“, aber noch nicht umgesetzt. Derzeit noch unterschiedliche Beitragshöhen beispielsweise der Bauern und Gewerbetreibenden gegenüber den Arbeiter und Angestellten sind Beleg dafür und auf Dauer nicht argumentierbar, ebenso wie die unterschiedlichen Leistungssysteme der Länder- und Gemeindebeamten oder die Frühverrentungsaktionen in diversen Unternehmen und Ministerien. Fasst man den Begriff „Harmonisierung“ aber weiter und wendet ihn auf betriebliche und private Vorsorge an, so sind bisher erst einige Schritte des Weges zurückgelegt worden, der übliche Verweis auf die in den letzten Jahren steigende Prämiensumme (siehe Rentenstrategiebericht 2005, S.7) wird wohl nicht ausreichen.

### II.3.3.5. Ent-Politisierung

Von einer Ent-Politisierung des Systems durch die Einführung des Pensionskontos, die Pensionsanpassung anhand der Inflationsrate oder durch die Tätigkeit der Nachhaltigkeitskommission auf institutioneller Ebene, kann keine Rede sein. Die „Stellräder“ Aufwertung und Steigerungsbetrag (im Pensionskonto), die langfristig mögliche Entwertung bestehender Pensionen durch Inflationsanpassung und die positive oder negative Verwendung von durch die Kommission oder anderen Experten entwickelte „Szenarien“, werden nicht nur eine Ent-Politisierung der Alterssicherung verunmöglichen, sondern im Gegenteil für die Zukunft enormen Konfliktstoff bereithalten. Ein Experte des damaligen BMGS bestätigte das indirekt: *„Parameters can be adapted without another pension reform. Financial sustainability is in the foreground.“* (BMGS-Experte, in: Mairhuber 12/2005, S.36).

Die alle 3 Jahre vorgesehene Nachhaltigkeitsüberprüfung und Evaluierung durch die Kommission für langfristige Pensionssicherung wird dem Thema Alterssicherung beispielsweise mittels der Diskussion über die noch nicht realisierte „de-politisierende“ Pensionsautomatik die nötige Aufmerksamkeit in der Öffentlichkeit garantieren, wodurch eine weitere Reduktion des Bundesanteils legitimiert werden könnte und indirekt das Ziel der „Herstellung eines 3-Säulen-Systems“ gefördert wird.

### **II.3.4. Die Risiken für die Einzelnen**

Die Ergebnisse von Weiß (2007, S.126) beurteilen gerade die Übergangsgeneration (die Geburtsjahrgänge zwischen 1940 und 1950 bzw. teilweise bis 1955) als „Gewinner“ der Reformen. Die Belastungen bis zum Jahrgang 1970 wären progressiv, danach gleichbleibend. Die Arbeiterkammer (2004, S.2 + Abb.VIII.5 im Anhang) widerspricht dem, es wären im Gegenteil gerade die über 50-jährigen ASVG-Versicherten von den Verlusten innerhalb des „Verlust-Deckels“ und den „aufgedoppelten“ Verlusten durch die neuen Korridor-Abschläge betroffen. Hier ist darauf hinzuweisen, dass der Betrachtungs-„Standpunkt“ immer das Regelpensionsalter und nicht das frühestmögliche sein sollte, auch wenn der Arbeitsmarkt oft keine anderen Alternativen als frühestmöglichem Pensionsantritt zulässt. Weiß wertet die finanziell besser gestellten Gruppen als Verlierer, nicht hingegen die Bauern mit einer relativ hohen Konstanz ihrer Position oder die Übergangsgeneration bei den Beamten, die eine teils gravierende Besserstellung bei der Pensionshöhe (knapp 20% - ebenda, S.128) gegenüber vielen anderen Gruppen erfährt. (Weiß vermutet darin den „Preis“ der Entscheidungsträger für spätere Einbußen der vertretenen Berufsgruppe.) Die Beamten werden als Gruppe die größten Einschnitte erleiden müssen: während 2004 die durchschnittliche Beamtenpension um das 2,7fache höher als die Durchschnittspension war, wird sie 2050 nur noch das 1,5fache betragen (Knell u.a. 2006, S.95). Allerdings steht dem beispielsweise auch der Wegfall zusätzlicher Beitragsleistungen gegenüber.

Neben den bereits beschriebenen Einkommensunterschieden in der 1. Säule ist die betriebliche und private Vorsorge weder dazu geeignet intra- und intergenerative Gerechtigkeit oder Gleichheit herzustellen, noch gleiche Ausgangschancen zu bieten. Ursachen dafür sind die nicht beeinflussbaren Schwankungen der Kapitalmarkterträge, die unterschiedlichen betrieblichen Regelungen, die unterschiedlichen Einkommen und Möglichkeiten, Geld anzusparen (z.B. durch Kindererziehung oder Zeitaufwand für die Arbeitsfahrt) und der ungleiche Bildungsstand oder das nicht vorhandene Zeitbudget für eine ständige Beschäftigung mit Finanzanlagen. Es gelten ähnliche Risiken, wie die schon für Schweden in Kap. I.1.3.4. beschriebenen. Die daraus resultierenden Unterschiede bei Anlage- und „Pensionserfolg“ werden gravierend und sozialpolitisch nicht vertretbar sein. Schon jetzt sind die von Konsumentenschutzeinrichtungen kritisierten Verluste aufgrund schlechter Beratung, unflexibler Produkte, nicht bedarfsgerechter Anlageentscheidungen und Finanzbetrug enorm.

### **II.3.5. Legitimität und Deutung des Systems durch die Betroffenen**

Die Darstellung der Einstellungen der Österreicher hat schon gezeigt, dass sie die Reformen „antizipiert“ haben (vgl. Abb.WK.1 bis 3) und ihre zukünftige Situation in der Pension überwiegend pessimistisch einschätzen (siehe Abb.WK.VI.1 bis 4). Die konkreten Reformmaßnahmen waren aber deutlich gegen die Wünsche der Österreicher (Abb.WK.IX.a.1 bis 4) bzw. die einem 3-Säulen-System zugewiesene Rolle gerichtet. Dass es der Wende-Regierung und den Finanzanlagegesellschaften gelungen ist, eine krisenhafte Deutung hinsichtlich der 1. Säule in den Köpfen der Menschen zu verankern, belegt nicht nur der jedermann begegnende „Alltagsdiskurs“ („wir werden

sowieso nur mehr eine Grundpension bekommen“), sondern die ständig steigende Zahl abgeschlossener Verträge.

### II.3.6. Typologisches Kurzresümee des österreichischen Pensionsystems

*„The reforms of 2000, 2003 and 2004 slaughter many holy Bismarckian social insurance cows.“*(Ney 2004, S.58) Das Leistungsniveau wird sukzessive zurückgenommen und *„zugleich das tradierte System in mehrfacher Hinsicht strukturell umgebaut“*(Talos 2005, S.70). Dabei ist allerdings hinsichtlich der konkreten Maßnahmen von einer größtenteils pfadabhängigen Entwicklung auszugehen. Der auch in Österreich bereits in den 1990ern deutlich verspürbare (europäische) Trend, das faktische Pensionsantrittsalters zu erhöhen und das Versicherungsprinzip zu stärken wurde „zu einem Ende geführt“ (Ney 2004, S.59). *„Zielsetzung und Stellenwert der gesetzlichen Pensionsversicherung werden substantiell verändert – und damit die Altersvorsorge normativ und funktional „neu justiert“. Insofern bedeutet dies einen qualitativen Wandel der staatlich geregelten Pensionsversicherung.“*(Talos 2005, S.71)

Dies bestätigt sich beim Abgleich mit den Überlegungen von Pierson (1994) und Petring (2004). Die Veränderungen bestehen aus der Perspektive Piersons in einem Mix aus kurz- und langfristigen Maßnahmen, „programm spezifischem Rückbau“ und „systemischer Kontraktion“. Ein echtes „technocratic retrenchment“ findet noch nicht statt. Es gibt zwar bereits einen sogenannten Nachhaltigkeitsfaktor, aber die „De-Politisierung“ mittels einer „Pensionsautomatik“ wurde noch nicht umgesetzt. Anhand des Kategorisierungsschemas von Petring erscheinen die Reformveränderung eher dem „programmatic change“ anzugehören, wenn auch der „Aufbruch“ in Richtung 3-Säulen-System ganz eindeutig dem „structural change“ zuzuordnen ist. Nach Borchert/Lessenich hat eine Veränderung von Setting, Instrumenten und Zielen stattgefunden. Im Sinne von Nullmeier/Rüb (1993) sind „Deutungsinnovationen“, also grundlegende Systemalternativen wie die Ausrichtung auf (mehr) Kapitaldeckung zu vermerken. „Moderne“ Elemente, etwa der Abgang von bestehenden oder die Ausdehnung bzw. Umbasierung auf neue Finanzierungsquellen, wurden nicht verwirklicht.

Die österreichischen Reformmaßnahmen verfolgten eine Kombination aus „christdemokratischem und liberalem Pensionsreform-Weg“. Das Pensionssystem rückte insgesamt ein wenig vom korporatistischen Typ ab (u.a. laufen spezifische Regeln aus) und ist durch die noch nicht vollzogene Umbasierung auf 2./3. Säule quasi auf dem Weg in Richtung liberaler Typ.

#### **Anmerkungen Abschnitt D – Kap. II.3:**

<sup>29</sup> Hinsichtlich der Beurteilung der zukünftigen Einkommensersatzraten, des Einflusses der Art der Pensionsanpassung auf den Pensionsverlauf gibt es eine Vielzahl an Untersuchungen u.a. des WIFO, der ÖNB, der OECD oder auch des EPC (siehe Literaturverzeichnis). Vorsicht ist bei der Betrachtung deswegen geboten, da diese Prognosen teilweise Brutto-, Netto-Ersatzraten (entscheidender Unterschied in Österreich vor allem durch Wegfall der Pensionsversicherungsbeiträge und steuerlicher Regelungen) oder nur Zugangs-Pensionen angeben/vergleichen mit unterschiedlichsten Annahme-Szenarien, die die jeweiligen Ergebnisse selbstverständlich deutlich beeinflussen.

## **ABSCHNITT E: REFORMPROZESSE UND REFORMAKTEURE - EINE ANALYSE**

### **I. Die Pensionsreform in Österreich**

*„Kein Politiker besitzt den Mut, offen auszusprechen, dass eine Reform, die die Pensionen längerfristig sichern will, auf neue Belastungen und/oder Leistungskürzungen nicht verzichten kann. Eine solche Pensionsreform muss eine Verteilung von Opfern beinhalten. ... Das setzt einen umfassenden Erziehungsprozess voraus, der damit beginnen muss, der Bevölkerung reinen Wein ... einzuschenken. ... Wer eine Pensionsreform fordert, ohne gleichzeitig seine Zielvorstellungen und Verteilungsgrundsätze offen zu legen, will nur erreichen, dass sich jeder Bürger vorstellt, die Reform werde gerade ihm Vorteile bringen, wogegen die Lasten andere tragen werden.“(Tomandl 1992, S.731)*

Mit der ÖVP/FPÖ-Koalition legte eine Regierung zumindest ihr Ziel offen. Sie wollte „auf der Basis eines Dreisäulenmodells ein flexibles, modernes und leistbares Pensionssystem entwickeln. Dieses Modell meint die gesetzliche, staatliche Pensionsversicherung, die zusätzliche Betriebspension und die Altersvorsorge durch eigene Sparleistungen.“ (Schüssel Wolfgang, Regierungserklärung 2000) Diese Festlegung (vgl. auch Regierungsprogramm 02/2000, S.28) auf das Dreisäulenmodell deutete aber noch nichts über die Konsequenzen, die Verlierer und Gewinner, die Leistungen der 2. Säule, allfällige Übergangsfristen (Tálos 2001, S.26), ja geschweige denn die „Zielvorstellungen und Verteilungsgrundsätze“ an. Ein erster Eindruck wurde mit dem im April 2000 vorgelegten Pensionsreform-Paket vermittelt (siehe Kap. I.2.2.4.), das u.a. eine Anhebung des Früh- und des Beamtenpensionsalters nahezu ohne Übergangsfristen inkludierte. Dies sollte der Ausgangspunkt für – anhand der vorhergehenden Entwicklung (siehe u.a. Kap. I.2.2.3.) keineswegs überraschende - gravierende Änderungen und Leistungseinschnitte, die „Wende“ im österreichischen Alterssicherungssystem sein.

#### **I.1. Die Grundlagen und „Strukturen“ des österreichischen Pensionsreformprozesses**

Der „Reformprozess“ der Jahre 2000 bis Ende 2004 beruht neben den schon beschriebenen sozialpolitischen Entwicklungen auf einigen weiteren wesentlichen Grundlagen wovon allgemein politischer, als auch sozial- und rentenpolitischer Natur.

- Die schon im Kapitel I.2.3. beschriebenen Herausforderungen, wie internationale Ausrichtung auf Wettbewerbsfähigkeit, EU-Beitritt und Maastricht-Kriterien, schleichender Einzug neoliberaler Politik, zunehmende Finanzierungsproblematik und Veränderungen der gesellschaftlichen Realität ließen auch im Bereich der Alterssicherungspolitik bestehende innersystemische Versorgungsprobleme bzw. die Erhaltung des Pensionsniveaus in den Hintergrund treten und bildeten den Hintergrund für die exklusive Ausrichtung der Pensionspolitik auf die Reduktion des Bundesbeitrages, die Erreichung des Nulldefizites und die Verwirklichung ideologischer Ziele. Und dies im Gegensatz zu Schweden ohne ausufernde Krisen wirtschafts- oder finanzpolitischer Art.

- Schon zu Beginn der 1980er Jahre kamen Pensionsysteme in den Fokus internationaler Organisationen wie OECD oder Weltbank, bestes Beispiel dafür ist die Pensionsreform in Chile 1982. „Benchmarking“ ohne Rücksichtnahme auf den jeweiligen länderspezifischen Kontext kam in Mode. Ein Beispiel dafür ist die folgende Aussage aus der Budgetrede des ehemaligen Finanzminister Grasser vom 13.10.2004 (S.22): *„Österreich hat eines der besten staatlichen Pensionssysteme der Welt, aber auch eines der teuersten: Mit etwa 15% des BIP weist Österreich die höchsten Pensionsausgaben innerhalb der EU auf.“* Für die österreichische Politik gestaltete sich das im Zeitalter von Maastricht und dem zunehmenden Versuch der EU trotz ausdrücklicher Nicht-Zuständigkeit im Sozialbereich, über die Offene Koordinierungsmethode (OMC) in Form der Laeken Kriterien und der „Rentenstrategieberichte“ auch im rentenpolitischen Bereich ihren „Fuß in die Tür zu bekommen“ sehr schwierig. Im Rahmen der OMC wird nämlich keine Rücksicht darauf genommen, dass in Österreich die wirklich bedeutenden Altersvorsorgeleistungen nur über die 1. Säule bereitgestellt werden (vgl. Bauernberger 09/2006). Die EU übt „indirekten Reformdruck“ auf die Mitgliedsstaaten aus (Bauernberger 09/2006, S.367) und versucht damit dennoch eine „europäische Rentenstrategie“ umzusetzen. Die ÖVP stellt in ihrer Charta für Soziale Gerechtigkeit (2004a, S.18) fest: *„Durch die Mitgliedschaft bei der Europäischen Union werden die Möglichkeiten der Sozialpolitik auf nationalstaatlicher Ebene immer kleiner.“* Die Umbasierung auf 3 Säulen entspricht somit den ideologischen Vorgaben der EU. Ein AK-Experte (in: Mairhuber 12/2005, S.33) hält fest: *„The EU has come to play a major role in the shaping of policies in Austria, ... made the reduction of budget deficits a priority, ... continually confronts Austria with country comparisons which I really think are wrong.“* Die EU-Vorgaben betreffend Pensionsalter stehen ganz im Zeichen wirtschaftlicher und arbeitsmarktpolitischer Richtlinien (Experte im Finanzministerium EPC-Mitglied, ebenda, S.38). Die OMC ist als Zäsur zu werten (BMSG-Experte, ebenda S.36) und bestimmt durch die gegenseitige Abstimmung *„what is good policy“* (BMF-Experte, ebenda S.38).

- Die Regierung der „sozialpolitischen Wende“ selbst war für wesentliche Veränderungen im (sozial-) politischen Prozess und Stil verantwortlich:

1.) ÖVP und FPÖ brachten ab 2000 gemeinsam ein grundlegend veränderte sozial- und rentenpolitische Sichtweise in die österreichische Politik ein. Bei beiden Parteien kommt in den zahlreichen Wortmeldungen in Medien, Diskussionsveranstaltungen und Grundsatzserklärungen ein enormes anti-sozialstaatliches Sendungsbewusstsein gegen den „sozialdemokratischen Wohlfahrtsstaat österreichischer Prägung“ (Karlhofer 1/2001, S.8) zu Tage. Es gab in Österreich auf „entscheidungsrelevanter Ebene“ einen neoliberalen Grundkonsens (Tálos 2001a, S.18) und das „Sparen“ im Pensionssystem stand da an vorderster Stelle. Die neue „3-Säulen-Linie“ brachte nicht nur weitere, die letzten eineinhalb Jahrzehnte fortsetzende, gravierende Leistungseinschränkungen und Ungleichbehandlungen mit sich, also eine „Rücknahme der Absicherung durch nicht gewinnorientierte gesellschaftliche Solidarsysteme“, sondern eine Wende zur „Privatisierung von Risiko“ (Mum 2005, in Dimmel/Schmee, S.280). Die Kompensation des massiven Leistungsabbaus der 1. Säule zahlen die unselbstständig Erwerbstätigen selbst (Tálos 2001a, S.26). Spätestens vor Umsetzung der „2. Etappe“, der sog.

„Pensionssicherungsreform 2003“ offenbarte sich auch die Zielrichtung, der Verteilungsgrundsatz der „Pensionsversicherung Neu“: *„Damit machen wir ernst mit einem umfassenden Konzept, einer staatlichen Grundversorgung, einer betrieblichen Vorsorge und attraktiven Incentives für Eigenvorsorge, keine Rhetorik, sondern Taten.“*(Schüssel, Regierungserklärung 2000)

2.) Abgesichert durch das Einverständnis der Unternehmerverbände mit der vorwiegend finanzpolitischen Agenda des Nulldefizits) nutzte die Regierung ihre Parlamentsmehrheit ohne Rücksicht auf Proteste und entgegen der These Piersons (1997), es käme bei konservativen Regierungen ohnedies kaum zu den angekündigten Rückbaumaßnahmen. ÖVP und FPÖ präsentierten sich zumindest zu Beginn als geeinte „Regierungsfront“, die energisch und konsequent Reformen umsetzte und Gesetzesvorhaben mit gekürzter Begutachtungsfrist und als Budgetbegleitgesetze (um eine Behandlung im Sozialausschuss zu verhindern) „durchpeitschte“ (Fallend 2006, S.9)

3.) Wesentlicher Teil der politischen Gesamtstrategie vor allem im sozialen Bereich und da im Zuge der Pensionsreformen, war ein Abgehen vom bisherigen Pfad des österreichischen Korporatismus, der rigorose Ausschluss der Arbeitnehmervertretungen ÖGB und AK aus dem politischen (Mit-)Entscheidungsprozess. Man „entledigte“ sich damit zweier wichtiger Vetospieler und schuf sich Handlungsspielraum für die Umsetzung struktureller Veränderungen (Tálos 7/2002, S.32). Der Ausschluss erfolgte auf der etablierten (informellen) Verhandlungsebene, die immer eine Einbindung der Sozialpartner zumindest in den sozialpolitischen Gesetzeswerdungsprozess vorsah, und wurde dadurch „unterfüttert“, dass etwa die Arbeiterkammer durch einen Gesetzesvorschlag Jörg Haiders (Umlagen- bzw. Budgetkürzung um 40%) in ihrer Existenz bedroht wurde oder die Machtverhältnisse in der Selbstverwaltung der Sozialversicherungsträger durch gesetzliche Maßnahmen zugunsten der Arbeitgeber „gedreht“ wurden. Man hatte sogar eine Integration des Hauptverbandes der Sozialversicherungsträger in das Sozialministerium erwogen. Daraus resultierte eine „Demontage der Sozialpartnerschaft“ (Karlhofer 1/2001, S.14) und es gab *„Anklänge an längst überwunden geglaubte autoritäre Elemente der sozialpolitischen Tradition“*(Talos 1/2001, S.20). Die bestehenden vertikalen Netzwerkverbindungen der Unternehmerverbände zur ÖVP verstetigten - im Gegensatz zu den Arbeitnehmerinstitutionen - deren Einfluss.

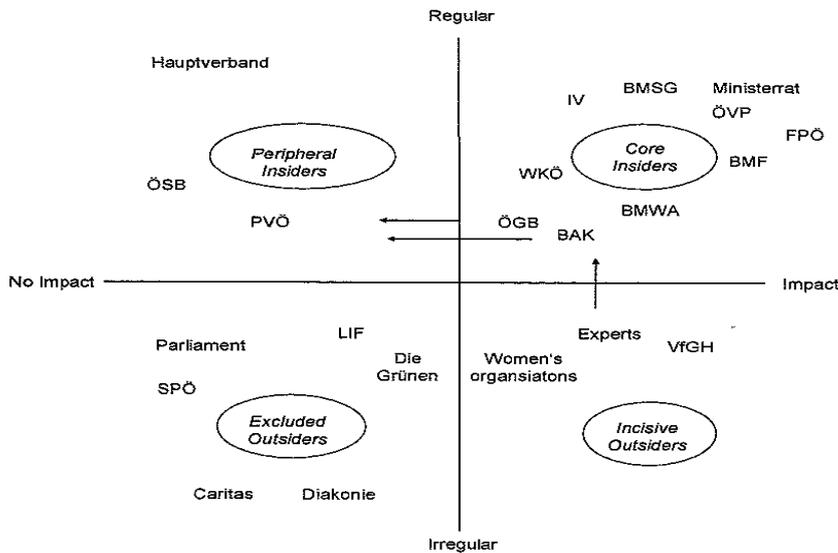
4.) Mit dem Hinausdrängen der Arbeitnehmerinstitutionen aus dem Gesetzeswerdungsprozess bzw. der Organisationsebene verband sich auch die Abnabelung der Regierung im „Beratungsprozess“, der konzeptuellen Ebene. Der Politikwerdungs- und Politikformulierungsprozess wurde bewusst von einem an Interessen geleiteten Bargaining zu einer an „Wissen“ und „Rationalität“ orientierten „governance by expertocracy“ (Ney 2004, S.28) umgestaltet. Diese Entwicklung hatte sich schon einige Jahre zuvor z.B. mit dem „Rürup-Gutachten“ abgezeichnet. Der korporatistische Politikprozess erzeugte nicht nur bei den am Politikprozess Beteiligten ein Gefühl der Unzufriedenheit mit den im stillen Verhandlungszimmer auspaktierten, natürlich auf alle Interessenlagen zumindest ansatzweise Rücksicht nehmenden und daher eher inkrementellen Änderungen. Die österreichische „Social Policy Community“

war darüber hinaus in Insider und Outsider (Ney 2004, S.29) geteilt. In einem der von Ney beschriebenen Quadranten bewegten sich die sog. „Experten“, die an der Problemdefinition, dem „Agenda-Setting“ und der Politikformulierung in den 1990er Jahren zunehmend beteiligt waren (Studien des Beirates für Wirtschafts- und Sozialfragen, ausländische Experten wie Rürup). Die Umsetzung wurde aber in den Augen der Experten immer von „Interessensabwägungen verwässert“, „gebremst“, war „ineffizient“. Die Chance aus dieser Isolation auszubrechen, war mit dem Angebot der Regierung im Jahr 2000 gekommen, in drei personell penibel selektionierten Kommissionen, u.a. der „Pensionsreformkommission“, die eigenen Konzepte und Überzeugungen darzustellen und die Sozialpartner aus der Problemdefinition, dem Agenda-Setting und der Politikformulierung zu verdrängen (und somit im streng theoretischen Sinn als „Epistemic Community“ zu fungieren – vgl. Haas 1992). Das nutzte vor allem der ÖVP-FPÖ-Koalition, die damit die Legitimation der Sozialpartner schwächen konnte. Und „*in a very real sense, Austrian experts did most of the dirty work.*“ (Ney 2004, S.30) - Theodor Tomandl jedenfalls konnte als Vorsitzender dieser Kommission seine schon 1992 dargelegten Überzeugungen realisieren. Für die Sozial- und Pensionspolitik bedeutete der Einzug der „governance by expertocracy“, dass die konkurrierenden Interessenslagen keinen interessenspolitischen Ausgleich mehr fanden, der „Preis“ ging an den politischen Akteur der erfolgreich die „objektive Realität“ bestimmt (Ney 2004, S.28).

Die grundlegende Ablehnung der eingesetzten Experten durch die Experten der Arbeitnehmerorganisation, den intensiven Kampf um politischen Einfluss und Definitionsmacht zwischen den Experten der Sozialpartner und den von der Regierung eingesetzten, deutet eine Wortmeldung von Josef Wöss (Sozialexperte der AK Wien) auf einer FPÖ-Diskussionsveranstaltung im Jahr 2000 (FPÖ 2000, S.138) an: *„Man spricht plötzlich nur mehr von Expertengruppen. Jeder weiß welche breite Palette von Meinungen von „Experten“ vertreten wird. Jeder weiß – ich übertreibe jetzt ein bisschen -, wenn eine „Expertise“ gebraucht wird, dann lässt sich diese beschaffen, auch wenn sie sehr abwegig ist. Da halte ich das früher praktizierte System für wesentlich fairer, dass man die Sozialpartner als Akteure relativ zentral einbindet. Immerhin werden von den Sozialpartnern ... Millionen Menschen vertreten.“* Ein klarer Beleg für die These, dass Sach- und Legitimationskonflikt in einem vereint waren.

Ney stellt (2004, S.29) die veränderte Politiklandschaft, die damaligen Machtverhältnisse und Teilnahmemöglichkeiten am politischen Prozess in einer Abbildung dar (Abb.Pens.Ref.Ö.1), die veranschaulicht, wer zu den bestimmenden oder zumindest peripheren Insidern gehört und wer sich als Outsider werten musste. SPÖ, ÖGB und (Bundes-)Arbeiterkammer zählten eindeutig zu den Verlierern, FPÖ und „die Experten“ zu den einflussreichen Gewinnern, unabhängig davon, ob letztere seitens der Regierung nun bewusst als Rechtfertigungsinstrumentarium für deren eigene Agenda eingesetzt wurden oder nicht. Eine bedeutsame Rolle erlangte insbesondere die Industriellenvereinigung (vgl. Tálos / Karhofer 2006, S.106ff.). Angemerkt werden soll die äußerst intensive Begleitung der Pensionsreform-Auseinandersetzung durch die österreichischen Medien.

**(Abb.PensRef.Ö.1) Die sozialpolitischen Akteure in Ö: ihre politische Position nach 2000**



5.) Autoritäre Elemente charakterisieren den gesamten Politikstil, nicht nur gegenüber den Sozialpartnern. Als wahllos herausgegriffenes Beispiel sei die Vorgehensweise im ORF genannt (siehe Tálos 2006, 342 - bezugnehmend auf Armin Wolf). Diffamierungen, Skandalisierungsdebatten und Disziplinierung von Personen und Personengruppen wie Arbeitslosen die „Missbrauch“ betreiben würden, sollten „Treffsicherheit“, „soziale Gerechtigkeit“ herstellen und „Schlupflöcher schließen“, eine Mischung aus „neoliberaler Interessenslage“ und „rechtspopulistischen Codes der Disziplinierung und sozialen Kontrolle“(Rosenberger/ Schmid 2003, in Tálos - eig. Nr.: S.11).

6.) Die verwendete Sprache, die „Reform-Rhetorik“ ist geprägt von Metaphern, von der Methode des Umdeutens (Neuro-Linguistisches-Programmieren - z.B. Begriff „Pensionssicherungsreform“, „soziale Treffsicherheit“, „Gleichheit und Fairness), die dazu verhilft, den grundlegend negativen Bedeutungsinhalt eines Begriffes „umzudeuten“, mit einem neuen Bedeutungsinhalt zu versehen und somit am politischen Wissensmarkt (vgl. Nullmeier/Rüb 1993) eine bestimmende, wenn nicht sogar monopolistische Stellung zu erlangen. Dieses Ziel wird aber nicht nur durch „In-Begriff-Name“ realisiert, sondern auch durch zahlreiche sog. „Notwendigkeitskonstruktionen“, kurz „Sachzwänge“ genannt. Rosenberger (2006, S.81) macht Sachzwang vor allem in Politikfeldern aus, in denen es um Entscheidungen über öffentliche Leistungen, sozialstaatliche Solidarität, Liberalisierung und Privatisierung geht und wo der Blick auf Alternativen verstellt werden soll. Strategisch geht es bei der konstruierten Alternativlosigkeit um „Ent-Politisierung“, Aufzeigen politischer Nicht-Gestaltbarkeit oder Interessenlosigkeit (Appell an das „Wir“) bzw. der Sinn- und Zwecklosigkeit des Verhandeln und einer weiterführenden Diskussion (Stichwort „Unfinanzierbarkeit“). Der Markt würde sowieso den Staat ersetzen. Politik tritt in diesem Prozess nur vordergründig als reines „Management“ auf (Hagen 2006, in Dimmel/Schmee, S.52ff.). Auch die Ent-Politisierung stellt in Wahrheit eine neoliberal geprägte Re-Politisierung, Re-Ideologisierung dieser Sachverhalte dar. Es geht nicht darum die 1. Säule zu erhalten, sondern um den möglichst reibungslosen Rückbau

derselben. Und der Diskurs ist zwar mehr auf Fiskalpolitik ausgerichtet als auf Gesellschaftspolitik, „*nichts desto trotz findet Gesellschaftspolitik statt*“ (Rosenberger / Schmid 2002, S.17)

Ein Musterbeispiel einer solchen Argumentationskette ist der Wortlaut der Regierungsvorlage zum Sozialrechtsänderungsgesetz 2000 (S.30). Um Fehlinterpretationen zu vermeiden, werden die Schuld Faktoren festgemacht und die Untauglichkeit bisheriger Maßnahmen hervorgehoben: „*Die langfristigen Finanzierungsprobleme des österreichischen Alterssicherungssystems sind seit langem bekannt. ... Hauptprobleme liegen im viel zu niedrigen Pensionseintrittsalter, und in der zu erwartenden tiefgreifenden Veränderung in der Bevölkerungsstruktur, hervorgerufen durch eine steigenden Lebenserwartung und den Geburtenrückgang .... Die seither durchgeführten Pensionsreformen konnten diese Probleme nicht lösen.*“ Dann folgt die Erzeugung des Sachzwangs, gemeinsam mit dem Appell ans „Wir“, der Nennung des „Problemlösers“ und des gemeinsamen Ziels: „*Die Bundesregierung hält es daher für unausweichlich, rasch weitere Maßnahmen zur längerfristigen Sicherung des Pensionssystems zu setzen. Sie will damit das Vertrauen der Jugend und der Pensionsbezieher in die Stabilität und Finanzierbarkeit des öffentlichen Pensionssystems sichern.*“ Das Eingeständnis der Prozesshaftigkeit von Pensionspolitik dient zugleich der Vorbereitung auf noch folgende „Opfer“ und beide gemeinsam der weiteren Verstärkung der Notwendigkeitskonstruktion und des Ziels: „*Die Bundesregierung schließt sich der Meinung ... an, dass die langfristige Sicherung des Pensionssystems nicht in einem Schritt erfolgen kann, vielmehr eine kontinuierliche Systempflege erfordert. Sie hat sich daher dazu entschlossen, vorerst nur jene Maßnahmen zu setzen, die angesichts der bestehenden Finanzierungengpässe keinen weiteren Aufschub erlauben. Die gleichzeitige Notwendigkeit der Konsolidierung des Bundesbudgets macht es unvermeidlich, das Bundesbudget kontinuierlich von Ausgaben für die Alterssicherung ... zu entlasten.*“ Ex-Finanzminister Grasser dazu in seiner Budgetrede vom 7.5.2003: „*Entweder Schulden oder Pensionen, aber nicht beides, meine Damen und Herren.*“ Der Bundesbeitrag ist nicht nur bei Grasser das „Vehikel“, um von einer „fehlenden Nachhaltigkeit“ des Pensionssystems die Legitimation und Notwendigkeit von Reformeinschnitten abzuleiten (Mairhuber 12/2005, S.41). Mairhuber (2003, S.40) zeigt die Nicht-Stringenz der gleichzeitigen Förderung einer 3-Säulen-Lösung auf: „*The Austrian government promotes private pension schemes, and provides tax incentives for such schemes, and at the same time claims that a publicly-funded pension scheme can no longer be financed.*“

Liessmann und Hagen (beide 2006, in Dimmel/Schmee, S.39ff./49ff.) verdeutlichen, was hinter Begriffen wie „Reformgeist“ oder den oben veranschaulichten Sachzwängen steckt. Reformgeist „*ersetzt alle anderen politischen Programme, Konzepte und Ideen, auch die Moral. Es kommt nur darauf an, Mut zu Reformen zu zeigen ... die Reform ist das Gute*“ (ebenda, S.39). „*Versteht man Politik als Diskurs über die Legitimation, so lässt der Neoliberalismus im Grunde nur eine einzige Legitimationsfigur zu, und zwar die des Sachzwangs. ... Bei genauerer Betrachtung entpuppt sich diese Politik im Namen der Sachzwänge und Markterfordernisse als Selbstentmachtung.*“ (ebenda, S.49). Diese Sachzwangrhetorik verstellt dann auch die Sicht darauf, dass die Privatisierung kollektiver Pensionsvorsorge, die „*mit Hilfe der merkwürdigen Säulen Metapher*“ (Rosenberger/Schmid 2003, in Tálos . eig.Nr.: S.16)

Sicherheit und Stabilität durch Privatisierung sozialer Sicherheit signalisieren will, eigentlich Sozial-Abbau darstellt und die Menschen im Interesse des „Blame-Hidings“ davon ablenken soll, dass auch der Kapitaldeckungsbereich (u.a. Abfertigung Neu oder prämienbegünstigte Zukunftsvorsorge) sich von Demografie, Wirtschaftswachstum und Planungssicherheit nicht lösen kann. Und, dass Leistungskürzungen oder Beitragserhöhungen in der 1. Säule nur durch „freiwillige“, mehr oder minder obligatorische, zusätzliche, vielleicht sogar höhere Beiträge in der 2./3. Säule „wettgemacht“ werden können.

Ein abschließendes Beispiel aus der Regierungsvorlage zur Pensionsreform 2003: der eigentliche Reformgrund „Leistungskürzung“ wird völlig außer Acht gelassen und stattdessen anhand einer – durchaus diskussionswürdigen – Systemcharakteristik die Beseitigung einer „Ungerechtigkeit“ reklamiert: *„Die Beschränkung der Berücksichtigung der Beitragsgrundlagen bei der Bildung der Bemessungsgrundlage auf die besten 15 bis 18 Jahre erscheint gegenüber jenen Versichertengruppen ungerecht, deren Lebenseinkommenskurve eher flach verläuft. Sie stellt einen klaren Widerspruch zum Versicherungsprinzip dar“*. Da *„diese Art der Pensionsberechnung zu einer falschen Umverteilungswirkung (Benachteiligung von Versicherten mit einem über die gesamte Versicherungsdauer wenig schwankenden Einkommen) führt“*, schlägt die damalige Regierung vor, *„den Bemessungszeitraum schrittweise auf die „besten“ 40 Jahre auszudehnen.“* Somit wurde Gerechtigkeit hergestellt, aber auf niedrigem Niveau (Wiedermann 2004, S.111).

## **1.2. Die Akteurs-Standpunkte im Pensionsreformprozesses**

Ney/Heuberger (2005, S.20) vertreten die These, dass die Pensionsreformdebatte der Schauplatz eines tieferliegenden systemischen Konflikts ist. Sie ist der Austragungsort einer spannungsgeladenen politischen Debatte, in der nicht die österreichische Art der Bewältigung des Demografieproblems im Vordergrund steht, sondern der soziale, wirtschaftliche und politische Wandel der letzten Jahrzehnt implizit thematisiert wird und somit die Fronten der stark polarisierten Diskussion verhärtet sind. Es ist anzumerken, dass es bei Betrachtung der Parteiprogramme, der Erläuterungen zu den Regierungsvorlagen und vor allem dem Erleben der intensivst geführten öffentlichen Auseinandersetzung nahe liegt, tatsächlich von einem tief verwurzelten ideologischen Konflikt zu sprechen, dessen „Frontverläufe“ Ney (2004, S.31ff.) in Form von drei unterschiedlichen „Policy Stories“ veranschaulicht, die jeweils unterschiedliche Problem-Diagnosen und natürlich auch „Therapien“ vertreten.

- Die „permanente Krisen-Story“:

Globalisierung, demografische Alterung und systemimmanente Fehler (u.a. die noch immer mögliche Frühpensionierung) würden permanent die finanzielle Stabilität und die intergenerationale Gleichheit des Pensionsversicherungssystems unterminieren. Die für den globalen und europäischen Marktwettbewerb notwendige Fitness der österreichischen Wirtschaft wäre nur über Senkung der Produktionskosten zu erreichen, daher müssten auch die Pensionskosten eingedämmt werden, insbesondere unter Berücksichtigung der kommenden demografischen Entwicklungen. Bewerkstelligt sollte dies durch die Abschaffung der Frühpensionen und damit

längeren Lebensarbeitszeiten, die Vermeidung von Defiziten (Bundesbeitrag) durch Leistungssenkungen und schlussendlich durch mehr „Eigenverantwortung“ des Einzelnen in Form von Sparleistungen in 2. oder 3. Säule oder „geeigneter Familienpolitik“, werden. Als Vertreter dieser Argumentationsrichtung sind vor allem die Regierung, die zugehörigen Parteien und die beteiligten Ministerien, die Industriellenvereinigung, aber auch EU, Weltbank und OECD zu nennen.

- Die Story über den Verlust von sozialer Stabilität bzw. sozialem Frieden:

Demografische und sozioökonomische Entwicklungen stellen eine Herausforderung für das Pensionssystem dar. Der für den Einzelnen enorm belastende Arbeitsmarkt der Zukunft (z.B. atypische Beschäftigung, Wegfall von Normalarbeitsverhältnissen, Diskontinuitäten und Mobilität), kombiniert mit Leistungskürzungen in der Pensionsversicherung, würde die soziale Stabilität und den sozialen Frieden enorm gefährden. Es wäre daher vielmehr notwendig soziale Absicherung auszubauen als abzubauen. Pensionsreformen müssten wohl überlegt und von Experten ausführlich diskutiert werden. Als Maßnahmen böten sich die Stärkung und der Ausbau erworbener Rechte an. Für viele Menschen wäre eben Frühpensionierung die fairste Option. Pensionssystemdefizite sollten eher durch behutsame Beitragserhöhungen, Deckungsausweitung, Erhöhung des Bundesbeitrages, aktive Arbeitsmarktpolitik, Beseitigung von Ungleichbehandlung und Subventionierung verschiedener Berufsgruppen durch andere, bewerkstelligt werden. Die „derzeitigen“ Reformen wären einseitig, ideologisch motiviert und würden ohne begleitende Arbeitsmarktmaßnahmen nur Arbeitslosigkeit und Altersarmut hervorrufen. Vertreten wurden diese Standpunkte von SPÖ, AK und ÖGB oder Attac.

- Die Story über Soziale Rechte und Soziales Citizenship:

Pensionspolitik hat einem ganzheitlichen Ansatz (Gesundheit, Pflege, Arbeitsmarkt, ...) zu folgen, demografische Alterung könne mit einer wirtschaftlichen oder budgetären Rationalität nicht in Griff bekommen werden. Das eigentliche Problem wäre die Konzentration der Maßnahmen auf die Älteren, deren Diskriminierung und verschwenderische Geringschätzung am Arbeitsmarkt, das an den Rand Drängen der Gesellschaft und Missachten fundamentaler Rechte und die durch „aktuelle“ Reformen verursachte Arbeitslosigkeit und Altersarmut. Der Politikfokus müsste erweitert und nicht auf Politik gegen Altersarmut beschränkt, sondern Reformen gemeinsam mit anderen Bereichen und Aufgaben wie lebenslanges Lernen, Gesundheitsvorsorge, die Schaffung gesunder Arbeitsumgebung und Mobilität, medizinische Rehabilitation oder effektiver Langzeitpflege formuliert und koordiniert werden, um volle gesellschaftliche Teilnahme der älteren Generation sicherzustellen. Vertreter kommen aus dem Kreis der peripheren Insider und der ausgeschlossenen Outsider (u.a. SPÖ).

Bei der Betrachtung der Vertreter dieser „Stories“ ist zu ergänzen, dass die Pensionsreformkommission 2002 Standpunkte aus allen drei Stories kombinierte, ebenso wie die Experten Prinz oder Marin. Stellt man nun die politische Position der Vertreter der Stories nach 2000 dar (Abb.Pens.Ref.Ö.1) und führt einen Abgleich mit den beschlossenen Regelungen durch, dann stellt man fest, dass sich die erste „Story“ und Deutung der Wirklichkeit zumindest auf politischer Ebene durchgesetzt hat. Ohne eine wirklich eingehende Analyse durchgeführt zu haben, also bei nur überblicksartiger Durchsicht der medialen Auseinandersetzung, der zahlreichen Kommentare und

Berichte der Jahre 2000 und 2002 bis 2004, erscheint dies für den Betrachter hinsichtlich des „medialen Wissensmarktes“ ebenfalls zutreffend. - Ein Beispiel dazu aus Die Presse (29.10.2002): *„Jeder, der die vier Grundrechnungsarten beherrscht und einen Blick auf die Bevölkerungspyramide (die diesen Namen längst nicht mehr verdient) wirft, sieht, was da auf uns zukommt: Das Umlageverfahren wird bald nicht mehr wie gewohnt funktionieren, Pensionen sind zumindest der Höhe nach gefährdet.“* Und aufgrund der vorgenannten Aspekte ist festzustellen, dass es eben nicht nur um einen Pensionskonflikt und eine tiefergehende Wandeldebatte geht, sondern auch um die machtpolitische Auseinandersetzung, den Konflikt hinsichtlich der politischen Legitimität politischer Akteure selbst und der Institutionen (vgl. Ney 01/2004).

### **I.3. Die Reformen: Ihr Ablauf und die politische Auseinandersetzung**

#### **I.3.1. Die Reform und die Auseinandersetzung des Jahres 2000**

Die ÖVP/FPÖ-Koalition trat ihre Amtszeit (am 4.2.2000) mit einem im Koalitionspakt enthaltenen, weitreichenden Veränderungsprogramm an. Unmittelbar danach wurde eine „Expertenkommission zur Rahmenplanung des österreichischen Pensionssystems“ (Kommission zur langfristigen Pensionssicherung) unter Führung des Sozialrechtsexperten Theodor Tomandl eingesetzt, die bereits am 28.3.2000 ihren Bericht vorlegte, der in großen Teilen die Grundlage für die von der Regierung vorgeschlagenen Maßnahmen der Pensionsreform 2000 bildete. Die Arbeitnehmervertretungen (ÖGB und AK präsentierten u.a. ein Memorandum mit Gegenvorschlägen, hielten österreichweite Informationsveranstaltungen und einen Aktionstag ab) protestierten massiv gegen das Pensionsreformpaket und machten dies im Begutachtungsverfahren zum Sozialversicherungsänderungsgesetz 2000 und zum Sozialrechts-Änderungsgesetz 2000 deutlich. Erstere, am 7.6. 2000 beschlossene Novelle diente nur der Abschaffung der vorzeitigen Alterspension wegen geminderter Erwerbsfähigkeit, mitinduziert durch ein EuGH-Urteil vom Mai, das das geschlechterspezifische Frühpensionsalter als EU-rechtswidrig beurteilte. Aber weder ein Pensionsgipfel im Sozialministerium (17.5.), bei dem man ein Eingehen auf die sozialpartnerschaftlichen Vorschläge forderte, noch ein weiterer Pensionsgipfel der Sozialpartner mit Sozialministerin Sickl und Wirtschaftsminister Bartenstein am 20.6.2000 brachten ein Ergebnis. Schon am 30.5. hatte der Ministerrat den Entwurf zum Sozialrechts-Änderungsgesetz 2000 angenommen, ohne Rücksichtnahme auf die Einwände, die vor allem auf die Verletzung des verfassungsrechtlichen Vertrauensschutzes durch die „überfallsartige“ Erhöhung des Frühpensionsalters abzielten. AK und ÖGB bezichtigten die Regierung Verhandlungen zum „Schein“ zu führen und unter dem „Deckmantel Reform“ eine „Geldbeschaffungsaktion“ durchzuführen (siehe <http://www.oegb.or.at>, Das Jahr 2000). Ein weiterer Aktionstag und ein Warnstreik der Eisenbahner (28.6.2000) hatten keine Wirkung. Nachdem am 30.6.2000 auch die Beamtenpensionsverhandlungen scheiterten, beschloss der Nationalrat am 5.7.2000 mit den Stimmen der Regierungsparteien die Änderungen (- ohne die von FPÖ-Obmann Haider geforderte Budgetkürzung für die Arbeiterkammer). - Am Vortag wurde der Zwischenbericht der Kommission zur „Sozialen Treffsicherheit“ (Leitung: Wolfgang Mazal) präsentiert - Die Koalition setzte ihre vom Vetopotenzial

von ÖGB und AK nicht beeinträchtigten Machtressourcen somit ohne politische Zugeständnisse ein.

Die (politische und öffentliche) Stimmung des Jahres 2000 und der Folgejahre ist ohne einen kurzen Verweis auf die Ereignisse „neben“ der Pensionsreform nicht zu vermitteln. Diese tragen wesentlich zum Verständnis der aus der Perspektive des Zeitzeugen tatsächlichen „Wende-Zeit“ bei. Die ideologischen und programmatischen Inhalte und Akteurssichten sind in den Vorkapiteln bereits analysiert worden, wichtig ist zu erwähnen, dass Österreich im Banne der unmittelbar nach Regierungsantritt seitens der EU-Partner verhängten Sanktionen stand. Erstmals verbarg sich eine Regierung auf dem Weg zur Angelobung vor einer wegen der Regierungsbeteiligung der FPÖ aufgebrachten Menschenmenge. Die in der Folge entstehende „Jetzt erst recht“-Stimmung lenkte die Aufmerksamkeit der Öffentlichkeit von den Einschnitten im Sozialsystem doch einigermaßen ab. Dem ÖGB gelang es nicht, die Öffentlichkeit grundlegend zu mobilisieren. Auch die 24 Nationalrats-Abgeordneten des ÖAAB (Österreichischer Arbeiter- und Angestelltenbund, Teilorganisation der ÖVP), die teilweise der Ablehnung der Reform durch den „Dachverband“ ÖGB zustimmten, konnten nicht „mobilisiert“ werden, sie stimmten trotz gegenteiliger ÖGB-Aufforderung bis auf einen Abgeordneten der Reform zu. Einerseits, weil sie (auf „direktem Wege“) einige Abmilderungen und Übergangfristen für Ihre Zielgruppe (v.a. die Beamten) erreichen konnten und andererseits, weil sie sich vom ÖGB, den für sie „fundamentalistischen Gegner“ der Reform abgrenzen wollten, um zu signalisieren „wir sind die seriösen, aufgrund von Verhandlungen erfolgreichen Arbeitnehmervertreter“ (Schludi 2005, S.181). Das „Treffsicherheits-Paket“ brachte Einsparungen von 7,7 Mrd. ATS im Sozialbereich, z.B. durch die sogenannte „Missbrauchssicherheit“, u.a. einer Sanktionssperre des Arbeitslosengeldes. Der ÖGB betitelte dieses Paket in einer Pressekonferenz am 28.9.2000 als „treffsicheren Sozialabbau, statt sozialer Treffsicherheit“. Bezieht man die zusätzlichen Budgetsanierungsmaßnahmen, zu denen wiederum vorwiegend die ArbeitnehmerInnen beitrugen, in die Betrachtung mit ein, dann ist insgesamt eine „Umgewichtung der Sozialpolitik“ und „massive Reduktionen sozialstaatlicher Schutzmaßnahmen und Leistungen“ (Tálos 1/2001, S.19) festzustellen. Das schuf ein aufgeheiztes und arbeitnehmerfeindliches politisches Klima in Österreich.

### **1.3.2. Die „Abfertigung NEU“ im Jahr 2002**

Im Jahr 2002 (Nationalratsbeschluss am 12.6.2002) wurde eine für die Zukunft vielleicht richtungsweisende Regelung („2. Säule“), die „Abfertigung Neu“, beschlossen. Die Regierung folgte hier nach einigen Diskussionen und einem Ultimatum einer (schwierigen) Einigung der Sozialpartner vom 22.10.2001. Nahezu alle politische Akteure reklamierten das als Erfolg für sich. Der ÖGB (Broschüre 2002) sah die „Abfertigung für Alle“ auch bei Selbstkündigung, die Berücksichtigung von Kindererziehungszeiten und die ursprünglich von der Regierung abgelehnte Möglichkeit der Wahl zwischen Auszahlung des angesparten Kapitals und Weiter-Sparen nach Beendigung des Dienstverhältnisses, als seinen Erfolg. Der ÖAAB interpretierte die Regelung als Verwirklichung eines schon 1996 von ihm ausgearbeiteten Modells, Minister Bartenstein (Parlamentsdebatte v. 12.6.2002) meinte das neue System sei endlich ein gerechtes und faires. Obwohl die Sozialpartner

vorübergehend ins „Boot geholt“ wurden und die Regelung tatsächlich durch die Ausdehnung auf „beinahe Alle“ ein Erfolg war, musste die Arbeitnehmerseite dennoch Abstriche hinnehmen: es war gelungen, „den ursprünglich in der Diskussion erwähnten Beitragssatz von 3% auf 1,53% zu drücken (Wirtschaftskammer Steiermark, Info 10-12/2001, S.1). Damit stand erst nach 40 Jahren statt schon nach 25 Jahren ein ganzes Jahresgehalt Abfertigung zur Verfügung s (u.a. Öllinger, Parlamentsdebatte 12.6.2002). Das „Rucksackprinzip“, das Verbleiben der Ansprüche in der Mitarbeitervorsorgekasse bei Selbstkündigung, wurde vor allem von ÖVP und ÖAAB als „Einstieg in die 2. Säule der Altersvorsorge“ bewertet. Die Mitarbeitervorsorge und die kurze Zeit später eingerichtete „prämienbegünstigte Zukunftsvorsorge“(ein Produkt der 3. Säule) waren auf die Förderung des (unterentwickelten) österreichischen Kapitalmarktes und des 3-Säulen-Konzeptes ausgerichtet. - Das Jahr 2002 war übrigens auch das Jahr der Zivilgesellschaft: über 700.000 Menschen unterstützten das Sozialstaatsvolksbegehren.

### **1.3.3. Die Expertenkommission zur Rahmenplanung des österreichischen Pensionssystems**

Noch bevor im Jahr 2002 die FPÖ „implodierte“ und die ÖVP die taktisch geschickt eingeleiteten Neuwahlen fulminant gewann und ihre politische Position ausbaute, wurde eine „Expertenkommission zur Rahmenplanung des österreichischen Pensionssystems“ eingerichtet. Diese Kommission sollte sich unter bestimmten Vorgaben mit der Invaliditäts-, der Alters- und der Frauenpension, der Finanzierung und der Umgestaltung der Pensionsberechnung (vgl. 2. Bericht vom 12.12.2002) auseinandersetzen. Die wesentlichen Vorgaben waren der Nicht-Eingriff in bestehende Pensionen, die zukünftige Beachtung der Lebenserwartung bei der Pensionsfestsetzung, ein einheitliches Pensionsalter für alle, Stärkung der Ersatzzeiten v.a. für Frauen oder die Einführung eines Pensionskontos. Zusätzlich sollte laut Koalitionsabkommen, im Sinne einer „klaren Aufgabenteilung“ zwischen öffentlichem und öffentlichen System, die Möglichkeit der Höherversicherung in der 1. Säule wegfallen. Die Kommission betonte ausdrücklich das Nicht-Ziel einer politischen Entscheidung und die bisher fehlenden politischen Vorgaben. Sie eruierte, wo die Einschränkungen (das war Grundlage) ansetzen sollten. Als Beispiele für diese Bereiche seien das Antrittsalter, die Pensionsformel, die Berücksichtigung der Lebenserwartung genannt. Es wurden eingehend ausländische Pensionsmodelle (u.a. das schwedische) diskutiert. Man stellte Alternativmodelle mit unterschiedlichen Berechnungsvariablen zur Verfügung. Auffallend waren die Kritikpunkte seitens der Kommission. Die Aufwertungsregeln für die Erstpensionsberechnung seien ungenügend, die Abschläge bei Frühpension würden nicht wirken oder das System berücksichtige die Lebenserwartung nicht. Zusätzlich benachteilige die 15- bzw. 18jährige Durchrechnung Menschen mit flachen Einkommensverläufen, was ungerecht sei. Und – was bei Betrachtung von Durchschnitts-, Median- und Frauenpensionen nahezu unglaublich erscheint - das derzeitige Pensionsniveau sei zu hoch, *„da es die zukünftige Finanzierbarkeit beeinträchtigt“* (Kurzfassung Bericht 2002, S.5). Laut Kommission wäre die Sicherstellung der Finanzierung nur durch eine Erhöhung der Erwerbsbeteiligung alleine unmöglich. Das „rationale Experteninteresse“ bestand aber nicht nur in der Sicherstellung der langfristigen Finanzierbarkeit, sondern auch in der Verbesserung der intra- und intergenerationalen Gerechtigkeit“. Zusätzlich wurden die Harmonisierung, eine „vollständige Kostenwahrheit“, die Erhöhung der Abschläge bei vorzeitigem

Pensionsantritt oder die „*Beibehaltung des hohen (!?) Niveaus der Mindestsicherung im Alter*“ (Bericht 2002, S.106) als Prioritäten seitens der Kommission angesehen. Umverteilung sollte primär über die Beitragsseite vollzogen werden, „in Kombination mit“ Armutsvermeidung und Gewährleistung eines angemessenen Lebensstandards (Kurzfassung Bericht 2002, S.6).

#### **1.3.4. Die Pensionsreform 2003 (und die Pensionskassen-Anlassgesetzgebung)**

Der Pensionsreformprozess 2003 begann mit der Regierungserklärung am 6.3.2003. Am 31.3. einigte sich die Koalition auf die „Budgetbegleitgesetze 2003“ mit dem Kernpunkt Pensionsreform. Sie sollten den Budgetkonsolidierungskurs abfedern und die Pensionen hinsichtlich demografischer Entwicklungen, Finanzierungslücken und laut Regierung bestehender Generationenungerechtigkeit absichern (Tálos 2006, S.147). Viele der schon beschriebenen Expertenempfehlungen (v.a. die Abbaumaßnahmen) waren Teil des Reformentwurfes, u.a. die Abschaffung der Frühpensionsmöglichkeiten, drastische Veränderungen wie die Senkung des Steigerungsbetrages oder eine lebenslange Durchrechnung. Allein dadurch wäre es zu Pensionskürzungen um 25% gekommen (Der Standard 2.4.2003). Zusätzlich umfasste die Reform erneut erhöhte Abschläge bei vorzeitigem Pensionsantritt (18% Kürzungen bereits für Pensionen ab 2004, bei Jüngeren um 40% und mehr – AK Wien, Pensionsreform 2003). Viele der Gegner sahen die schon kurzfristige ausgerichteten „Budgetentlastungs-Maßnahmen“ vor allem hinsichtlich der Wirkungen auf den Arbeitsmarkt sehr kritisch. Ihrer Auffassung nach fehlten Begleitmaßnahmen, der Vertrauensgrundsatz wäre gebrochen. Die Regierung drückte aufs Tempo („speed kills“) und hoffte mit einer Begutachtungsfrist von dreieinhalb Wochen und der Umgehung des Sozialausschusses durch die Einbringung als Budgetmaterie Widerstand vermeiden zu können. ÖGB und AK, die Opposition und die Kritik vieler sachlich versierter Experten sollte außen vor gehalten werden. Der Widerstand kam trotzdem, in einer für Österreich in der Zweiten Republik nie da gewesenen Form und Vehemenz.

Die Ablehnungsfront war breit, neben den Oppositionsparteien, dem ÖGB (durch alle Fraktionen) und der AK sprach sich auch die Wirtschaftskammer gegen die Reform in der vorgelegten Form aus. Im Gegensatz dazu stand die Industriellenvereinigung. Sie forderte die eine vollständige Umstellung auf ein privates Kapitaldeckungsverfahren und ihr Vorschlag eines Grundrentensystems ging noch weit über den Regierungsstandpunkt hinaus (vgl. Paster 2007, S.23ff.). Der ÖGB begann mit Informationsveranstaltungen und der Mobilisierung der eigenen Funktionäre. Ein Sozialpartnergipfel ergab die gemeinsame Ablehnung des Entwurfs, ein eigener Sozialpartner-Vorschlag sollte bis 30.9.2003 ausgearbeitet werden. Bundeskanzler Schüssel und Sozialminister Haupt lehnten das nach einem Gespräch (24.4.) mit den Sozialpartnern ab. Nach dem Ministerratsbeschluss vom 29.4. drehte sich die Spirale, schon am 6.5. gab es erste Warnstreiks, der ÖGB adressierte alle Nationalratsabgeordneten persönlich. Bundespräsident Klestil rief zu einem „Runden Tisch“ auf. Am 13.5.2003 demonstrierten 200.000 Menschen in Wien gegen die Reformen und die Regierung. Mehrere Runde Tische brachten kein Ergebnis, obwohl die „regierungsaffine“ Wirtschaftskammer versuchte, als Mediator zu fungieren. Sie trat gegen die extrem kurzen Übergangs- und Auslaufristen, für eine Deckelung der Leistungskürzungen und für eine Verhandlungslösung aus Gründen des sozialen und

betrieblichen Friedens und von politischer Stabilität ein. Auch die von der WK vertretenen Kleinunternehmer waren von den Maßnahmen betroffen. Sparbeträge für die 2. und 3. Säule zu erübrigen ist für sie ebenso schwierig wie für die Durchschnittsverdiener unter den Arbeitnehmern. (Mitterlehner: *„Es ist unverständlich warum wir so dramatische Maßnahmen mit derart kurzen Fristen umsetzen.“* APA, 10.4.2003)

Sowohl parteiintern als auch seitens der FPÖ kam die in der Regierung dominierende ÖVP aber zunehmend unter Druck, vor allem seitens der Fraktion Christlicher Gewerkschafter und ihres Vorsitzenden des Beamtengewerkschafters Fritz Neugebauer. Er drohte offen mit einem Nein im Parlament und stellte vier Forderungen auf: eine 10%ige Verlustdeckelung, keine Abschläge bei 45 Beitragsjahren, Perspektiven für Menschen in besonders belastenden Berufen und eine Harmonisierung nicht innerhalb von 3 Monaten. Innerhalb der FPÖ machten sich v.a. der ausgewiesene Sozialexperte Herbert Haupt, der schon 2 Jahre zuvor Misstrauen gegenüber von Experten ausgearbeiteten Reformen (Freie Argumente 4/2000, S.139) geäußert hatte und Ex-Parteiohmann Haider (der sogar eine Volksabstimmung forderte) für Abänderungen stark. Am 3. Juni 2003 folgte eine Million Menschen dem Aufruf des ÖGB für einen eintägigen Warnstreik. Obwohl die Regierungsvorlage am 3.6.2003 bzw. der Beschluss des Budgetausschusses vom 4.6.2003 Abänderungen enthielt, betonten die 18 FPÖ-Nationalräte, dass sie dem Gesetz nicht zustimmen würden. Am 11.6.2003 wurde schließlich von der Koalition ein Abänderungsantrag inklusive Härtefonds und Deckelung eingebracht und die „Pensionssicherungs-Reform“ beschlossen.

Ein Entschließungsantrag (von ÖVP und FPÖ) forderte die Regierung auf, ein Harmonisierungskonzept vorzulegen und zwar bis Ende 2003. Als Kanzler Schüssel einige Tage später die Sozialpartner zu Verhandlungen über eine Pensionsharmonisierung einlud, schien die Eiszeit zwischen Regierung und Sozialpartnern vorüber zu sein. Die Vorbehalte gegen die „unsoziale Geldbeschaffungsaktion“ (AK Wien Aktuell 7/03) bleiben. Noch 2005 bewertet FCG-Bundesvorsitzender Karl Klein (in FCG-Magazin 1/2005, S.5) die Reform 2003 mit folgenden Worten: *„...sind nur in unzureichendem Maße von Fachleuten gemacht worden. Das Ergebnis schaut danach aus. ... Für bestimmte Gruppen der Bevölkerung gibt es eben Besonderheiten (Gewerbetreibende, Bauern) – nicht für die Arbeitnehmer(innen), klar! ... Was den Verfechtern des Kapitaldeckungsverfahrens mit der Pensionsreform 2003 aber gelungen ist, ist die Entfaltung einer Hysterie Richtung Pensionszusatzversorgung, was den Banken und Versicherungen ein schönes Geschäft beschert.“*

Am Rande der Pensionsreform veranschaulichten die Regierung und die involvierten Pensionskassen bzw. ihre österreichischen Mutterkonzerne, was von der politischen Unabhängigkeit und der Planungssicherheit der privaten, kapitalgedeckten 2. Säule zu halten ist. Nachdem seit den Anschlägen in New York die Aktienmärkte eine rasante Talfahrt durchmachten, waren die Veranlagungsergebnisse der Pensionskassen mehr als dürftig ausgefallen. Die Unternehmen kamen daher aufgrund der Mindestverzinsungsgarantie (1,55% im Bemessungszeitraum von 5 Jahren) in finanzielle Probleme, die Mutterkonzerne wären massiv nachschusspflichtig gewesen.

Massives Lobbying veranlasste die Regierung den Bemessungszeitraum auf 7 Jahre auszudehnen, was die Unternehmen (die teilweise trotz Überführung in eine Pensionskasse noch leistungsorientierte bzw. gemischte Rentenzusagen gemacht hatten) zur Gründung der Schutzgemeinschaft von Arbeitgebern mit Pensionskasse veranlasste. *„Die Banken und Versicherungen als Eigentümer der Pensionskassen müssen sich entscheiden: Entweder sie bestehen auf der Novelle, die ihren Bilanzen kurzfristig hilft, aber das Vertrauen in das Pensionskassensystem nachhaltig zerstört, oder sie freunden sich mit umfassenderen Änderungen an, welche den Markt auf längere Sicht sanieren.“* (Kurt Bednar, Mercer HR Consulting, PA v. 24.4.2003) Die Regierung beschloss die Gesetzesänderung, Unternehmen und Arbeitnehmer bekommen das bis heute durch Nachschusszahlungen und massive Rentenkürzungen zu spüren.

### **I.3.5. Die „Pensionsharmonisierung“**

Auch im Zuge der Pensionsharmonisierung war das Ziel der Regierung ganz eindeutig eine schnelle Umsetzung. Noch am 29.7.2003 ging Kanzler Wolfgang Schüssel davon aus (<http://www.oegb.at>, Jahreschronik 2004), dass die Experten (unter ihnen die der Sozialpartner) bis August, also innerhalb eines Monats, einen Vorschlag präsentieren werden, dann eine Diskussion stattfindet und dem Parlament bis zum Jahresende ein Entwurf vorliegt. Der Prozess sollte aber bis zur Beschlussfassung (am 18.11.2004) 22 Runde Tische in Anspruch nehmen. Vor allem die zähen Verhandlungsrunden mit den BeamtenGewerkschaftern waren sehr zeitintensiv und konfliktträchtig. Der ÖGB präsentierte im Oktober ein eigenes Modell („Österreich Pension“). Im November / Dezember 2003 wurde auch den Regierungsvertretern langsam klar, dass die Verhandlungen aufgrund grundlegender Dissenspunkte noch länger dauern würden. Gegen Jahresende 2003 war man sich in nur zwei Punkten einig und zwar über die 65/45/80-Formel und gleiche Leistung bei gleichen Beiträgen. Damit war der ursprüngliche Regierungsplan, ein rein beitragsorientiertes Leistungssystem einzuführen, bereits gescheitert. Nun sollten bis Jänner 2004 3 Modellrechnungen erstellt werden.

Obwohl Schüssel eine Einigung schon für überfällig und möglich hielt, schien ein „Drüberfahren“ zunehmend unrealistischer, mögliche (Mit-)Ursachen waren der historische Eisenbahnerstreik vom 12. bis 14.11.2003, die Umfrage-Stärke der Sozialpartner gegenüber den Regierungsspitzen bzw. deren Einigkeit untereinander und die enormen Zugewinne der sozialdemokratischen Gewerkschafter bei den Arbeiterkammerwahlen im Frühjahr 2004. Möglicherweise hat auch die Wahl des auf Ausgleich bedachten Heinz Fischer zum Bundespräsidenten das politische Klima zu beruhigen. Doch andererseits war auch für den ÖGB Mobilisierung schwierig, *„because simply the pressure had gone and we all felt that“* (ÖGB Frauenvertreterin, in: Mairhuber 12/2005, S.33). Ausgewählte Experten-Meinungen bestätigen dies (in Mairhuber 12/2005, Interviews mit AK-, Sozialministeriums-, Finanzministeriums-Experten, S.33ff.): Ein AK-Experte: *„Continual pension reforms have completely eroded people’s trust in a secure pension insurance system“, “Reasoning women are still at a disadvantage ... did not seem tenable in the public debate. ... Many journalists were in favour of an increase in the female retirement age and thus the media coverage was largely favourable. ... Trust in the pension insurance system has been undermined also*

*within the unions.*“ Ein Experte des Sozialministeriums: *„No mobilization as the reform mainly affects young people, for whom pension and retirement issues are still in the very distant future. For those below 50, this is all very vague and difficult to grasp.“*

Am 11.7.2004 scheiterten die Verhandlungen nach dem 22. Runden Tisch. Die Arbeitnehmervertretungen hatten viele Abänderungen erreicht, dennoch stimmten AK und ÖGB dem Gesamtergebnis nicht zu. (*„Harmonisierung ist Mogelpackung“, „Hauptlast tragen ArbeitnehmerInnen“, „kompliziertes System“* – AK Wien Aktuell 2/05, S.1). Das Pensionskonto – durch die jährliche Ausweisung des Pensionsanspruches, mögliches Instrument gegen die *„Ich bekomme keine Pension mehr Stimmung“* – erhielt aber vom Grundsatz her Zustimmung. Die Wirtschaftskammer forderte von Beginn an ein NDC, ähnlich wie in Schweden. Die von ÖGB und AK gewünschte Rücknahme der Reform 2003 scheiterte am Widerstand der Regierung. „Nebenbei“ lieferten sich diese drei Akteure eine Auseinandersetzung um die „Deutung“ der beabsichtigten Maßnahmen, ÖVP und FPÖ bezeichneten die Musterberechnungen als falsch bzw. irreführend und versuchten so die Legitimität bzw. Expertise von ÖGB und AK in Frage zu stellen. Neben der Opposition, z.B. Öllinger (im parlamentarischen Expertenhearing im Parlament am 22.10.2004) mit dem Hinweis, dass die „magische Formel“ 45/65/80 von vielen nicht lebbar sei, meldeten aber auch viele Experten erhebliche Bedenken an der Umsetzung an: Universitätsprofessor Marhold zeigte die Möglichkeit auf, den Arbeitslosenanspruch bei 62-Jährigen „zwangsweise“ in einen Pensionsanspruch umzuwandeln, natürlich versehen mit Korridorabschlägen. IHS-Chef Bernhard Felderer sprach von einer *„Verwässerung des ursprünglichen Gedankens der Harmonisierung“* (orf.online 14.7.2004) durch Hinzufügung unzähliger Nebenbedingungen. Für Alois Guger (WIFO) waren Parallelrechnung ebenso wie die unterschiedlichen Beitragssätze „unbefriedigend“. Er kritisierte auch die Nicht-Einbeziehung der Gemeinde- und Länderbediensteten und die fehlenden arbeitsmarktpolitischen Anreize. Die mangelhafte bzw. gar nicht vorhandene arbeitsmarktpolitische Gesamt- und „Ergänzungsstrategie“ auf Firmenebene machten auch die von Ney (2004, S.35ff.) interviewten Unternehmer für die Mangelhaftigkeit der rein pensionssystemzentrierten Lösungsstrategie verantwortlich.

Während ÖGB und AK am 16.9.2004 die Pläne endgültig abgelehnt hatten, Jugendorganisationen (wie Junge Wirtschaft, Junge Industrie und Gewerkschaftsjugend) Änderungen forderten und der ORF die Ausstrahlung der ÖGB-Infospots zur Pensionsreform aufgrund seiner Richtlinien ablehnt, verhandelte die Gewerkschaft Öffentlicher Dienst wie schon 2003 weiter und erreichte wiederum eine einigermaßen positive Übergangsregelung. Über 50-Jährige wurden von den Reformen nicht erfasst, es sollte eine Pensionskasse für alle unter 50-Jährigen Beamten eingerichtet und höhere Anfangsgehälter bezahlt werden. Der Weg war frei, am Tag darauf (18.11.2004) wurde die Pensionsharmonisierung beschlossen.

#### **I.4. Die Entwicklung bis heute und ein Ausblick**

Eine Regelung der Pensionsharmonisierung die bis zum heutigen Tag Diskussionspotenzial in sich trägt, ist der sogenannte „Nachhaltigkeitsfaktor“. Er geht zurück auf einen Vorschlag der Wirtschaftskammer. Die Kommission zur langfristigen

Sicherung der Pensionen (zuletzt am 24.10.2007) soll alle 3 Jahre überprüfen, ob ein Anstieg der Lebenserwartung von mehr als 6 Monaten gegeben ist. Bei gleichzeitigem Sinken der Einnahmen-Ausgabenquote um mehr als 1% sollte die Kommission dem Sozialminister vorschlagen, wie dieser Mehraufwand gleichmäßig auf Beitragssatz, Bundesbeitrag, Steigerungspunkte, Antrittsalter und Pensionsanpassung zu verteilen ist. Der Sozialminister berichtet wiederum der Regierung und diese dem Nationalrat. Bernd Marin (derstandard.online 16.2.2004) bezeichnet dies als eine „Pensionsverfassung nach schwedischem Vorbild“, sie sollte den Vorteil haben, dass die Politik „kein Trinkgeld mehr verteilen könne“ und somit „willkürliche Eingriffe“ unterbleiben. Das Internationale Institut liberale Politik Wien (<http://www.iilp.at>) identifiziert diesen Nachhaltigkeitsfaktor mit „Vertrauen, Rechtssichereheit und Gerechtigkeit“, plötzliche, drastische Reformen wären ausgeschlossen, individuelle Planung möglich, rückwirkende Eingriffe nicht mehr notwendig. „Der Sparbucheffect des Pensionskontos sichert die erworbenen Ansprüche und verschafft Rechtssicherheit“ (ebenda, Der Nachhaltigkeitsfaktor, 26.8.2008, S.12). Generationengerechtigkeit wäre durch die Einbeziehung der Pensionisten gegeben.

Im Regierungsübereinkommen der derzeit auslaufenden Koalition zwischen SPÖ und ÖVP hatte man sich darauf geeinigt, „dass der bestehende Nachhaltigkeitsfaktor in Richtung einer Pensionsautomatik mit Wirksamkeit ab 2010 abgeändert wird. Veränderungen der Lebenserwartung führen automatisch zur Aktivierung des Nachhaltigkeitsfaktors“ (BMSK, Presse-Unterlage BM Buchinger v. 30.5.2008, S.1). Die Einigung von Sozialminister Buchinger und Wirtschaftsminister Bartenstein am 30.5.2008 inkludiert genau dieses Vorhaben. Obwohl in der Presseunterlage immer wieder betont wird, dies wäre keine Rechenautomatik, bedeutet eine Festlegung, wonach 20% des Mehrbedarfes aus einem höheren Bundesbeitrag stammen muss und der Rest auf die restlichen 4 Variablen „nach Maßgabe des Bundesministers“ aufzuteilen sind, faktisch nichts anderes als eine „Automatik“. Letztlich scheiterte die politische Einigung 2008 aber genau an dieser Deutung des Begriffes, dem vielleicht taktisch etwas unklugen ÖVP-Jubel und den Befürchtungen der SPÖ als Sozialabbau-Partei dazustehen. Die Pensionsautomatik-Frage ist ein Musterbeispiel für die Hin- und Her-Gerissenheit der Politiker zwischen Pragmatik und dem Versuch sich gegen die Ent-Politisierung zu stemmen und den (teilweise selbst konstruierten) Notwendigkeiten zu entkommen. Bundeskanzler Gusenbauer merkte in diesem Zusammenhang an, Entscheidungen zu treffen wäre der Politik vorbehalten und nicht den Experten und versuchte so die politische Komponente von Pensionspolitik zu betonen. Hinweise darauf, dass die Pensionsharmonisierung anscheinend noch immer nicht die „große Reform“ gewesen sein dürfte, gibt es: der steirische Landeshauptmann Voves meint im Kurier (9.8.2008, S.3): „Ich bin Großkoalitionär. In den nächsten fünf bis zehn Jahren hätte man die Zweidrittelmehrheit nutzen sollen, um bei ... Pensionen große Reformen zu machen.“

Beschlüsse in Richtung einer Aufhebung der gesamten Verlustdeckelung, insbesondere angesichts der demografiebelasteten Jahre ab 2015 oder die Umstellung des Pensionskontos auf ein rein beitragsorientiertes sind mögliche Optionen für die Zukunft. Die Aufhebung der Auszahlungsoption in der Abfertigung Neu oder die Stärkung der 2. und 3. Säule waren bis vor wenigen Wochen realistische Optionen. Die jetztige Immobilienkrise oder besser gesagt die schwerste Systemkrise des

Finanzmarktes seit seinem Bestehen hat einen massiven Wiedereintritt des Staates am Markt nach sich gezogen haben und alle neoliberalen wirtschaftspolitischen Paradigma der letzten Jahre innerhalb kürzester Zeit ad absurdum geführt. Angesichts eines Stützungsbedarfes von 700 Milliarden US-Dollar (zum Vergleich: die gesamten Ausgaben der österreichischen Pensionsversicherung betragen 2007 20,95 Mrd. € - <http://www.pensionsversicherung.at>, 20.9.08) ist es durchaus realistisch, dass die Aktienmärkte als Altersvorsorgeinstrument zumindest für einige Jahre aus der pensionspolitischen Diskussion verdrängt werden und eine Desillusionierung hinsichtlich der Möglichkeiten kapitalgedeckter Vorsorge eintritt. Schon vor der Nationalratswahl am 28.9.2008 vollzogen die Vertreter von SPÖ, FPÖ und BZÖ eine bemerkenswerte Wende in ihren Standpunkten zur Pensionsversicherung.

Die EU wird aber weiter ohne Beachtung der institutionellen Gegebenheiten, ob z.B. die 1. Säule eine Lebensstandardsicherung vorsieht oder nicht, versuchen, ihr „Streamlining“ durch die OMC im Pensionsbereich fortzusetzen. Noch nach Beginn der Immobilienkrise, aber vor der Finanzkrise gab es öffentliche Aufforderungen der EU-Kommission, die Pensionsausgaben weiter zu begrenzen (rund um den 27.8.2008). Auch die OECD übt weiter Druck aus, wie schon einige Schlagworte aus einer Pressemitteilung (<http://www.oecd.org>, 7.6.2007) zur Studie „Renten auf einen Blick“ zum Ausdruck bringen: *„Zweitteuerstes Pensionssystem der OECD ... es werden in Zukunft weitere und entschlossenere Reformen nötig sein!“* Systemgegner, wie die Industriellenvereinigung werden in ihrem Kampf um Deutungshoheit und „völlige Pfadabkehr“ massiv unterstützt.

**Anmerkungen Abschnitt E – Kap. I.:**

<sup>30</sup> Vor allem die Industriellenvereinigung und zahlreiche Großindustrieller; wie Hirsch, Prinzhorn, die Manager-Equipe von Avanti, Billa, Leiner/Kika, waren vor allem von Haider begeistert: *„Da geht alles schneller ... solche Politiker braucht die Ökonomie“* - Fischbacher 2005 in Dimmel/Schmee aus: Der Standard 17.11.2000)

## II. Die Alterssicherungsreform in Schweden

### **II.1. Die Grundlagen und Strukturen des schwedischen Reformprozesses<sup>31</sup>**

Neben den in Abschnitt C (Kap. I.1.3.) bereits kurz veranschaulichten exogenen und endogenen Faktoren, die den schwedischen Wohlfahrtsstaat herausgefordert und daher auch zur schwedischen Rentenreform beigetragen haben, werden in diesem Abschnitt die bedeutendsten Strukturen und Grundlagen in Bezug auf die Reform-Akteure dargestellt.

- Die schwedische Wirtschaft erlitt ab den ersten Ölpreisschocks 1973 immer wieder krisenhafte Phasen, die natürlich auch eine Herausforderung für die Finanzierung des Wohlfahrtsstaates darstellten und früh aufzeigten, wo die Probleme der einzelnen Programme, v.a. des Pensionssystems lagen. Die größte wirtschaftliche Krise, von Anfang bis weit in die Hälfte der 1990er, fungierte als „Door Opener“ für die Rentenreform. Zudem veranschaulichte die wirtschaftspolitische Entwicklung bis zur Krise die Internationalisierung der Weltwirtschaft. Sie zeigte, dass in einer Zeit der Öffnung der Kapitalmärkte „politics against markets“ (Fenner 1998, S.385 in Bezug auf Esping-Andersen) nicht mehr möglich war und die von der SAP in Schweden betriebene Stabilisierungspolitik, von der vor allem die Börsen profitierten, in deutlichem Widerspruch zur bisherigen Politik der Verteilung stand.

- Zunehmend spielten auch internationale Organisationen (wie OECD, Weltbank, EU) eine Rolle. Deren deutlich veränderte wirtschaftspolitische Ausrichtung (neoklassische, -liberale Konzepte) zeitigte auch im nationalen Kontext Wirkung: auf wirtschaftspolitischer Ebene, beispielsweise über die Beitritts- und Maastricht-Kriterien (Reduktion des Staatsdefizits) und im auch Alterssicherungsbereich. Ein Beispiel der Bericht „Averting the old age crises“ der Weltbank (1995) der Kapitalfundierung und 3-Säulen als Ausweg für viele rentenpolitische Probleme betrachtete.

- Aber auch im nationalen Kontext war Schweden (ähnlich wie Österreich) von den üblichen „post-fordistischen“ Entwicklungen betroffen: einer zunehmend fragmentierten Sozial- und Klassenstruktur, der Bildung neuer Parteien, der Dezentralisierung solidarischer Lohnpolitik und einer Heterogenisierung der Interessensorganisationen (v.a. auch innerhalb der einzelnen Arbeitnehmervertretungen - vgl. Fenner 1998, S.393ff.). In der Pensionsfrage war in den Arbeiterorganisationen eine tiefe Spaltung auszumachen.

- In der politischen Machtarene kam es zu den schon beschriebenen Spannungen. Die Interessenskampagne der SAF (ausgerichtet auf Re-Kommodifizierung, Verdrängung des Öffentlichen durch Privatisierung) oder die Re-Ideologisierung der Leistungsstarken u.a. durch den Lindbeck-Report 1992 (neue Selbstständige als Norm) trugen gemeinsam mit konservativen Regierungsphasen zur Zurückdrängung der bis dahin unangefochtenen ideologischen Deutungsmacht und Machterzeugungsfähigkeit der SAP bei (Fenner 1998, S.396ff.).

- Dem ATP-System wurden grundlegende Schwächen zugeschrieben (u.a. Haag 2000, S.37). Dazu gehörten die hohe Anfälligkeit für wirtschaftliche Schwankungen, das Ungleichgewicht der Einkommensentwicklung zwischen der arbeitenden Bevölkerung und den Rentnern, die schwache Beziehung zwischen Beiträgen und Leistungen, die hohen volkswirtschaftlichen Kosten, der schleichende Verlust der einkommenbezogenen Funktion durch das Übertreffen der Bemessungsgrenze von einer immer größer werdenden Gruppe, eine adverse Umverteilung, weg von Personen mit kurzen, hohen Einkommensverläufen zu jenen mit langen, flachen Einkommensverläufen und die immer wieder gegen das Umlageverfahren ins Treffen geführte „geringere Sparneigung“.

- Während zu Beginn des Reformprozesses die Aufrechterhaltung einer angemessenen Renten-Einkommensersatzrate durch ein staatliches Umlageverfahren und die Beseitigung der Hauptprobleme gleichwertig neben der Aufrechterhaltung finanzieller Stabilität im Vordergrund stand, rückte dies im Laufe des Reformprozesses gänzlich in den Hintergrund: absolute finanzielle Nachhaltigkeit war zum (wichtigsten) Ziel geworden, belegbar durch die gewählte Garantierentenindexierung (lediglich gemäß Preis- und nicht Lohnentwicklung) und den automatischen Balancemechanismus, der keinerlei Rücksicht auf allfällige Minderversorgung oder unterschiedliche Generationenergebnisse nimmt.

- Die 1991 ins Amt gekommene konservative Regierung konnte ein Reformfester nutzen, die Zeit war reif für neue Ideen, wie der schwedische Beamte Stefan Ackerby bestätigt (2002, in: Marier 2002, S.219: *„anything was possible, you could notice this, feel it.“*). Die konservative Regierung vertrat eine eindeutig neoliberal ausgerichtete Politik und sie schuf politische Möglichkeiten und Verhältnisse, die es wohl unter einer von der SAP geführten Regierung nicht gegeben hätte. Damit ist u.a. der Ausschluss der Arbeitsmarktpartner aus der 2. Pensionsreformkommission oder die extrem verkürzte Begutachtungfrist des Grundlagenentwurfes für ein reformiertes System von 1994, die eine seriöse Auseinandersetzung ähnlich wie in Österreich stark einschränkte, gemeint. Bo Könberg, Vorsitzender der Pensionsarbeitsgruppe und als Liberaler der SAP näher als die Konservativen und daher „Brückenbauer“ zur SAP, bestätigt die Unmöglichkeit des „Ausschlusses der Sozialpartner“ (zitiert in Lindvall/Sebring 2005, S.1065) unter einer SAP-Regierung: *“I don't think we would have managed to appoint – or even thought of appointing – such a group without the labour market organisations.“*

- Der Pensionsreformprozess selbst ist wie alle derartigen Reformen in Schweden von den „üblichen“ Kommissionen geprägt. Während die 1984 von der SAP eingesetzte Pensionskommission (Pensionsberedningens Betänkande) alle bisher „üblichen“ Merkmale aufwies (breiter Teilnahmekreis: Regierungsvertreter, politische Parteien, Gewerkschaften, Arbeitgebervertreter, Experten aus den Ministerien; breite Veröffentlichung und Diskussion schon von Teilergebnissen und damit interessenpolitische Abstimmung bereits im Prozess der Entstehung), waren sowohl die ab 1991 tätige Pensionsarbeitsgruppe (Pensionsarbetsgruppen) als auch die Einführungsgruppe gänzlich anders aufgebaut, sie können im vollen theoretischen Sinne (Haas 1992) als „Epistemic Community“ gelten (Marier 2005, S.11ff.).

Die wichtigsten Architekten der Pensionsreform von 1998 (Sozialminister und Vorsitzender Bo Könberg - Liberale, Margit Gennser – Moderate, Åke Petersson – Zentrumsparterie, Pontus Wiklund/Rose-Marie Frebran - Christdemokraten, Anna Hedborg und Ingela Thalén - beide SAP) galten bei ihren Parteivorsitzenden als Verhandler und nicht als Blockierer. Sie waren zwar (noch) keine Experten, aber hatten bereits Erfahrungen sozialpolitischer Art, alle waren in der ersten Kommission vertreten. Es verband sie die Überzeugung, dass kosmetische Maßnahmen für das Rentensystem nicht ausreichend waren, ja eine Änderung des Pensionsparadigmas notwendig wäre. Ihrer Auffassung nach musste der Zusammenhang zwischen Beiträgen und Leistungen, das Lebenseinkommensprinzip, verstärkt werde. Die Gruppe war auf davon überzeugt, dass sie die politische Legitimität und den Auftrag hätten, eine Reform durchzuführen und, dass es eine auf lange Zeit „nachhaltige, bessere“ Lösung sein sollte (Marier 2005, S.11ff.). Diese und persönliche Aspekte ermöglichten eine kollegiale Atmosphäre (Gennser zitiert in Marier 2002, S.269: *„It was really like we were sitting at a seminar at a University and we were discussing how to find a solution. Of course, I had to look at my customers and they had to look at their customers. But, I mean we had to find a solution.“*). Es bildete sich innerhalb der Gruppe eine Sichtweise der Reformaufgabe als „intellektuelle“ Aufgabe aus, die es zu lösen galt und in der (ähnlich wie im österreichischen Reformprozess) nicht zuvorderst interessenspolitische Aspekte eine Rolle spielten. Das geschah trotzdem die Gruppenmitglieder Parteivertreter waren.

Durch die zunehmende Involvierung ins Thema, die Abstimmung mit Beamten und Experten, Anordnung von speziellen Studien, die öffentliche Verteidigung der Standpunkte, war es den (ursprünglich „nur“) Politikern fortschreitend möglich ihr Detail- und Fachwissen gemeinsam mit ihrem politischen Wissen effizient einzusetzen. Sie traten somit als „social engineers“ bzw. „policy entrepreneurs“ (Marier 2005, S.16) auf, die eben nicht nur Fachwissen verbreiten und anwenden konnten, sondern kausale normative Deutungen verändern, neue Ideen am Wissensmarkt verankern und bei der Politikformulierung helfen konnten. Noch dazu war diese Gruppe im Reformprozess exklusiv, nur in ihr (bzw. bei Zugang zu ihr) konnte Einfluss auf die Resultate genommen werden. Das war nach außen auch spürbar, die Gruppe „kontrollierte“ die politische Debatte, konnte über „Paketdeals“ (Quid pro Quo's – vgl. Schludi 2005, S.105ff.) entscheiden und versuchte den Einfluss der Reformgegner in Grenzen zu halten. Sie konnte die Gelegenheit eines „Reformfensters“ dadurch nutzen, dass sie mit ihrem direkten Zugang zum „Staat“ die diskutierten Maßnahmen unmittelbar politisch konkretisierte. Kritisch anzumerken ist die im Sinne der „Verfügbarkeit wissensrelevanter Ressourcen“ nicht gelungene „Mobilisierung“ und „Erschließung“ der Expertise des Finanzministeriums, da von Beginn an die Interessen der involvierten Politiker eher denen der Experten des Sozialministeriums (u.a. Edward Palmer, der den Großteil der Musterberechnungen durchführte) entsprachen und das Finanzministerium zu stark auf die Entlastung des Staatshaushaltes ausgerichtet war (Haag 2000, S.59). Bei der Verarbeitung „externer“ Expertise, etwa in der Gender Frage, kann durchaus davon ausgegangen werden, dass die „Aneignung“ dieses, meist in Form von unabhängigen Gutachten bereitgestellten Wissens funktionierte und auch genutzt wurde (ebenda, S.60).

Die ungewöhnliche „epistemische“ Form der Politikfindung kann für Schweden als exzeptionell gelten, das riskante „Unternehmen“, das, wie die spätere Darstellung des Reformablaufes noch zeigen wird, einige Male nahezu gescheitert ist, veranschaulicht, dass die Kombination von technischem und politischen Wissen „weit gefährlicher“ ist (Marier 2005, S.19) als die traditionelle, nur auf Wissen und Expertise beruhende Form einer Epistemic Community, wie sie in Österreich auftrat. Laut Kangas (u.a. 2006, S.34) war der gewählte „politische“ Weg der einzige, um das „politische Artefakt“ ATP, das mit Deutungen und Symbolen nur so aufgeladen war, verändern zu können.

- Die Pensionskommission fungierte zudem als wichtigstes Instrument sowohl für die De-Politisierung des Pensionsreformprozesses als auch für die von allen beteiligten Akteuren betriebene Blame-Avoidance-Strategie. Ausgangspunkt war die spätestens nach Fertigstellung des Berichtes der ersten Pensionskommission bestehende Ansicht, dass eine Reform „unumgänglich“, daher ein breiter politischer Konsens gewünscht war. *„The pension commission made explicit under which conditions the pension scheme wouldn't hold. And these conditions became more and more likely“*, beschreibt Anna Hedbourg (zitiert in Lundvall/Sebring 2005, S.1065) die damalige Situation. *„The general public was alarmed. Probably „the man in the street“ managed to interpret correctly what was going on. Gradually the general public, especially young people, lost confidence in the old system. Only this made a thorough reform possible.“* (Scherman 1999, S.45) Der Reformkonsens ließ auch die ideologischen Differenzen „verflachen“. Der konservativen Minderheitsregierung war die Unterstützung durch die Neue Demokratierpartei etwas zu riskant, zusätzlich fürchtete man, dass Veränderungen durch eine bei den nächsten Wahlen aufgrund des Pensionsreformthemas erneut ins Regierungsamt wechselnde SAP wieder revidiert werden könnten. Die SAP wurde als sicherer (und tatsächlich einflussreicher) Veto-Player betrachtet. Andererseits waren auch die Spitzen der SAP von der Reformnotwendigkeit überzeugt, auch vom Umstand, dass eine Teilnahme eine viel größere Einflussmöglichkeit (v.a. den Erhalt des umlagefinanzierten Alterssicherungssystems) auf den Reformausgang ermöglichen würde und sie von ihrer Anhängerschaft nicht unmittelbar für die – von ihr ja gewollte – Abkehr vom bisherigen System verantwortlich gemacht werden würde. Ein Szenario, das es den Wählern sehr schwer machen sollte, eine Abstrafung bei den nächsten Wahlen zu vollziehen, wenn das auch durch die Stimmungverlagerung auf Linke und Kommunisten teilweise dennoch geschah.

Die schwedische Politik versuchte also einerseits eine „politische De-Politisierung“ des Prozesses selbst zu erreichen, eben mit dem Inkludieren möglichst vieler Parteien, dem Exkludieren spezieller Interessen v.a. der Rentenbezieher, dem Versuch die öffentliche Diskussion im Interesse einer nicht weiter ausufernden Delegitimierung des Systems auf einem niedrigen Niveau zu halten und dem klaren Ziel, die Reform in „Zwischen-Wahlzeiten“ zu vollenden. Andererseits inkludierten die gewählten Veränderungsmaßnahmen mit dem Ziel wieder Vertrauen herzustellen, eine mehr oder minder „systemische“ De-Politisierung („Fairness auf niedrigerem Niveau“ für alte und junge Generation) durch den Zielwechsel von Beseitigung sozialer Probleme zum Garantieren absoluter finanzieller Nachhaltigkeit mittels Lebensdurchrechnung, gestärkter Äquivalenz, automatischem Bremsmechanismus, Lohnwachstumsindexierung und Puffer-Fonds. In diesem Zusammenhang stellt Paster (2002, S:138/139) unter Berufung auf diverse Expertenmeinungen (Schermann 199,

Anderson, Meyer 2001) die These auf, dass die vom Reichsversicherungswerk (RFV) Anfang der 1990er vorgeschlagenen Reformmaßnahmen („*changes where they were necessary, and the changes were designed so as to be clear enough to be understood*“) deswegen so einmütig abgelehnt wurden, da die offensichtlichen Leistungsverluste von der explizit gegen Kürzungen gerichteten Öffentlichkeit nicht akzeptiert worden wären und somit ein Scheitern der Reform verursacht hätten. Es musste daher ein komplett neues System sein, dessen hoher Komplexitätsgrad es möglich machte Reformgewinner und – verlierer zu präsentieren anstatt nur Verlierer und somit auch die Arbeitnehmerinstitutionen von der Sinnhaftigkeit zu überzeugen.

- Ein für das Gelingen der schwedischen Reform enorm wichtiger Faktor war die Reformkommunikation, das Vorgehen und die Rhetorik seitens der SAP. Deren Analyse (Fröhlich/Scheel 2006, in: Köhler/Schuster, S.438ff..) legt offen, dass die Rhetorik der Parteiführung und der Mitglieder der Pensionsarbeitsgruppe taktisch klug auf die Erzeugung des Eindrucks einer „Neufassung“ des in der Sozialdemokratie identitätsstiftenden ATP-Systems ausgerichtet war, obwohl es sich um ein völlig neues System handelte. „*Gerne ein reformiertes ATP-System, aber zuerst eine ordentliche Debatte*“ (ebenda, S.438), lautet der Titel einer Informationsschrift vom Oktober 1992. Keine der beiden Zusagen hat die SAP eingehalten, stattdessen versuchte man später die Vorteile der Reform zu bewerben und den Begriff „Gerechtigkeit“ für das neue System umzudefinieren („*gerechter als das geltende*“, ebenda, S.439). Die Deutungsinnovation war die „Individualisierung“ der Gerechtigkeit, ein Abgehen vom gesamtgesellschaftlichen Ziel Gleichbehandlung oder Resultatsgerechtigkeit hin zu einer technokratischen Verfahrensgerechtigkeit (Wahlfreiheit). Danach sollte eine Identifikation mit diesen neuen Bedeutungsinhalten hergestellt werden.

Fröhlich und Scheel zeigen auf, dass die SAP bis zu den für die Umsetzung der Reform so kritischen Parteikongressen 1996/1997 den Weg des Blame Hidings, u.a. durch bewusstes Betonen von Detailfragen, um eine Prinzipiendebatte zu vermeiden, gewählt hatte. Es wurde nach wie vor eine Anpassung des ATP-Systems suggeriert und speziell die Parteimitglieder realisierten erst spät, dass es viel mehr war. Mit wenig realitätsnahen Fallbeispielen (z.B. mit einer ihr ganzes Leben lang vollzeitbeschäftigten Industriearbeiterin – beachte die Parallelen zu Österreich) und „*unverhohlen wertenden, den Leser entmündigenden*“ (ebenda, S.443) Werbetexten oder einer Einengung des (Zeit-)Rahmens für Kommentare, wurde versucht wurde, die Menschen in die Irre zu führen. Noch im Jahr 2005 meinte Ministerpräsident Persson: „*In 20 Jahren, wenn die Leute in Pension gehen und merken, was wir gemacht haben, werden wir recht unbeliebt sein.*“ (ebenda, S.444). Als dann der Konflikt am Parteikongress 1996 offen zutage trat und dadurch eine Verzögerung des Gesetzwerdungsprozesses notwendig war, reagierte die Partei mit einer „klassischen Herrschaftsstrategie“ (ebenda, S.440). Während man den anderen Parteien signalisierte, der Kompromiss steht und später sogar die Einigung bekanntgab, wertete man die parteiinterne Kritik als unkonkret und emotional ab, rechtfertigte sich mit selbst geschaffenen Sachzwängen hinsichtlich einer „schnellen“ Umsetzung der Reform und stellte die Delegierten vor ein Ultimatum: entweder Zustimmung der Delegierten oder Vertrauensverlust der Regierung und Bewertung der SAP als unzuverlässiger und unberechenbarer Verhandlungspartner. Die Delegierten wollten das nicht riskieren und stimmten zu. Erst später wurde bekannt, dass das (sozialdemokratisch geführte)

Sozialministerium schon 1996 eine Broschüre des Reichsversicherungswerkes (RFV) zurückziehen hatte lassen: „*Sie gebe ein zu negatives Bild der Reform*“ (ebenda, S.445). Die Kampagnen bis über das Jahr 2000 hinaus sollten der sozialdemokratischen Regierung dazu verhelfen, die Botschaft des „Abschieds vom Staat“ bei den Menschen nicht nur positiv zu kommunizieren, sondern auch akzeptabel zu machen und zu verinnerlichen und damit den (rhetorischen) Spagat zwischen Marktdenken und klassischen Werten der sozialdemokratischen Arbeiterbewegung zu bewerkstelligen. Dazu gehörte auch die sog. „Domestizierung von Finanzprodukten“ (ebenda, S.446).

## **II.2. Die Akteursstandpunkte im Rentenreformprozess**

Im Gegensatz zu den österreichischen Akteurs-Standpunkten, die im Zuge der Reformdiskussion einigermaßen „statisch“ verweilten, veränderten sich die Reformzugänge der einzelnen Parteien und Organisationen mit dem (vorgeblich langen) Verlauf des Reformprozesses. Schlüsselthemen der pensionspolitischen Auseinandersetzung waren die Fragen der Fortführung eines staatlichen, im Umlageverfahren geführten Systems versus die Einführung eines privaten, kapitalgedeckten Systems; die Frage der „Aufteilung“ der Beitragslast auf Arbeitgeber und Arbeitnehmer und die Einhebung von Beiträgen über der Beitragsbemessungsgrenze, die in Relation zur realen Einkommensentwicklung zunehmen unzureichend wurde.

Die Startposition der einzelnen Akteure war mehr oder minder dieselbe wie in den 1950ern geblieben. Die Moderate und die Liberale Partei traten für ein System der Lebensdurchrechnung, für die Einführung eines starken, privat gemanagten und kapitalgedeckten Finanzkontensystems und den Wechsel von Arbeitgeber- zu Arbeitnehmerbeiträgen ein. Man befand sich dabei im Einklang mit der Organisation der Unternehmer, der SAF. Die Zentrums- (ehemalige Bauern-)Partei und die Christdemokraten wiederum forderten einen Ausbau der Volkspension und die Ersetzung des ATP-Systems durch ein privates Versicherungssystem. Die SAP war vor allem an der Aufrechterhaltung des umverteilenden Aspektes bzw. eines möglichst hohen Anteils des ATP-Systems selbst und einer Beibehaltung der Arbeitgeberbeiträge über der Beitragsbemessungsgrenze orientiert und stellte sich strikt gegen private, kapitalgedeckte Elemente, ebenso wie gegen die Arbeitnehmerbeiträge. Sie wollte aber unbedingt eine bessere finanzielle Stabilität des Systems erreichen. Die mit der SAP stark verbundenen LO zählte zu den frühesten Reformbefürwortern, insbesondere die Lebensdurchrechnung wurde als Vorteil für die eigene Klientel (überwiegend Arbeiter) angesehen. Anders die TCO und die SACO, die im Interesse ihrer Mitglieder (besser verdienende Angestellte und Akademiker) vor allem gegen die Lebensdurchrechnung auftraten, aber für ein verstärktes Äquivalenzprinzip, später beispielsweise für die Anerkennung von Studienzeiten als rentenwirksame Beträge. Insgesamt waren also nicht nur die Arbeitsmarktorganisationen klar für eine Reform, allerdings vertraten beinahe alle unterschiedliche Maßnahmen und „Wege“.

Während die Arbeitsgruppe an einem neuen System arbeitete, wurden in einem Großteil der politischen und öffentlichen Diskussion ständig Vergleiche angestellt, was für die Arbeitsgruppe selbst den Vorteil hatte, dass dadurch von den eigentlichen Kürzungen abgelenkt wurde (vgl. Marier 2002, S.242ff.).

- Ein Beispiel ist die Gender-Frage, wo vor allem über die Ersatzzeiten für die Kindererziehung und die Folgen der Lebensdurchrechnung debattiert wurde. Frauen mit diskontinuierlichem Erwerbsverlauf sollten aufgrund der additiv angerechneten Ersatzzeiten die Gewinnerinnen der Reform sei. Letztendlich war die Zustimmung der LO-Frauenorganisationen einer der entscheidenden Faktoren.
- Hinsichtlich der Studien-Ersatzzeiten konnte die TCO, nachdem ihr die RFV (vgl. zu Österreich) Falsch-Berechnungen vorgeworfen hatte, erreichen, dass das neue Rentensystem die modernen Anforderungen an Ausbildung und lebenslanges Lernen anerkannte.
- Das Lebenseinkommensprinzip wurde v.a. von der Arbeitsgruppe mit dem Verweis auf die Ungerechtigkeiten im ATP-System heftigst verteidigt, obwohl die Kritiker innerhalb von LO und anderen Gewerkschaften bzw. SAP und der Linken auf den Wegfall solidarischer Elemente und die speziell bei Frauen meist nicht gegebenen Normalarbeitsverläufe hinwiesen.
- In der Frage der Kosten des neuen Systems spielte das Finanzministerium eine überragende Rolle. Hier hatte man mit Hinweis auf die Staatsfinanzen kein Interesse, den zukünftig großteils staatlicherseits finanzierten Grundrententeil größer als nur unbedingt notwendig werden zu lassen, zudem kritisierte man die hohen Kosten für die Verwaltung. Während man mit 95% des neuen Systems zufrieden war, konnte man sich im Bereich der Grundrente – gegen den „großen Gegenspieler“, das Sozialministerium (Marier 2002, S.251) - nicht durchsetzen. Die Grundrentenleistungen wurden sogar leicht angehoben.
- Die Frage der paritätischen Beitragsfinanzierung ist zwar bis heute nicht gelöst, aber schon die ersten Schritte dieses Weges waren aufgrund der völligen Ablehnung durch die LO, die grundlegende Kritik der TCO und den Versuch der SAF, die Lohnnebenkostensenkung nicht mit einer notwendigen Lohnerhöhung zu kompensieren, sondern in den eigenen Gewinn fließen zu lassen, äußerst konfliktreich. Das Scheitern der Verhandlungen konnte nur durch die Regierungszusage, dieses Problem steuerlicherseits zu lösen, verhindert werden.
- Der automatische Balancemechanismus wird von seinen Gegnern zynisch betrachtet: er wäre angesichts der propagierten Qualität des neuen Systems nicht notwendig. In Wahrheit würde er nur eine weitere Leistungsreduktion (und diese innerhalb der nächsten 10 Jahre) bringen. Zugleich wird dieser „De-Politisierungsfaktor“ als wichtigster „Re-Politisierungsfaktor“ angesehen: einerseits merkt die RFV-Expertin Westerholm an, dass sie schon neugierig auf den Politiker wäre, der eine solche Leistungsreduktion ankündigt (Marier 2002, S.256) und andererseits wird das Nicht-Reagieren des „sozialpolitischen Thermostates“ (vgl. Nullmeier/Rüb 1993) das Thema wieder aufs „sozialpolitische Tablett“ bringen.

Angemerkt werden muss insgesamt vor allem die tiefe Spaltung zwischen den Spitzen der SAP bzw. der LO und deren Mitgliedern. Der Kompromiss am SAP-Parteitag 1997 resultierte ja letztendlich in dadurch notwendig gewordenen Nachverhandlungen.

### **II.3. Die Reform: Ihr Ablauf und die politische Auseinandersetzung**

In der wirtschaftlichen Krise der frühen 1980er Jahre leitete eine Veränderung des Indexierungsmechanismus eine 20-jährige Phase mit „kurzfristigen“ Reformmaßnahmen ein. Zugleich kamen durch die budgetären Probleme auch die

zukünftigen Pensionsleistungen in den Fokus ökonomisch ausgerichteter Publikationen und bald auch der öffentlichen und politischen Diskussion (Palmer 2000, S.13). Der 1982 erstmals vorgelegte, gesetzlich alle 5 Jahre vorgeschriebene Zustandsbericht über die finanziellen Perspektiven des Rentensystems seitens des Reichsversicherungswerks (RFV) malte ein schwarzes Bild der Zukunft: das ATP-System wäre extrem abhängig von zukünftig besseren Wirtschaftswachstumsraten, bei gleichbleibender Entwicklung würde 2000 schon 1/3 des individuellen Lohnes für die Finanzierung des Systems aufgewendet werden (Palmer 2000, S.13, Marier 2002, S.205).

### **II.3.1. Der Weg zur Reformnotwendigkeit - Die Rentenkommission 1984-1990**

Der Bericht kann nicht nur als Einleitung für den als „Vergewisserungsprozess“ bezeichnbaren 1. Reformabschnitt betrachtet werden. Er löste zudem eine Debatte aus, in der die (ideologischen) Gegner des ATP-Systems „das leckere Flaggschiff ATP“ (siehe Marier 2002, S.205) anprangerten und zugleich die Veränderung des Pensionsanpassungsindex (die Pensionisten wurden als „die Gewinner der 1980er“ gesehen – ebenda, S.206) oder drastische Leistungskürzungen forderten. Noch reagierten die Verteidiger des Systems ähnlich wie in Österreich: es wäre ausreichend, die Arbeitslosenquote in Griff zu bekommen und die unterstellten Wirtschafts-Szenarien wären zu pessimistisch.

Die nächste, 1982 ins Amt gekommene SAP-geführte Regierung kündigte schon direkt danach die Einrichtung eines parlamentarischen Komitees, einer Pensionskommission (Pensionsberedningens Betänkande) an, die ihre Arbeit aufgrund von Streitigkeiten erst im November 1984 aufnahm. Alle gesellschaftlich relevanten Gruppen (ca. 30 Personen – Haag 2000, S.38) waren inkludiert: 7-10 Politiker, Experten (unabhängige, der Ministerien, der Interessenvertretungen, des RFV) und Vertreter anderer Organisationen, wie von Behinderten oder Pensionisten. Expliziter Regierungsauftrag war es, die Erfahrungen mit den Regeln der Vergangenheit zu evaluieren, insbesondere unter Beachtung der langfristigen finanziellen Stabilität bzw. der Wechselwirkung mit der Wirtschaft und der Aufrechterhaltung der grundlegenden Elemente Volkspension und ATP. Konkrete Fragen die es zu klären galt waren: Pensionsanpassung anhand Preis- oder Lohnentwicklung; private ergänzende Elemente; Aufrechterhaltung der Pensionsleistungen ohne zu große Beitragserhöhungen; ökonomische Sicherheit individueller Pensionisten; die Kalkulationsbasis des ATP; Abschaffung der Witwenpensionen (1990 tatsächlich erfolgt); Anhebung der Volkspension um ATP zu entlasten; flexibler Pensionsantritt und Teilzeitpension.

Während der 6 Jahre andauernden Kommissionsarbeit deuteten die zahlreichen Rentenreformvorschläge verschiedenster Parteien, Experten und Organisationen den späteren Konsens über die Notwendigkeit einer Reform schon an. Die LO forderte den Ausbau und die Deregulierung der AP-Fonds, um höhere Erträge erwirtschaften zu können, was die SAF und die konservativen Parteien natürlich ablehnten. Der SAF-Ökonom Bo Carlsson („*Time to retire the whole ATP system.*“ – Marier 2002, S.209) trat für die völlige Abschaffung des ATP-Systems und ein neues, gänzlich privates und kapitalfundiertes System mit steuerfinanzierter Mindestpension ein, die ATP-Gelder sollten den Übergang finanzieren. Übrigens eine Position, die auch vom

sozialdemokratische geführten Finanzministerium unterstützt wurde. Ein Regierungsbericht aus dem Jahr 1987, der feststellte, dass die AP-Fonds schon 1995 Geld „verlieren“ würden (aufgrund nicht ausreichender Beiträge gegenüber den Leistungen), heizte die Diskussion ebenso weiter auf, wie die RFV-Publikation „ATP och dess finansiering i det medel- och långsiktiga perspektivet“ (ebenda S.210). Diese prognostizierte, dass auch gute Wachstumsdaten das System – schon alleine aufgrund der demografischen Entwicklung - finanziell nicht stabilisieren könnten und das Übertreffen der Höchstbeitragsgrundlage durch einen Großteil der Beitragsleistenden es zu einer Grundrenten nahen Leistung degradieren würde. Dies bedeutete einen weiteren Schritt zum Rentenreformkonsens.

Weitere Vorschläge folgten: Aufbau einer verpflichtenden betrieblichen Säule, stärkeres Äquivalenzprinzip oder mehr Kapitalfundierung (Marier, S.211ff.), und schließlich der Endbericht der Pensionskommission „Allmän Pension“ im Jahr 1990. Auch wenn die Kommission schon ihr eigentliches Ziel, konkrete und mehrheitsfähige Vorschläge zu erarbeiten, aufgrund der schwer überschaubaren Gruppengröße und der schwierig zu führenden Diskussionen nicht erreichen konnte, so ist *„der Verdienst der ersten Kommission vor allem darin zu sehen, dass sie sorgfältig alle Alternativen in Erwägung zog, um zu einer fundierten Lösung zu gelangen. ... Während frühere Berichte sich eher mit der Wohlfahrt älterer Menschen auseinandergesetzt hatten, richtete der Schlussbericht der Rentenkommission seinen Fokus auf ökonomische Effekte und die langfristige Stabilität des Rentensystems.“* (Haag 2000, S.40/41) Und, sie konnte mit den folgenden Feststellungen die feste Überzeugung bei den relevanten Akteuren herstellen, eine Reform sei notwendig, auch wenn – ähnlich wie in Österreich – hinsichtlich der konkreten Maßnahmen absolut keine Einigkeit, sondern grundlegender Dissens herrschte. Im Schlussbericht kritisierte man den prinzipiellen Systemaufbau. Es gäbe zu viele verteilungspolitische Elemente, es bestehe ein Missverhältnis zwischen Beiträgen und Leistungen und der Aufbau wäre kompliziert und unüberschaubar. Kritisch wurde auch die zunehmend notwendige Finanzierung über Steuern und die nicht mehr zeitgemäße 15/30-Regel kritisiert. Die Kommission forderte die Rückkehr zu einem engeren Beitrags-Leistungs-Bezug, die Reduktion der aufgrund der hohen Erwerbsquote nicht mehr in der vorliegenden Höhe notwendigen Volkspension und Stärkung der „Standardabsicherung“ und die Beseitigung der Steuerbegünstigung für Rentner (Haag 2000, S.38ff.). Insgesamt wurden drei Alternativmodelle als Lösungsansätze ausgearbeitet. Bemerkenswert ist, dass viele der aufgezeigten Grundsätze im neuen System verwirklicht wurden. Es sollte aber noch einige Zeit bis zur Verwirklichung dauern. Der politische Stillstand im Jahr 1990 – nicht in diskursiver Hinsicht (vgl. Marier 2002, S.216ff.) - ist einerseits auf die zahlreichen, auch sehr negativen Stellungnahmen diverser Rentenakteure zurückzuführen, aber auch darauf, dass aufgrund der Reserven, die die ATP-Fonds angesammelt hatten (damals ca. 7 Jahresausgaben) ein Zeitdruck nicht erkennbar war und die SAP die Remiss-Frist bewusst bis über den Wahltermin im Herbst 1991 hinausschob.

### **II.3.2. Genutztes Reform-Momentum - Rentenarbeitsgruppe 1991-1994**

Das Eintreten u.a. des sozialdemokratisch geführten Finanzministeriums für die Einführung kapitalgedeckter Elemente veranschaulicht, dass Anfang der 1990er viele in der Sozialdemokratie bereit für eine umfassende Reform waren und ein grundlegender

Deutungswandel hin in Richtung Konzentration auf finanzielle Stabilitätsparameter schon stattgefunden hatte. Mit dem Wahlsieg der konservativen Parteien war für diese die Gelegenheit gegeben, im Sinne eines „Political Learnings“ (Haag 2000, S.41) die „Aufwärmphase“ zwischen 1992 und 1990 und die bereits ausgearbeiteten Grundprinzipien für die Umsetzung ihrer Reformagenda zu nutzen. Zugleich erzwangen die politischen Verhältnisse (nur Minderheitsregierung) und die unmittelbar nach Aufnahme der Arbeit durch die Pensionsarbeitsgruppe eintretende schwere wirtschaftliche Krise, die Wahl einer stabilen rentenpolitische Reformoption. Das war der bereits beschriebene „Pakt“ mit der Führung der SAP, gleichzeitig ein „Bündnis“ mit dem wichtigsten Vetospieler.

Die Pensionsarbeitsgruppe (Pensionsarbeitsgruppen) nahm am 13.12.1991 ihre Arbeit mit dem Ziel der Ausarbeitung eines Reformentwurfes auf. („*more responsive to the general state of the economy, strengthen the link between contributions and benefits, and encourage an increase in long-term saving*“ - Könberg zitiert in Marier 2002, S.220) Bo Könberg, der neue Sozial- und Gesundheitsminister und Vorsitzender der Kommission entschied sich gegen eine Beteiligung jeglicher gesellschaftlicher Interessengruppen und für eine Mischung aus parlamentarischer Kommission und Verhandlungsplattform und so konnte sich die Gruppe mehr und mehr zu einer typischen „Epistemic Community“ entwickeln. Die ausbrechende Krise veranlasste die Gruppe noch intensiver zu arbeiten und verschaffte ihr gleichzeitig die notwendige Ruhe. Sowohl für die Politik als auch für die (mediale) Öffentlichkeit waren die wirtschaftlichen Sorgen in dieser Phase vorrangig.

Die Standpunkte waren anfänglich noch sehr kontrovers. Die SAP-Delegierten traten für die angepasste Beibehaltung des ATP-Systems ein und warnten vor dem Marktdiktat gegenüber der Pensionshöhe im Falle einer Umstellung auf Kapitalfundierung, ließen aber die Tür zu einer Aufspaltung der AP-Fonds in viele, von den Menschen wählbare Fonds offen. Die Konservativen standen unter dem Eindruck einer vom Finanzdienstleister Skandia 1991 veröffentlichten Studie, deren Ergebnis war, dass ein von den konservativen Parteien propagierter Wechsel zu einem auch nur teilweise kapitalfundierte System schon aufgrund der Doppelbelastung vor allem für die junge Generation extrem teuer wäre. Sie optierten daher - ebenfalls als „Brückenvariante“ gegenüber der SAP - für einen schleichenden Übergang vom ATP- zu einem kapitalfundierte System. Die Arbeit ging aber trotzdem zügig voran und schon am 31.8.1992 präsentierte man einen ersten Bericht „Ett reformeratpensionssystem – Bakgrund, principer och skiss“ (Haag 2000, S.43), in dem viele der neuen Hauptprinzipien bereits enthalten sind. Nocheinmal wurden dort die wichtigsten Probleme des ATP-Systems zusammengefasst. Das neue System sollte nach wie vor obligatorisch und einkommensbezogen und mit einem beitragsfinanzierten garantierten Basisniveau ausgestattet sein. Neu war das Prinzip der Lebensdurchrechnung und damit unmittelbar verbunden der Wechsel vom leistungsdefinierten zum beitragsdefinierten Prinzip. Für die Zeiten ohne Einkommen sollte ein rentenbegründendes Einkommen angerechnet werden. Neben dem umlagefinanzierten Teil sollte ein zusätzlicher Teil mit individuellen, kapitalgedeckten Konten, mit einem Anteil von ca. 10 bis 15% der Beitragsleistung, eingerichtet werden. Weitere Grundsätze waren ein Pensionssplitting, die Umstellung der

Pensionsanpassung auf lohnbasierte Faktoren, ein flexibles Antrittsalter und eine 20-jährige Übergangsperiode.

Es gab kaum Reaktionen der Öffentlichkeit (Marier 2002, S.226), dafür gestaltete sich die fortlaufende Arbeit in der Arbeitsgruppe aufgrund der kontroversen und sensiblen Themen schleppend. Gerüchte, der Arbeitskreis würde scheitern, tauchten auf, sodass *„almost none in the government in the beginning of autumn 1993 thought that it was possible to reach an agreement“* (Könberg 1993, zitiert in Marier 2002, S.226). Die Arbeitsgruppe intensivierte daraufhin ihre Arbeit, vor allem hinsichtlich der fünf wichtigsten Streitthemen (Marier 2002, S.227ff.):

- Die Frage der „Einhebung von Beiträgen über der Beitragsbemessungsgrenze“ wurde mit einem Kompromiss gelöst. Der Beitragssatz über der Grenze sollte nur 9,25% betragen.

- Die Frage der „Indexierung der Beitragsbemessungsgrenze“ wurde mit einer Bindung an das Reallohnwachstum gelöst. Die Umlagekomponente kann so vor einer Entwertung bewahrt werden.

- Bei der wohl wichtigsten Streitfrage, der „Einführung eines kapitalgedeckten Elementes“ prallten die Ziele der beiden „ideologischen“ Blöcke aufeinander: die Sozialdemokraten wollten ein möglichst wenig eingeschränktes Umlagesystem bewahren und mussten sich in diesem Bereich nicht nur gegenüber den Konservativen, die einen wesentlichen Anteil an Kapitaldeckung schaffen wollten, durchsetzen, sondern auch gegenüber dem schon in SAP-Regierungszeiten für eine weitgehende Reduktion des Umlageverfahrens eintretenden Finanzministeriums. Auf diesem Konfliktfeld prallten daher auch die Meinungen der Experten des Sozial- und des Finanzministeriums aufeinander. Die Unterstützer eines kapitalfundierten Systems ließen sich schließlich von den Argumenten betreffend der enormen finanziellen Doppelbelastung der Übergangsgeneration überzeugen. Als feststand, dass das System staatlich verwaltet werden würde, ging es letztlich nur um die Höhe eines „ausreichenden“ Anteils des Kapitaldeckungsverfahrens, der schlussendlich auf 2% festgesetzt wurde.

- Ein weiterer Streitpunkt war die „Höhe der Garantiepension“. Zuletzt einigte man sich auf einen geringfügigen Anstieg, trotz weitergehender Forderungen der Zentrumspartei.

- Die Frage der „Ersatzzeiten“ - u.a. für Kindererziehung - endete schließlich in Form einer Gutschrift von „virtuellen“ Beiträgen am Beitragskonto.

Am 24.1.1994 präsentierten die Regierungsparteien gemeinsam mit den Sozialdemokraten den Schlussbericht „Reformiertes Rentensystem“ (Reformerat Pensionssystem – Haag 2000, S.43) der bereit am 11.1. zu einer Einigung gekommenen Arbeitsgruppe. Der Bericht inkludierte eine ausführliche Darstellung der Standpunkte der Gruppe und deren Begründung, dazu Beispielrechnungen und eine speziell der Geschlechterfrage gewidmete Studie von Ann-Charlotte Ståhlberg. Neben den zuvor schon genannten Elementen und dem Plädoyer für eine Trennung der Hinterbliebenenrente vom Alterssicherungssystem, überraschten vor allem die Ersatzzeitenanrechnung für Studenten und die Abkehr von reinen Arbeitgeberbeiträgen hin zu nahezu paritätischer Finanzierung. Die Arbeitnehmer sollten dafür mit Lohnerhöhungen „entschädigt“ werden. Eine Maßnahme die dennoch die Unternehmerseite bedeutend besser stellte. Insgesamt war der

Kompromiss für alle involvierten Parteien tragfähig und mit 90% der Reichstagsstimmen auch mehrheitsfähig. Die SAP hatte das für sie so bedeutende Umlageverfahren „gehalten“, die konservativen Parteien waren zufrieden mit dem verstärkten Äquivalenzprinzip und konnten vor allem mit der Hoffnung leben, dass sie mit den kapitalgedeckten Elementen „den Fuß in der Tür“ hatten und die Zukunft eine (schleichende) Bedeutungszunahme bringen kann. Auch die formal ausgeschlossenen Interessensvertretungen hatten „Quid pro Quo´s“ erhalten, die SAF die Reduktion der Beitragslast, die LO ein System, das ihre Mitglieder zumindest als die „geringsten Verlierer“ dastehen ließ, die TCO die rentenwirksamen Beiträge für Studienzeiten, die Pensionistenverbände eine Übergangsregelung und die Menschen ohne bzw. geringer Rentenversorgung eine zwar bedarfsabhängige aber leicht erhöhte Garantierente.

Obwohl keine genauen gesetzlichen Regelungen ausgearbeitet wurden und nur „generelle Prinzipien“ beschlossen werden sollten, war die Begutachtungsfrist mit 6 bis 8 Wochen äußerst kurz angesetzt, vor allem wenn man bedenkt, dass ein völlig neues System zur Debatte stand. Dies sollte den kritischen Akteuren wenig Zeit einräumen, eine großflächige Debatte zu initiieren („*The longer we wait, the greater the pressure the agreement is exposed to.*“ – Bo Könberg 1999, zitiert in Paster 2002, S.134). Die 5 Parteien hatten zudem die feste Absicht, die Angelegenheit noch vor der anstehenden Wahl mit einem Prinzipienbeschluss des Reichstags abzuschließen und damit aus der Wahlauseinandersetzung rauszuhalten. So endete die Remiss-Frist am 15.4.1994, am 28.4. brachte die Regierung die Vorlage „Reformering av det allmänna pensionssystemet“ leicht verändert (siehe Marier 2002, S.231) im Reichstag ein, wo sie am 8.6.1994 beschlossen wurde (Haag 2000, S.44ff.).

### **II.3.3. Die Reformumsetzung – Die Einführungs- und Durchführungsgruppe 1994-1998 bzw. bis heute**

Nachdem außer der Einführung eines individuellen Beitrages von 1% ab 1995 und dem Inkrafttreten der neuen Kalkulationsregeln (Lebensdurchrechnung, rentenbegründende Beiträge) nur Grundprinzipien beschlossen wurden, war weitere Arbeit notwendig, insbesondere hinsichtlich des Abgabenwechsels (avgiftsväxling, d.h. die endgültige Herstellung einer 50:50-Beitragsparität) oder der Verwaltung des Prämienteils. Schon am 23.6.1994 wurde von der Regierung eine Durchführungsgruppe (Genomförandegruppen) mit Vertretern aller Parteien (und eines Experten des Reichsverbandes der Rentner), die eine Reform auf Basis der Richtlinien vertraten, eingesetzt. Die Kontinuität der involvierten Personen – auch nach dem erneuten sozialdemokratischen Wahlsieg 1994, wo die politische Vereinbarung trotz späterer kritischer Situationen hielt - drückte Könberg folgendermaßen aus: „*After the electoral defeat, the new Minister for social insurance, Anna Hedborg, and I changed chairs on the opposite side of the table and continued with the implementation.*“ (2000, zitiert in Marier 2002, S.233) Dennoch war es schwierig die „verbleibenden“ Streitpunkte beizulegen, die ursprünglich auf ein Jahr angelegte Arbeit nahm schlussendlich 4 Jahre in Anspruch. Durch zusätzliche technische Probleme sollte der Einführungsprozess erst 2003 sein vorläufiges Ende finden.

Im Sommer 1995 verkündete die Gruppe eine erste Einigung hinsichtlich der Pensionsberechnung und der Einkommensarten, die Pensionsrechte „erzeugen“. Das

Problem Abgabenwechsel und das der Pensionsindexierung wurden weiter hinausgeschoben, bei der Rückführung der Volkspension auf eine bedürfnisgeprüfte Garantierente war man sich einig. Nicht so beim Einbezug und der Anrechnung der Betriebspensionen auf die Garantierente. Diese 2. Säule sahen die Gewerkschaften als Lohnbestandteil und nicht als Teil des Pensionssystems. Die taktisch kluge, öffentliche Forderung von Anna Hedborg, dass dann auch die 3. Säule angerechnet werden müsste, provozierte eine enorme Lobbying-Aktion der Versicherungen und Finanzdienstleister, im Endeffekt ließ man die Anrechnung von 2. und 3. Säule fallen. Der Vorsitz- und Personenwechsel in der Einführungsgruppe von Hedborg (sie wurde Direktorin des RFV) und Thalen (er wurde Parteisekretär) auf die in derartigen Angelegenheiten noch unroutinierte neue Sozialministerin Maj-Inger Klingvall, die sich auf ihren Staatssekretär Hans Svensson verlassen musste, der mehr oder minder ständig den Vorsitz führte, beeinträchtigte das Vorankommen der Einführungsgruppe ebenso, wie die Streitigkeiten zwischen Finanz- und Sozialministerium und der immer näher rückende und als kritisch angesehene SAP-Parteitag. Ab Herbst 1995 war die Arbeit für nahezu eineinhalb Jahre blockiert. Es bedurfte viel Geduld seitens der konservativen Opposition bis der SAP-Vorsitzende nach 2 Parteitagen, einer Abstimmung unter den Mitgliedern, heftiger Kritik der eigenen Parteibasis und dem mehrmaligen Beinahe-Scheitern des Reform-Abkommens durch das Infragestellen bereits paktierter Elemente durch die SAP, am Sonderparteitag 1997 eine Vereinbarung mit den Hauptgegner schließen konnte: das neue System sollte unter der Bedingung eines 2%igen Wirtschaftswachstums Einkommensersatzraten wie im ATP-System garantieren. Niedrigverdiener sollten für einen allfälligen Beitragsanstieg entschädigt werden und die Menschen sollten die Fonds ausdrücklich wählen, auch einen alternativen öffentlichen Fonds. - Wie lässt sich – außer mittels der von der sozialdemokratischen Führung offensichtlich mit den anderen Parteien geteilten Einsicht in die Reform bzw. der Absicht, diese auch durchzuführen – die Beibehaltung des Konsenses durch die SAP-Führung erklären? Schon 1991 hätte ein Nicht-Eingehen auf die Reforminitiative die Gefahr in sich geborgen, dass die Konservativen das System komplett „niederfahren“ und später die einmal erfolgte Reform so gut wie nicht revidierbar gewesen wäre. So galt auch nach 1994: „*Der der aufgestanden wäre, hätte den Preis bezahlt*“ (Hedborg, zitiert in Marier 2002, S.263). Der „Reform- und Regierungspartei“ wäre von den Medien die Glaubwürdigkeitsfrage gestellt und sie wäre von der Bevölkerung aufgrund des vorhandenen Refombewusstsein abgestraft worden. Außerdem hätte der Eintritt in Neuverhandlungen keine Erfolgsgarantie beinhaltet bzw. sogar das Risiko eines schlechteren Ergebnisses.

Die Einführungsgruppe arbeitete trotzdem weiter und stand unter anderem beim Thema der paritätischen Beitragsfinanzierung knapp vor dem Aus. Man einigte sich schließlich auf den SAP-Vorschlag einer teilweisen Lohn- und Steuerentschädigung als Ersatz für die in Zukunft von den Arbeitnehmern eingehobenen individuellen Beiträge. Als Quid pro Quo erhielten die konservativen Parteien eine Erhöhung der Fonds-Beitragsrate um 0,5%. Den Kompromiss im Bereich der Verwaltung des kapitalgedeckten Teils bzw. der AP-Fonds durch eine staatsnahe Behörde (Einrichtung der PPM und des 7. AP-Fonds für „Nicht-Fondswähler“), verdankten die schwedischen Politiker den EU Maastricht- bzw. Konvergenzkriterien. Eine völlige Privatisierung hätte die öffentlichen Ressourcen dramatisch verringert, die Kriterien für die Währungsunion wären schwer zu erreichen gewesen. So kam in diesem für die zukünftige Entwicklung

des schwedischen Alterssicherungssystems so enorm wichtigen Bereich der Zufall der SAP zu Hilfe. Sie hätte eine derartige Lösung wahrscheinlich andernfalls nicht durchsetzen können. („*Most ministers within the Social Democratic government would end up selecting this option (nicht zu wählen und so im öffentlichen Fonds zu veranlagten – Anm. d. Verf.) for their personal pensions.*“ - Marier 2002, S.240)

#### **II.4. Die Entwicklung bis heute und ein Ausblick**

Am 8.6.1998 wurde die Gesetzesvorlage, wiederum mit großer Mehrheit im schwedischen Reichstag beschlossen. Aber, es waren nach wie vor Problemlösungen offen, die Schritt für Schritt gelöst wurden. Dazu gehörte vor allem die Einführung des sogenannten automatischen Balancemechanismus (Broms – 2001), die Höhe des Transfers aus den AP-Fonds an den Staatshaushalt zur (teilweisen) Entschädigung für die höheren Staatsaufwendungen (2000) und die Herstellung der paritätischen Beitragsfinanzierung. Letztere ist bis heute ungelöst, angeblich wegen technischer Probleme (Marier 2002, S.240). Der Wechsel zur neuen Garantierente fand bis 2003 statt, die Einführung der Einkommensaufwertung 2002, ab 2000 konnten die Menschen erstmals Fonds auswählen. Insgesamt kam es aber zu einigen technischen Problemen, die die Einführung deutlich verzögerten. Eine nochmalige Übersicht über die Chronologie der schwedischen Rentenreform gibt die Abbildung (Abb.C.8) im Anhang (A40).

Wenn auch der Druck auf die einzelnen Pensionssysteme seitens der OMC der EU, wie am Fall Österreich bereits veranschaulicht, zunehmen wird, dürfte für Schweden der Druck in kurz- und mittelfristiger Perspektive kein allzu großer sein bzw. werden. Das schwedische Rentensystem wird gerade von den wirtschaftsliberal ausgerichteten, die „*positiven Effekte der sozialen Sicherheit für die Gesellschaft, für das Funktionieren der Wirtschaft und für das Wohlergehen der Menschen*“ (Schermann 1996, S.363ff.) nicht nur nicht betonenden, sondern oft sogar vernachlässigenden internationalen Organisationen immer wieder als „Musterbeispiel“ für eine nachhaltige Rentenreform präsentiert. Das tut auch die Europäische Kommission (2002, S.186): „*Das reformierte schwedische Alterssicherungssystem dürfte dank seiner Struktur und der eingebauten Anpassungsmechanismen zur Berücksichtigung der wirtschaftlichen und demografischen Entwicklung in der Lage sein, angemessene Renten und finanzielle Nachhaltigkeit zu garantieren.*“), was keineswegs verwundert, da der Einzelne nahezu alle Risiken zu tragen hat und ein privater Teil – neben der bereits ausgebauten 2. Säule – Eingang in die 1. Systemsäule gefunden hat. Hier gibt es natürlich Hoffnungen in einen zukünftigen Ausbau.

„Die“ Herausforderung der Zukunft für die schwedischen Behörden wird die von Schwarze (2005, S.18) so genannte „Altersvorsorgepädagogik“ sein. Staatliche Politik wird nicht mehr nur auf die Erbringung gesetzlicher Rentenversicherung, auf die Regulierung betrieblicher und privater Vorsorgeformen beschränkt, sondern es geht um einen säulenübergreifende Vorsorgeinformationspolitik und die „Domestizierung von Pensionsfond“ (Ohlsson 2004, S.13). Diese scheint (noch) nicht gelungen, denn obwohl die Schweden an Finanzprodukte gewöhnt sind, verweigern sie sich im Rahmen der Prämienpension zunehmend dem Risiko der Auswahl konkreter Fonds. Für die vom Bürger geforderte aktive Beeinflussung und Gestaltung seiner eigenen

Rente ist Bildung, Aufklärung und Information daher als Grundvoraussetzung, aber nicht als hinreichende Bedingung zu betrachten. Es ist massiv zu bezweifeln, dass die Wähler es auf Dauer akzeptieren, dass sich der Staat sukzessive auf die Rolle des Impulsgeber, Moderators, Regulierers und Controllers, also auf eine regulierende und präventiv-informierende Sozialpolitik zurückzieht. Die derzeitigen Auswüchse am Kapitalmarkt, das nahezu tägliche Auffangen von Kredit- und Finanzanlageinstitution mit Steuergeldern schwächt das Vertrauen in die private, kapitalgedeckte Säule. Und, obwohl die Schweden im privaten Bereich mehrheitlich an Kapitalmarktanlage „gewöhnnt“ sind, können schon kurze Krisen das Ziel Generationengerechtigkeit ad absurdum führen. Die Entwicklung wird zeigen, ob auch „de-politisierte“ politische Akteure sich auf Dauer hinter den Regelungen des Systems, u.a. dem „Broms“ „verstecken“ können und sozialpolitische Schieflagen ignorieren können.

**Anmerkungen Abschnitt E – Kap. II.:**

<sup>31</sup> Weiterführend seien die Arbeiten von Edward Palmer (2000), Paster (2002), Dorothee Haag (2000) und vor allem die äußerst ausführliche und für die vorliegende Arbeit sehr hilfreiche Analyse von Patrik Marier im 4. Kapitel ( „Sweden: Many Actors ... and A Big Reform) seiner Dissertation (2002) bzw. Marier (2005).

## **ABSCHNITT F: VERGLEICHENDE GESAMTBEWERTUNG DER ALTERSSICHERUNG(SREFORMEN) IN SCHWEDEN UND ÖSTERREICH UNTER EINBEZUG DER THEORETISCHEN GRUNDLAGEN**

### **I. Der historische Entstehungskontext**

-Sozialstaat:

Die sozialstaatliche bzw. die Entwicklung des Alterssicherungssystems sind in Schweden und Österreich grundsätzlich verschieden. In Schweden war es durch eine Klassenkoalition zwischen sozialdemokratischer Partei (SAP) und den Bauern (spätere Zentrumspartei) schon sehr früh gelungen, einen universellen Zugang zum Sozialstaat zu finden. Sicherheits-, Resozialisierungs-, Gleichheits- und Integrationsgedanke finden sich bis heute als wesentliche Charakteristika der (sozial-)staatlichen Entwicklung, verwirklicht in einer Ausrichtung an Staatsbürgerversorgung und universellem Leistungsbezug. Das resultierte in relativ geringen Armutsraten und einem hohem Grad der Einbindung aller Bevölkerungsgruppen inklusive der Frauen in Erwerbsarbeit und damit eigenständiger (sozialer) Absicherung für Frauen. Charakteristiken wie „politischer Funktionalismus“, technokratische Rationalität sozialstaatlicher Konstrukte und Ausarbeitung u.a. des Rentensystems in Kommissionen haben sich bis heute fortgesetzt. Wesentliche Säule – ähnlich wie in Österreich – war eine prokapitalistische, wachstums- und verteilungsideologiebasierte Ausrichtung, die von den bestimmenden politischen Gruppen, insbesondere den Dachverbänden der Interessensvertretungen nach einer bis 1938 sehr konfliktreichen Zeit (1938 Abkommen von Saltsböden zwischen Arbeitnehmer- und Arbeitgebervertretungen) mitgetragen wurde.

In Österreich war die Sozialpolitik „von Oben“ anfangs stark auf eine Schwächung der Arbeiterbewegung (zudem antikapitalistisch) ausgerichtet, obwohl die Programme für die damalige Zeit als mustergültig gelten. Schon hier fand der österreichische „Pfad“ der Ausrichtung sozialer Ansprüche auf Erwerbsarbeit und der Subsidiarität staatlicher Hilfe seinen Anfangspunkt. Einer Zeit der enormen Konflikte (v.a. auch um sozialpolitische Programme) zwischen den „Lagern“ in der Ersten Republik folgten die verheerenden „Epochen“ von Austrofaschismus und Nationalsozialismus. Ab den 1950ern wurden im Golden Age des österreichischen Wohlfahrtsstaates die österreichischen Sozialprogramme aufgebaut. Anders als in Schweden blieben aber Erwerbs- und Ehezentrierung (Male Breadwinner Modell) aufrecht, Äquivalenzprinzip und Lebensstandardsicherung, ökonomische Bedingtheit der wohlfahrtsstaatlichen Expansion und die ökonomische Funktion sozialer Sicherung, vermittelt vor allem über das „Instrument“ Sozialpartnerschaft, kamen hinzu.

-Alterssicherungssystem:

Während in Schweden bereits 1914 ein allgemeines, die gesamte schwedische Wohnbevölkerung absicherndes Grundsicherungssystem verwirklicht werden konnte - wobei einige Berufsgruppen schon zuvor gut ausgestattete betriebliche Systeme „innehatten“ – scheiterte eine Ausdehnung der Alters- und Invaliditätsversicherung auf die ArbeiterInnen zwar nicht am Gesetz (1927), sondern an der von der damaligen Regierung verweigerten Durchführung. Die Berufsgruppenunterschiede blieben bis in die Zweite Republik beträchtlich denn für die Angestellten war schon 1906 eine

umfassende Pensionsregelung umgesetzt worden. Erst mit dem ASVG 1955 stand eine „vollwertige“ rein erwerbsbezogene Pensionsversicherung zur Verfügung, in Schweden 1960 mit der Einrichtung des ATP-Zusatzrentensystems.

In Schweden und Österreich baute man die Alterssicherungssysteme im „Golden Age“ der Wohlfahrtsstaaten sukzessive aus. In Österreich im durchaus kritischen Einklang aller politischen Parteien und Interessensorganisationen und entlang des bestehenden Pfades, in Schweden durch die Kooperation der dennoch prägenden Sozialdemokratie bzw. der Gewerkschaften mit den Unternehmerorganisationen. Die österreichische Pensionsversicherung entsprach einer klassischen Sozialversicherung, die nahezu alle Erwerbstätige erfasste und Angehörige mitversicherte. Das schwedische System entwickelte sich „zweigeteilt“. Zusätzlich zur steuerfinanzierten, universellen „Folkpension“ gelang es der Sozialdemokratie 1960 mittels einer „neuen“ Arbeiter-Angestellten-Koalition nach einer konfliktreichen Auseinandersetzung, deren Linien weitreichende Konsequenzen nach sich zogen und bis zur jetzigen Rentenreform fortwirkten, ein erwerbsbezogenes, umlagefinanziertes, zweites System (ATP) durchzusetzen. Neben der im Gegensatz zu Schweden fehlenden universellen Grundsicherung in Österreich, können als wesentliche Unterschiede, die Finanzierung ausschließlich über Arbeitgeberbeiträge in Schweden gegenüber der nahezu paritätischen Finanzierung in Österreich und die im Gegensatz zu Österreich in Schweden nicht bestehende berufsständische Gliederung, gelten. Auffällig ist die „Kapitalmarktkultur“ in Schweden: die Bevölkerung ist aufgrund der nahezu alle Arbeitnehmer umfassenden betrieblichen, 2. Säule, der im Kapitaldeckungsverfahren geführten ATP-Pufferfonds (Reserve für demografisch stärker belastete Zeiten) bzw. der Arbeitnehmerfonds (eine Art Mitarbeiterbeteiligungsfonds) an Kapitaldeckung „gewöhnt“. In Österreich hingegen war und ist nur die 1. Säule wirklich leistungsrelevant. Es ist daher insgesamt sehr aufschlussreich, wenn das auch im Pensionsbereich immer dem „sozialdemokratischen“ Regime zugeordnete schwedische System, neben den universellen, typisch sozialdemokratischen Merkmalen von Beginn an ein typisch „liberales“ Merkmal aufgewiesen hat: die Existenz eines entwickelten privaten Pensionssystems neben dem öffentlichen. Österreich wiederum entspricht mit seinem historisch hohen Anteil berufsbezogener, spezifischer Pensionsprogramme insbesondere für Beamte, idealtypisch dem „konservativen“ Regime.

## **II. Der Weg zur Reform und die Ausgangssituation**

In Schweden war die Auseinandersetzung um die Einführung der ATP-Rente neben einer Sach- und Machtressourcen-Frage (ein einzelner liberaler Abgeordneter ermöglichte den Beschluss im Reichstag und beendete den jahrelangen Stillstand), v.a. ein ideologisch aufgeladener und mobilisierender Prinzipienkonflikt um die Rolle des Staates („Steuersozialismus“ vs. „Ideologie der Marktwirtschaft und Aktieneigentümer-Demokratie“), um „Gerechtigkeit“ oder „Freiwilligkeit bzw. Wahlfreiheit“. also um Deutungsmacht über soziale(r) Sicherheit. Diesen hat die schwedische Sozialdemokratie für sich entschieden, der Konflikt wirkte aber fort: z.B. die schwedische Arbeitgebervertretung SAF nahm diesen strategischen Kampf um Deutungsmacht, um die Hoheit auf den wirtschafts- und sozialpolitischen

Wissensmärkten schon in den 1970ern auf, ausgerüstet mit eigenem „ideologischen Apparat“. Dieser Kampf um Deutungsmacht begann in Österreich Mitte der 1980er, „eskaliert“ ist er aber erst in der konfliktreichen öffentlichen Auseinandersetzung, die mit dem Beginn der sogenannten „Wende-Regierung“, der Koalition von ÖVP und FPÖ (später BZÖ) einsetzte.

Mit den Erdölkrisen der 1970er, spätestens aber mit Beginn der 1980er kamen Ausgabenanstiege und finanzielle Probleme der Alterssicherung in den sozialpolitischen Fokus. In Schweden führte eine bürgerliche Regierung ab 1981 erste Maßnahmen zur Kosteneindämmung bzw. Leistungskürzungen durch, in Österreich begann schon 1984 die Zeit der an Budgetentlastung ausgerichteten Pensionsreformen. Beide Länder sahen sich einer zunehmenden Finanzierungsproblematik und deren Thematisierung im inter-/nationalen (wirtschaftsliberalen) Diskurs ausgesetzt, später verstärkt durch EU-Beitritt und Ausrichtung auf die Maastricht-Kriterien. Die Befürworter wohlfahrtsstaatlicher Absicherung hatten mit teilweise völlig veränderten Bedingungen umzugehen. Forderungen nach „Wahlfreiheit“, „Eigenverantwortung“ und „Privatisierung“, neoliberale Diskurse, die vor allem eine Politikausrichtung auf das „Wohlergehen“ der „Wirtschaft“ propagierten, ließen die schwedische SAP schon ab 1985 zu neoliberalen Konzepten greifen. Zum falschen Zeitpunkt eingesetzte Steuersenkungen und Liberalisierungsschritte führten in die schwerste wirtschaftliche Krise der schwedischen Geschichte, in deren Folge u.a. der schwedische Wohlfahrtsstaat auf den Prüfstand gestellt wurde. Wirtschaftliche Krise, Einkommensverfall und Arbeitslosigkeit übten nicht nur einen enormen Druck auf die aufgrund verstärkter Inanspruchnahme finanziell überforderten sozialen Systeme aus, sondern boten der konservativen Regierung ein Fenster für wirtschaftsliberale Konzepte und eine Reform des schon zu Mitte der 1980 durch pessimistische Nachhaltigkeitsprognosen kritisch betrachteten Rentensystems. Die Krisenfaktoren übten finanziellen Druck aus und stellten die Legitimität des Systems. Während „inkrementelle“ Maßnahmen bis Mitte der 1990er kurzfristige Erleichterung verschafften, leitete die Einsetzung einer Pensionskommission 1984 den langen Reformprozess ein. Österreich beschritt, u.a. aufgrund sozialpartnerschaftlicher Strukturen und der sozialdemokratischer Kanzlerschaft einen langsameren „Weg der Mitte“. Seit Ende der sozialdemokratischen Alleinregierung 1983 standen aber trotzdem angebotsorientierte Wirtschaftspolitik, Privatisierung und Budgetkonsolidierung im Mittelpunkt. Die „inkrementellen“ Pensionsreformen der Jahre 1984 bis 1997 (insgesamt 8) zeugen von budget- und wirtschaftspolitischen Prioritäten. Versorgungsprobleme z.B. aufgrund des sozialen Ausschlusses Nicht-Erwerbstätiger wurden weitgehend außer Acht gelassen.

Sowohl in Schweden als auch in Österreich kam es bei den Akteuren zu „normativen Bewusstseinsänderungen“, Deutungsinnovationen hinsichtlich der öffentlichen Alterssicherung. Mehr und mehr kam der Kapitaldeckungsgedanke und die Teilprivatisierung in den Blickpunkt, der Einzelne sollte mehr Risiko und „Eigenverantwortung“ tragen, keine „Leistung ohne Gegenleistung“ sein. Politische und öffentliche Diskussion über Probleme der Pensionsversicherung, mit hervorgerufen durch demografische und finanzielle Prognosen („Zukunftswissen“), schafften es vor allem bei den sozialpolitischen Akteuren und den Medien, eine

Krisendeutung der öffentlichen Pensionsversicherung und des ATP-Zusatzrentensystems zu verankern. Die „Politik-Rezipienten“ waren zwar krisenbewusst, die Schlüsse auf Akteursebene (Privatisierung bzw. Kapitaldeckung) standen aber ebenso wenig in ihrem Einvernehmen wie viele der getroffenen Maßnahmen.

Ein weiterer Faktor ist der Einfluss von internationalen „rentenpolitischen“ Akteuren wie der Weltbank oder der OECD, der vor allem für Österreich als wahrscheinlich gelten kann, da zum Zeitpunkt der Reformen ab 2000 die angesprochenen Institutionen bereits über eine etablierte Informationsinfrastruktur verfügten, die radikalen Reformen in den ehemaligen Ost-Staaten bereits stattgefunden hatten und die „Offene Koordinierung“ der EU auch im Rentenbereich zu greifen begann. Rentenstrategiebericht und zahlreiche Aussagen verschiedener Akteure belegen das. Während in Schweden zu Beginn des Reformprozesses noch Forderungen nach einer völligen Umstellung auf private Kapitaldeckung präsent waren, kam dies aufgrund des österreichischen Rentenpolitikerbes überhaupt nicht in Frage. Akteure der ÖVP oder FPÖ, aber auch der Arbeitgeberseite gaben sich schon aufgrund der Doppelzahler-Problematik mit der Forderung nach einem 3-Säulen-System zufrieden und kritisierten als rhetorischen Einfallspunkt vor allem die „sozialen Geschenke“, die „Überreglementierung“ und das „soziale Faulbett“ des Pensions- und Sozialsystems.

### **III. Die Reformprozess und die Akteure: Grundlagen, Strukturen, Standpunkte, Um- und Durchsetzungskriterien unter Berücksichtigung der theoretischen Grundlagen**

- In beiden Ländern gestalteten sich aus dem Blickwinkel der **Theorie der sozioökonomischen Determination** bzw. des **Internationalisierungs- und Globalisierungstheorems** nicht nur die Budgetspielräume und Möglichkeiten für fortgesetztes Sozial- und Rentenausgabenwachstum zunehmend enger, auch die demografischen Prognosen malten ein sehr pessimistisches Szenario. Gründe dafür waren die EU-Beitritte, die Ausrichtung an den Maastricht-Kriterien, die zunehmend globalen Wirtschaftsstrukturen, die schwere wirtschaftliche Krise in Schweden ( die Österreich erspart blieb), Indikatoren wie die Alten- und Pensionsquote signalisierten Veränderungsbedarf. Vor allem in Schweden werden die geburtenstarken Jahrgänge schon früher „Pensionsreife“ erlangen als in Österreich, zumindest die demografischen Indikatoren wiesen vor den Reformen darauf hin, dass Anpassungen rasch vorzunehmen sind, obwohl Schweden mit der deutlich höheren Erwerbsbeteiligung von Frauen und Älteren wesentlich bessere Ausgangsbedingungen als beispielsweise Österreich aufwies.

- Das in Form von Gutachten und Expertenmeinungen produzierte **„Zukunftswissen“** war wie zuvor schon betont ganz entscheidend dafür, dass sich in beiden Ländern eine Deutung durchsetzen konnte, die die Rentensysteme in der Krise sah. In Österreich konnte diese „Krisendeutung“ neben den ideologisch motivierten Konzepten z.B. der Industriellenvereinigung, vor allem über den ständigen Pensionsreformdiskurs im Zuge der zahlreichen inkrementellen Reformen oder z.B. über das Rürup-Gutachten hergestellt werden. Eines dieser „Vehikel“, **dominantes Wissen** herzustellen, war und ist in Österreich die „Demografie“. In Schweden war schon in den 1980ern klar, dass

das System vor allem sehr kritisch auf konjunkturelle Abschwünge reagieren würde, der alle 5 Jahre durchgeführte Zustandsbericht des Reichsversicherungsamts verdeutlichte dies 1982 unmissverständlich. Spätestens der 1990 erfolgte Abschlussbericht der Rentenreformkommission schuf unter den wichtigsten (Partei-)Akteuren einen unverrückbaren (Eliten-)Konsens hinsichtlich der Notwendigkeit einer Rentenreform. Dies kann als wesentlichste Grundlage für Ausarbeitung und Umsetzung der schwedischen Rentenreform gelten.

- Während also in Schweden als „Kick-Off“ für die tatsächliche Reform das Ergebnis der Rentenarbeitsgruppe gelten kann, ist das für Österreich wohl die Bildung einer Koalition zwischen zwei Parteien mit konservativ-neoliberaler Agenda. Die von ÖVP und FPÖ vertretenen Standpunkte und Positionen, die rentenpolitischen Grundsatzprogramme richteten ihren Fokus auf eine Verminderung der Staats- und Sozialausgaben mittels Privatisierung bzw. 3-Säulen-System, auf eine Anteilsreduktion der öffentlichen Pensionssicherung und nicht mehr auf die zuvor übliche Re-Dimensionierung und Ausgabendämpfungspolitik der 1980er und 1990er. Damit bestätigt sich die **Parteiendifferenzthese** („parties do matter“) und speziell in Bezug auf die ÖVP, die These Borcherts, wonach sich bürgerliche Politik radikalisiert und an wirtschaftsliberale Positionen anpasst. Die genannten Punkte werden unter anderem durch die Analyse hinsichtlich der in Österreich vorherrschenden „Pensions-Stories“ bekräftigt. In ÖVP und FPÖ wurde die „permanente Krisenstory“ vertreten: aufgrund externer und systeminterner Probleme und aufgrund der unabdingbaren Fitness für den globalen wirtschaftlichen Wettbewerb, sollten Frühpensionen abgeschafft, Leistungen gesenkt und der Einzelne zu Eigenverantwortung veranlasst werden. Die zu Beginn der Reformen diametralen Positionen der schwedischen Sozialdemokratie und der konservativ-liberalen Parteien bestätigen zu diesem Zeitpunkt auch für Schweden die Parteiendifferenzthese: die SAP trat für eine Reform des umlagefinanzierten ATP-Systems ein, die Konservativen für eine völlige Umstellung auf Kapitaldeckung bzw. für eine Privatisierung. Fraglich ist, ob die im Zuge des Reformprozesses ausgehandelten Kompromisse zu einer Veränderung der politischen Grundsätze der betroffenen Parteien geführt haben oder eher auf politisch-taktische Erwägungen zurückzuführen sind.

- Die eingenommenen Positionen veränderten sich in Schweden und Österreich während des Reformprozesses merklich, wenn auch in Schweden stärker. In Österreich kann der Konzeptentwurf „Österreichpension“ des ÖGB als Beleg zumindest für einen Perspektivenwechsel im Sinne eines „**Instrumental Policy Learning**“ (d.h. Lernen bezüglich der Wirksamkeit von Politikinstrumenten und deren effizienten Einsatz), vielleicht sogar ein „**Social Policy Learning**“ (tiefer gehende Analyse der Probleme, der Lösungspfade und der Zielveränderung) auch innerhalb der Vertretungen der ArbeitnehmerInnen gelten. Im Konzept ist das 65/45/80-Schema ebenso enthalten, wie massive Leistungsreduktionen (Mairhuber 12/2005, S.41). Dies deutet auf die Durchsetzung der Regierungsdeutung nicht nur auf dem **Wissensmarkt** der Pensionsexperten, sondern auch im Meinungswettbewerb der Akteure hin. („...the widespread agreement regarding this scheme can be traced back to societal change on the whole, to how the issue of social protection in old age is perceived (international influence.“ - Mairhuber 12/2007, S.31 – Interview mit GPA-Vertreter). Die **Policy-Kerne** (die wesentlichen Grundannahmen und Überzeugungen) der österreichischen

politischen Akteure bezüglich des Pensionssystems haben sich zumindest in Teilen verändert, etwa bei ÖVP und FPÖ hinsichtlich der Lebensstandardsicherung oder der Ausrichtung auf finanzielle Nachhaltigkeit. In Schweden näherten sich die Positionen im Laufe der Reformauseinandersetzung bzw. der Arbeit der Rentenarbeitsgruppe langsam an. Diese Positionsveränderung wird aber vor allem für die SAP – ähnlich wie für die österreichische Sozialdemokratie - viel eher als „normative Macht des Faktischen“ beurteilt, denn als Veränderung des ideologischen Profils oder des eigenen pensionssystembezogenen „Policy-Kerns“. Zwar hat die Sozialdemokratie einige Kompromisse eingehen müssen, aber ihre Kernüberzeugung, wonach es eine starke öffentliche Säule im Umlageverfahren geben muss, hat sich nicht verändert. Anders wird die „Lage“ im konservativen Parteienspektrum gesehen, wo einerseits klar war, dass auch die eigene Wählerschaft sich mit den wohlfahrtsstaatlichen Leistungen (speziell den Renten) identifizierten und Gutachten anerkannter Institutionen das Doppelzahler-Problem schon bei einer nur teilweisen Umstellung auf Kapitalfundierung belegten. Beides gemeinsam dürfte nicht nur ein „Social Policy Learning“, sondern auch die Kompromissbereitschaft gefördert haben.

- Die politischen Um- und Durchsetzungsmöglichkeiten im schwedischen und österreichischen Reformprozess sind aus dem Blickwinkel der **Machtressourcentheorie** bzw. des politisch-institutionalistischen **Veto-Player-Theorems** als grob unterschiedlich zu beurteilen. In Schweden war die Abwahl der SAP gemeinsam mit dem „Rentenkonsens“ das entscheidende Momentum für eine weitreichende Änderung des bestehenden Rentensystems. Die Machtstellung der Arbeitnehmer wurde geschwächt, es kamen Parteien mit einem völlig anderen ideologischen Profil (beachte Parteiendifferenz) an die Regierung, die auch in anderen (Sozial-)Politikbereichen umfassende Änderungen durchführten. Zugleich blieb die SAP – v.a. im Sozialpolitikbereich Renten, der sehr „langfristige Strukturen“ aufweist - gemeinsam mit den hoch organisierten Gewerkschaften als mächtiger „Vetoplayer“ am politischen Tableau, was die Position der konservativ-liberalen Regierung nicht gerade festigte. Den regierenden Parteien war natürlich bewusst, dass auch die schwedische Bevölkerung das Rentensystem als beliebtes Kernelement des schwedischen Wohlfahrtsstaates ansah und ihr eine Reform einerseits voll zugerechnet werden würde und andererseits bei einer Wiederwahl der SAP die Reformen (teilweise) beseitigt werden könnten. Auf der anderen Seite war sich die SAP ihrer Vetoplayer-Position durchaus bewusst und auch der bestehenden Reformnotwendigkeit, gleichzeitig befürchtete sie aber eine völlige, nicht wieder revidierbare De-Montage des öffentlichen ATP-Systems. Eine Wiederwahl war nicht absehbar. Die konservativ-liberale Regierung und die SAP wählten daher die für sie naheliegendste Lösung: die einen hofften, ihren Einfluss so weit wie möglich geltend machen zu können, um ein Downsizing des bestehenden Systems zu verhindern, die anderen, eine weitgehende und dauerhafte Lösung erzielen zu können. Beide gemeinsam nutzten die für alle einmalige Gelegenheit **„Schuld“ zu vermeiden**, indem ein viele Parteien umfassender Konsens es dem Wähler erschwerte, bestimmte Parteien abzustrafen. Es wurde eine viel weitgehendere Reform möglich als unter einer SAP-geführten Regierung. Eine gezielte Strategie der „In- und Exklusion“ wurde in die Realität umgesetzt. Sie „inkludierte“ alle reformfreundlichen Kräfte, sicherte durch den politischen Konsens die Legitimität der bei der Bevölkerung nicht populären Reform und exkludierte alle Reformgegner. **„Quid pro Quo’s“** für die zumindest

formal aus dem Politikwerdungsprozess ausgeschlossenen Gewerkschaften und Interessensgruppen bzw. die beteiligten politischen Parteien sicherten deren Zustimmung. Der Umstand, dass die SAP-Spitze zu einer weitreichenderen Reform bereit war als ihre Wähler bzw. ihre eigenen Parteimitglieder, sollte zu enormen Problemen mit den Veto-Playern in der eigenen Parteibasis führen und die Reform fast scheitern lassen.

Ganz anders war die Situation in Österreich: es gab de-facto keine durchsetzungsstarken oder wirklich gefährlichen Vetoplayer. Weder die Oppositionspartei SPÖ, noch der im Inneren fraktionell und ideologisch (FSG und FCG) gesplante ÖGB, waren im Zuge der Reformen 2000 und 2003 in der Lage, wirksamen Widerstand aufzubieten. Die rechtskonservative Regierung zog ihr Programm, ihren „sozialpolitischen Auftrag“ („Wir wissen was gut ist für die Bevölkerung“) mit „speed kills“ trotz verfassungsrechtlicher Bedenken durch. Mit einer gezielten Strategie der Schwächung der Vertretung der ArbeitnehmerInnen versuchte sie „gegnerische“ Einflusststrukturen zu beseitigen (~ **„political learning“**). Dazu gehörten die Strukturveränderung im Hauptverband, die Androhung einer Senkung des Mitgliedsbeitrages der AK, die Umgehung des sozialpolitischen Ausschusses im Parlament und zudem extrem kurze Begutachtungsfristen. Erst im Verlauf der „Einzel-Reformen“ schwächten innerkoalitionäre Probleme (u.a. das Aufbegehren der ÖVP-Arbeitnehmerorganisation ÖAAB und das „Implodieren“ des Koalitionspartners) die Machtposition der Regierung und machten im späteren Verlauf der Pensionsharmonisierung ein Mit-Einbeziehen der großen Dachverbände wieder zur Voraussetzung der politischen Durchsetzbarkeit der Reformen. Wesentlich dabei ist die Rolle der österreichischen Wirtschaftskammer als **„Policy Mediator“** zwischen der Regierungsposition und den Positionen der Interessensverbände. Sie hatte Interesse an sozialem Frieden in den Betrieben, wollte die von den kurzfristigen Kürzungen betroffenen Mitglieder vor den schlimmsten Änderungen bewahren und zielte im Gegensatz zur Industriellenvereinigung, die eine Privatisierung der Alterssicherung forderte, auf eine Änderung im Sinne des schwedischen NDC ab. Ihr zunehmender innerparteilicher Widerstand war wesentlich für die ernst gemeinte Rückkehr an den Verhandlungstisch im Zuge der Pensionsharmonisierung.

- Ein wesentliches Kriterium des schwedischen und österreichischen Pensionsreformprozesses waren die **„Epistemic Communities“** (E.C.) bzw. **„Policy Entrepreneur“** (P.E.). In Österreich ist der Expertenkreis rund um die Pensionsreformkommission als typische E.C. zu bewerten. Diese Experten waren an Problemdefinition, Agenda Setting und Politikformulierung beteiligt und spielten eine bedeutende, von der Regierung bewusst eingesetzte Rolle. Sie sollten mehr oder minder die Funktion der bisher einbezogenen Interessensorganisationen einnehmen und das interessenspolitische Bargaining durch eine wissensgeleitete „Expertocracy“ ersetzen. Vorteil dabei war, die bekannten Expertenpositionen konnten als objektive, unpolitische und wissenschaftliche Fakten präsentiert werden und so eine Interessensabwägung, die den eigenen politischen Konzepten entgegenstand, verhindern. Hinter der vornehmlichen De-Politisierung und Professionalisierung stand ein zutiefst verteilungspolitisches Konzept, die Gutachten dienten als „Feigenblatt und Dekor“, als „Unterstützung und Autorität“. Aus den Schlüssen, Ergebnissen und **„virtual experiences“** dieser Kommission war es möglich, **„Notwendigkeiten zu konstruieren“** (Sachzwänge), andere Deutungen aus dem relevanten Wissensmarkt

auszuschließen, die Reformdiskussion in die gewünschte Richtung zu dirigieren und der Story über den Verlust von sozialem Frieden und Stabilität entgegenzutreten. Die Erzeugung von pensionspolitischen Notwendigkeiten über die Empfehlungen der Experten sollte aber indirekt auch die Funktionen der „**Blame-Avoidance**“ bzw. des „**Blame-Hidings**“ erfüllen. Die vor allem in Österreich öffentlich transportierte Unvermeidlichkeit der Reformen und auf die Zustimmung des Wahlvolkes zu derartigen Politiken abzielende politische Rhetorik die eine positive Umdeutung von Leistungskürzungen und Systemveränderungen vornahm, sollten Wahlabstrafung vermeiden und die Reformunterstützung durch die Öffentlichkeit erhalten.

Die schwedische Pensionsarbeitsgruppe wies nicht nur alle Eigenschaften einer E.C. auf, sondern auch die eines P.E.'s. Die Mitglieder dieser Gruppe verstanden sich als Team, das angetreten war, um eine Reform auf Schiene zu stellen. Sie setzten ihre Expertise gemeinsam mit ihrem politischen Wissen und aufgrund ihrer Überzeugung, dass eine Reform notwendig ist, effizient ein, sie handelten kreativ und strategisch, konnten ihre Ideen am Wissensmarkt verankern, mobilisierten die Öffentlichkeit und konnten den Politikprozess unter Kontrolle halten, ihn quasi „de-politisieren“ und so die Rentenreform bewusst aus dem politischen Prozess heraushalten. Ihre Rolle war aber noch viel gewichtiger, in ihr konnte sich die langsame Umformung des Reformziels vollziehen, eine „**Umdeutung**“ der Zielfunktion des Rentensystems von der Aufrechterhaltung eines angemessenen Lebensstandards zur vorwiegend finanziellen Nachhaltigkeit. Die Entwicklung eines „völlig neuen“ Systems statt eines reformierten hatte den angenehmen Nebeneffekt, dass Vergleiche nur schwierig möglich waren und somit ein „Blame-Hiding“ möglich wurde. Die gelungene Bildung einer E.C. ist mit anderen (z.B. Exklusion anderer Akteure und daher geringe Information nach Außen, ablenkende Wirtschafts- und Arbeitsplatzkrise) die Ursache dafür, dass der schwedische Reformprozess bis auf die Auseinandersetzung innerhalb der SAP ohne große Konflikte und öffentliche Auseinandersetzung verlief; im groben Gegensatz zu Österreich, wo es zu den heftigsten Konflikten seit dem Bestehen der II. Republik kam.

- Wichtige Elemente der schwedischen und österreichischen Reformauseinandersetzung sind „**Notwendigkeitskonstruktionen**“ und „**Deutungsinnovationen**“. Mit sog. „**Sachzwängen**“ (etwa, dass demografische Faktoren Reformen notwendig und unvermeidbar machen würden und die Probleme nur über eine Diversifizierung mittels eines 3-Säulen-Systems in den Griff zu bekommen wären) hat man in Österreich mit kräftiger Mitwirkung der Medien andere Interpretationen und Deutungen aus dem Wissensmarkt ausgeschlossen und Rentenpolitik auf einzelne Faktoren reduziert. In Schweden diente in ähnlicher Form die Anfälligkeit des ATP-Systems gegenüber schlechter konjunktureller Entwicklung der Bildung eines Reformkonsenses. Eine Deutungsinnovation, der „**kybernetische Steuerungsmechanismus**“ der die Systeme de-politisieren soll (also auch positive Pensionspolitik in Zukunft verunmöglichen will) hat in Schweden in Form des automatischen Balancemechanismus bereits Eingang ins System gefunden, aber auch das NDC ist vom Grundsatz her ein solcher „Mechanismus“. In Österreich wurde diese „Pensionsautomatik“ noch nicht ganz realisiert. Grundlegend ist aber die Umdeutung der eigentlichen Funktion des Pensionssystems in beiden Ländern: Alterssicherung ist nicht mehr Absicherungsinstrument gegen soziale Notlagen, sondern wird auch als „Gefahr“ für das finanzielle Gleichgewicht und eine positive budgetäre Entwicklung gesehen. Das System „muss“ daher „nachhaltig“ gestaltet werden. In beiden Ländern

hat sich diese konservativ-liberale Grunddeutung augenscheinlich durchgesetzt. Zu den echten Deutungsinnovationen gesellen sich noch strategisch eingesetzte „Rhetorik“ (z.B. Begriff „Pensionssicherungsreform“) bzw. strategisch eingesetzte Deutungen, die den politischen Akteurskonzepten institutionelle Legitimität verleihen sollen und in Österreich wie Schweden angewendet wurden. Durch „**Value Conversion**“, wird beispielsweise die Beitragsorientierung als gegenüber der Lebensstandardsicherung „fairere“ und „leistungsgerechtere“ Lösung präsentiert, mittels „**Value Creation**“ eine neues Konzept wie der automatische Balancemechanismus gerechtfertigt oder durch „**Value Connection**“ die Gleichbehandlung unterschiedlicher Einkommensverläufe auf insgesamt niedrigerem Niveau verteidigt.

- „**Benchmarking**“- und „**Best Practice**“-Praktiken haben massiv Einzug in die politischen Rentenarenen Schwedens und Österreichs gefunden und werden in Zukunft durch die Methode der offenen Koordinierung und die immer zahlreicheren Vergleiche durch OECD oder Weltbank die nationale Rentenpolitik massiv beeinflussen. Schon im jetzigen Reformprozess haben die Akteure in beiden Ländern Vergleichsländer explizit in ihre Überlegungen einbezogen, Schweden wurde in Österreich immer wieder als Best-Practice-Land verwendet. Im Grunde genommen findet ein Streamlining, eine Reduktion auf wenige (meist für die Abbildung der Systemwirklichkeit wenig geeignete ) Indikatoren statt.

- Der **Ablauf der Reformen** vollzog sich zwar in beiden Ländern in drei „Phasen“, diese unterschieden sich aber grundlegend, denn in Österreich wurden mehr oder minder drei unabhängige Reformen durchgeführt. Betrachtet man nur den Zeitraum der Reformen, weist eigentlich nur die letzte, die Pensionsharmonisierung, Ansätze eines „**Lernprozesses**“ sowohl bei ÖVP, FPÖ, SPÖ als auch AK und ÖGB auf. AK und ÖGB sind mit der Österreich-Pension und den sehr weitreichenden Kompromissen im Rahmen der Verhandlungen mit der Regierung auf viele Elemente der Regierungsvorschläge eingegangen. Sicherlich spielten auch politisch-taktische Erwägungen eine Rolle. Wichtig ist, in der Nationalratswahldebatte trat z.B. die SPÖ nach wie vor für eine umfangreiche 1. Säule ein, was als eindeutiges Zeichen für die zumindest teilweise Kontinuität des Policy-Kerns gelten kann. Weitet man den Beurteilungszeitraum auf die Entwicklung bis ins Jahr 1984 zurück aus, dann ist es eindeutig zu Lernprozessen aller Akteure gekommen.

Betrachtet man den Verlauf ab 1994 unter dem Blickwinkel des „**Lesson Drawing**“, dann lässt sich wie in Schweden, dessen Reformprozess vornehmlich in drei unmittelbar zusammenhängende Phasen gegliedert war, ein ansatzweise vierphasiger „Lesson-Drawing-Prozess“ ausmachen. In der ersten Phase suchte man nach Erfahrungen und Lösungen der Vergangenheit: beide Ländern führten parametrische Reformmaßnahmen wie Index- oder Leistungsformelveränderungen durch. Während aber in Schweden aufgrund der sehr detaillierten Analysen des Reichsversicherungswerkes („analytisches Modell zur Veranschaulichung der konkreten Auswirkungen“ und damit 2. Phase) die 1. Phase bald abgeschlossen und letztlich mit der Rentenreformkommission in die 2. Phase übergegangen wurde, benötigte dies in Österreich zumindest nach Außen hin beinahe 2 Jahrzehnte. Anhand der Pensionskonzepte von ÖVP und FPÖ zeigt sich aber, dass die 2. Phase bereits gegen Mitte der 1990er abgeschlossen war. „Das Gelernte“, die neuen politischen Handlungsorientierungen konnten „in der dritten Phase“ umgesetzt werden.

Schweden benötigte länger für die eigentliche „Lernphase“, setzte dann aber in der 3. Phase Elemente im neuen System um, die bei Betrachtung der Ergebnisse ebenso wie in Österreich den Schluss auf „**Instrumental-**“ und „**Social Policy Learning**“ zulassen. Die Wirksamkeit und der effiziente Einsatz der Politikinstrumente wurde überprüft (wird in der mittlerweile 4. Phase durch die Kommissionen laufend evaluiert), eine tiefere Analyse der Probleme und Lösungspfade fand statt, die Ziele veränderten sich.

#### **IV. Die reformierten Alterssicherungssysteme: Bewertung der institutionellen Veränderungen und deren Auswirkungen anhand der theoretischen Grundlagen**

Das schwedische und das österreichische Alterssicherungssystem sind in institutioneller Hinsicht von sehr unterschiedlichen (Entstehungs-)Bedingungen und **Pfaden (Politikerben)** ausgegangen. Teilweise wurden diese Pfade weiter verfolgt, teilweise wurde davon abgegangen. Insgesamt ist aber die These Hinrichs zu bestätigen, dass die Rentensysteme als „Elefanten“ des Wohlfahrtsstaatsystems „in Bewegung“ sind.

- Für Schweden stellt das „**Notional Defined Contribution System**“, dessen reine Beitragsorientierung und der eingebaute automatische Balancemechanismus, den deutlichsten Bruch mit dem bisherigen Politikerbe dar. Im Ergebnis fehlt die durchaus vorteilhafte Flexibilität eines klassischen Umlageverfahrens, es ist also als komplett „neues System“ zu bezeichnen und ist (rechnerische) Voraussetzung dafür, dass überhaupt ein kapitalgedeckter Teil in die 1. Säule integriert werden konnte. Michael Cichon (ILO in: NFT 2/2005, S.187) bezeichnet die NDC's als „*new geist in old bottles*“ und resümiert vor allem hinsichtlich des **Balancemechanismus**: „*It appears likely, that once uncorked, the new „zeitgeist“ of the brave new balanced pension world will haunt us all – during our retirement.*“ Und Karl Gustav Schermann (NFT 2/2006, S.99), ehemaliger RFV-Direktor, zieht den Schluss, dass „*NDC systems will face significant falls in pension levels as consequence of deteriorating demographic conditions.*“ Ein NDC oder ein „**Pensionskonto**“ wie in Österreich kann aber die Rentenentscheidungen nicht nur **depolitisieren**, sondern gleichzeitig auch **re-politisieren**. Nämlich dadurch, dass an kurzfristigen Kürzungsmaßnahmen interessierte Politiker ganz bewusst die Verantwortung vom Wählern zugeordnet bekommen werden, wenn sich die Pension gegenüber den laufenden Prognosen nun doch verringert hat. Daher ist ein transparentes Konto inklusive einer seriösen Leistungsprognose ungeheuer wichtig für eine Absicherung gegen Kurzfristmaßnahmen budgetorientierter Politiker und für das Vertrauen der Bürger ins Pensionssystem. Das mag in Österreich einer der Gründe sein, warum das Pensionskonto (auch wenn es kapitalgedeckte Leistungen vergleichbar und damit überhaupt erst denkbar macht) von den Experten der Arbeiterkammern und des ÖGB's („Österreich Pension“) in die Diskussion eingebracht und eingefordert wurden. Es ist aber im Gegensatz zum schwedischen NDC (noch) leistungsorientiert und damit noch nicht als Pfadbruch zu bewerten, es bestehen aber alle (einfachgesetzlichen) Möglichkeiten dazu.

Das beitragsorientierte NDC bringt zudem gemeinsam mit anderen weiter unten angeführten Elementen einen umfangreichen **Risikotransfer** vom Staat zum einzelnen Bürger mit sich. Die zukünftigen Pensionisten tragen selbst z.B. das Langlebigkeitsrisiko

und das Risiko einer ausreichenden individuellen und gesamtwirtschaftlichen Entwicklung. Schermann beantwortet daher die Frage, ob das schwedische System eine „**Benchmark**“ für die europäische Alterssicherung darstellt, folgendermaßen (in: NFT 4/2003, S.304): „*The new Swedish pension system has transferred all financial and demographic risks onto the individual and is meant to function automatically for an indefinite future. Hence, it does not fulfil the basic task of a public pension system and it has simply become the latest example of an attempt to avoid the realities of the dilemma facing aging societies. It is not a good model for other countries.*“ Zu dieser kritischen Einschätzung muss natürlich angemerkt werden, dass vor allem der Garantierente trotz der eingeführten Bedarfsprüfung als wegweisend auch für das österreichische System gelten kann und daher sehr wohl „Benchmark tauglich“ ist. Nach Pierson (2000, S.21) müssen sich die Menschen zwischen 2 Alternativen entscheiden: länger Arbeiten (wenn möglich) oder weniger Konsumieren. Und obwohl im neuen System arbeitende Bevölkerung und Pensionisten derartige Lasten grundsätzlich gemeinsam tragen werden, gibt es einige kritische bzw. leistungsentscheidende Faktoren, die die Beurteilung, ob es sich im Sinne Schmähls (2007, S.40/41) um verantwortliche Alterssicherungspolitik handelt und die **originären Aufgaben von Alterssicherungssystemen** (das sind die Einkommenssicherung und Planbarkeit im Alter) erfüllbar sind, nahezu unmöglich machen. Zu den kritischen Faktoren gehören die Abhängigkeit vom Arbeitsmarkt bei der Kompensation demografischer Faktoren, die möglicherweise völlig unterschiedlichen Rentenleistungen diverser Kohorten aufgrund unterschiedlicher wirtschaftlicher Entwicklung, die eventuell notwendigen Eingriffe in bestehende Pensionen aufgrund des Balancemechanismus und die Übernahme des Anlagerisikos im Prämienpensionsteil. Die zukünftige Performance der kapitalgedeckten 2. und 3. Säule wird (mit-)entscheiden, ob in Schweden ausreichende Pensionen erzielt werden können, oder die Mehrheit auf die Garantierente angewiesen sein wird. Für Österreich würde schon eine Aufhebung der Verlustdeckelung vor allem für die Frauenpensionen ein wirklich endgültiges Abgehen von einer Lebensstandardsicherung bedeuten.

- Das führt schon zu einem weiteren Pfadbruch, der Umwandlung der **universellen Folkpension** in eine **bedarfsorientierte** (leicht erhöhte) **Garantierente**. Sie wird zwar weiterhin Menschen mit zu geringem Einkommen absichern, ist also insofern durchaus „pfadtreu“, die Bedarfsprüfung trägt aber gemeinsam mit den anderen Änderungen zu einer insgesamt stark „**re-kommodifizierenden**“ Wirkung des neuen institutionellen Kontextes beiträgt. Es entsteht der Eindruck, dass mit der versuchten „De-Politisierung“ der restlichen Systemelemente die Garantierente mit ihrer auf lange Frist gegenüber den Aktiveinkommen entwertenden Preisanpassung als „sozial- und verteilungspolitischer Schauplatz“ verblieben ist.

- In Österreich steht diesen schwedischen „Pfadbrüchen“ der Abgang vom bisherigen Ziel der **Lebensstandardsicherung** gegenüber. Die zukünftig am gesamten Lebenseinkommen bemessenen Leistungen werden massiv sinken oder zu einem auf dem derzeitigen Arbeitsmarkt oft nicht möglichen längeren Arbeitsleben zwingen.

- Ein weiterer Abgang vom bisherigen Pfad ist für Österreich die Wende in Richtung des bisher völlig unbedeutenden und praktisch nicht existierenden **3-Säulen-Systems**, während in Schweden die grundsätzliche **Einbeziehung kapitalfundierter Elemente**

dem **Politikerbe** in Form der 2. Säule oder der Pufferfonds der 1. Säule (bzw. der Arbeitnehmerfonds) entspricht. Sehr wohl als Abgang vom bisherigen Politikerbe ist in Schweden der Einbau eines völlig neuen kapitalgedeckten Teils, der **Prämienpension**, in die 1. Säule zu bewerten. Diese Prämienpension kann von Gegnern und Befürwortern als Erfolg gewertet werden. Einerseits ist es eben gelungen den Pfad zu brechen und einen wesentlichen kapitalgedeckten Teil in der 1. Säule zu verankern, andererseits wurde dieser „private“ Teil zumindest „teilverstaatlicht“ durch die neu institutionalisierte und von ihrer Aufgabe her positiv zu bewertende Aufsichts- und Verwaltungsbehörde. Die Zukunft wird weisen ob daraus ein Einfallstor für eine weitergehende Privatisierung resultiert oder die Menschen ihre Nicht-Akzeptanz durch das mögliche „Nicht-Wählen“ von Fonds bzw. das Verbleiben in zumindest staatlich verwalteten Fonds ausdrücken werden und die umlagefinanzierte Inkomstpension ihren schon historisch starken Anteil halten kann. In Schweden sind auf alle Fälle die kapitalfundierte Elemente von ihrer Bedeutung gestärkt worden. Diese Frage ist für Österreich noch nicht geklärt: ob die **Abfertigung-Neu** gemeinsam mit den Betriebspensionen zu einer echten 2. Säule heranreifen wird, hängt wesentlich von den zukünftigen politischen Konstitutionen und der weiteren Entwicklung am Kapitalmarkt ab, die Weichen wären aber gestellt.

- Während für Schweden sowohl eine „Schwächung des bisher bestehenden Modells, aber kein Ersatz“ (vgl. Paster 2002, S.143) als auch ein „*profounded paradigm shift in the distributive logic*“ (Pierson 2001, S.323) argumentierbar ist, verstärkte Österreich den Trend, die Bismarck'schen Wurzeln, wie Äquivalenzprinzip oder Erwerbszentrierung weiter und ging vom Prinzip der Lebensstandardsicherung ab. Eine Ausrichtung auf Beitragsorientierung, die Einführung einer Pensionsautomatik oder der leistungsrelevante Ausbau der 2. Säule wurden aber noch nicht umgesetzt. In Österreich und Schweden wurde die Pflichtversicherung nicht in Frage gestellt, auch nicht durch ein „Opting Out“ bestimmter Gruppen. Schweden mehr, Österreich weniger, beschreiten mit den kapitalfundierte Elementen gemeinsam ein Stück „**liberalen Weges**“ in Richtung „**liberales Pensionssystem**“. Schweden setzte stärker auf den „**sozialdemokratischen Weg**“ der Re-Kalibrierung, Rationalisierung, Verbesserung der Performance und des Updatens, Österreich in christdemokratischer Tradition mehr auf Kosteneindämmung. Das „**Second**“ (Änderung der Techniken und Wahl neuer Steuerungsinstrumente) und „**Third Order Learning**“ (Veränderung der Zielhierarchie) der Akteure der beiden Länder, die Priorität budgetärer und finanzieller Nachhaltigkeitsaspekte resultierte(n) in Veränderungen auf allen drei Ebenen: dem Setting der Instrumente, den Instrumenten selbst und den Zielen. Bei der Beurteilung ist man angesichts der derzeitigen Börsenkrise versucht auch das „**Nicht-Lernen**“ hinzuzufügen, Nicht-Lernen angesichts der Ereignisse von 1929 und 1998 (Emerging Markets-Krise), der Risiken kapitalgedeckter Vorsorge.

Sowohl die in den Übergangsphasen kurzfristig ausgerichteten Maßnahmen (in Österreich auch die im Zuge der Reformen ab 2000 getroffenen) als auch die langfristigen konzentrierten sich eher auf **aktuelle und zukünftige Leistungsbezieher** und **staatliches Engagement** denn auf akuelle und zukünftige Beitragszahler. Beitragsanhebungen standen (obwohl von der Bevölkerung akzeptiert - belegt durch die Surveys) ebenso wie eine Ausdehnung der Beitragsbasis (etwa durch einen Wertschöpfungsbeitrag) gar nicht zur Diskussion. Gesamt ist die Reform in Schweden

viel stärker von einem „**Structural Change**“ geprägt als die Reformen in Österreich, „**Programmatic Change**“ hat natürlich in beiden stattgefunden. Die scheinbare De-Politisierung der Alterssicherung („**Technokratic Retrenchment**“ – etwa Wechsel zur Kapitaldeckung) ist in Schweden weiter gediehen als in Österreich.

#### **IV. Schlussbemerkung:**

Die Reformen in Schweden und Österreich führen dazu, dass für die Existenzsicherung im Alter mehr, zusätzliche oder längere Erwerbsarbeit notwendig sein wird. „Quid pro Quo“ wie Leistungen für Kindererziehung und andere erwerbslose Zeiten oder Steuerförderungen für Produkte der 2. oder 3. Säule (die im Übrigen in Österreich steuerlich besser gestellt sind als die 1. Säule) werden die Leistungsverluste nur abmildern können, die zusätzlich auf die Menschen übertragenen Risiken aber nicht. Hier scheint Schweden wesentlich besser vorbereitet, die Arbeitsmarkt- und Firmenstrukturen passen besser zu einer neuen Rentenpolitik, die auch alle Politikbereiche einbezieht und nicht nur Kürzungsmaßnahmen durchführt. Genau das ist auch der Grund warum die schwedische Reform in der funktionalistischen (technisierenden) Tradition des Systems überlegter, sachorientierter und innovativer wirkt, obwohl die Leistungseinschnitte wesentlich tiefer erscheinen als in Österreich. Auch die explizit auf Transparenz, Kostenmanagement und Vermeidung von „Windfall Profits“ durch Finanzanlagegesellschaften ausgerichtete Institutionalisierung der Prämienpension ist wohltuend „rational“ gegenüber dem in Österreich praktizierten Verkaufswettbewerb in der 3. Säule bzw. der Anlassgesetzgebung zugunsten der Pensionskasseninstitute in der 2. Säule. Wesentlich wird zukünftig die Aufrechterhaltung oder Wiederherstellung der Legitimationsgrundlage der öffentlichen Alterssicherung sein. Die Grundstruktur des schwedischen Systems scheint „krisenfest“, wird von allen politischen Akteuren anerkannt und die öffentliche Alterssicherung nimmt bei der Bevölkerung einen hohen Stellenwert ein: also einigermassen gute Voraussetzungen.

Die laufend durchgeführten österreichischen Reformen und die öffentlich intensiv diskutierten Leistungskürzungen haben das Vertrauen deutlich geschwächt. Meinungsführer wie Medienvertreter, Politiker und Experten, die immer noch demografische Untergangsszenarien malen und vornehmlich zu hohe Leistungen kritisieren, stärken dieses Vertrauen ebenso wenig, wie die ständige „De-Legitimations-Arbeit“ von Finanzinstituten, ob jetzt in Form von „Generations-Werbepots“ oder in Form von tagtäglicher Beratung und gesponserter Berichterstattung. Von keinem bedeutenden Player in Österreich wird auch nur versucht, den Bürgern das System bzw. die vielfachen Einflussfaktoren finanzieller und sozialer Nachhaltigkeit näher zu bringen, um auf diesem Weg manipulative Meinungsbildung offenzulegen. Insgesamt wirkt die Spirale der Krisenrhetorik: keine guten Aussichten dafür, dass in Österreich eine Reformpause eintreten wird. Die meist von Eigen- oder ideologischen Interessen geprägte Reformdiskussion wird kaum profunder und lösungsorientierter werden. Eine Berücksichtigung des Umstandes, dass viele kapitalgedeckte Instrumente für die Erfüllung der originären Aufgabe der Alterssicherung als äußerst problematisch zu bewerten sind und über die Leistungskürzungen der 1. Säule hinaus extreme Ungleichheit sowohl zwischen, als auch innerhalb der Generationen entstehen wird, ist kaum realistisch. Eine

Untersuchung der Brookings Institution (Guger 13.4.2004 in: Verwaltungsinnovativ – Wiener Zeitung, S.2) simulierte die Anlage von Beiträgen zur Sozialversicherung über jeweils 40 Jahre in Aktien (zwischen 1918 und 2002) und kam zu erschütternden Ergebnissen: in Relation zum Activeinkommen mit 50 schwankten die Leistungssätze zwischen 25% und 160% im Jahr 2000. Schon im Jahr 2002 wäre die Ersatzrate von 160% auf nur noch 60% zusammengeschrumpft! Ob solche oder die Erkenntnisse der jetzigen Immobilien- und Finanzkrise dazu führen werden, dass kapitalgedeckte Lösungen an Bedeutung verlieren, werden die nächsten Jahre zeigen. Auffällig ist jedenfalls die Diskursänderung. Während früher und auch heute auf derartige Krisen sehr oft mit Forderungen nach einer Stärkung der Aufsicht reagiert wurde, gibt es auch Stimmen, die die Finanzmärkte zwar als sinnvolle Institutionen betrachten, sie aber zu einem hohen Maß ungeeignet als Instrument für die Alterssicherung bewerten.

## **V. Reflexion der verwendeten Theorieansätze**

Insgesamt kann die Kombination der angewandten Theorieansätze für den Zweck der Beschreibung der rentenreformerischen Wirklichkeit – nicht für eine genaue Analyse der Wirkungsanteile der einzelnen Faktoren, was von Beginn an nicht als Aufgabe der vorliegenden Arbeit betrachtet wurde - in den beiden Ländern als produktiv beurteilt werden. Weder werden Machtressourcen und Vetoplayer-Positionen grundlos, ohne politisches Konzept, ohne konkrete Vorstellungen über den jeweiligen Policy-Kern angewandt, noch entsteht das ideologische Profil aus dem Nichts. Auch politische Rhetorik und der zugehörige Diskurs sind nicht unerheblich oder bedeutungslos, sie zeigen mit welchem Handwerkszeug (Zukunftswissen in Form von Gutachten, Notwendigkeitskonstruktion in Form von Sachzwang, kybernetischen Steuerungsmechanismen mittels automatischer Balancemechanismen), die Akteure versuchen, den Wissensmarkt zu dominieren und auf einen gewünschten Pfad zu führen. Auch sozioökonomische Faktoren und internationale Entwicklungen setzen sich nicht einfach mittels Machtressourcen oder aufgrund von Unterschieden im ideologischen Profil um, sie sind wesentlich auf den Lern- und Verarbeitungsprozess bei den Akteuren angewiesen. Ein solcher bedingt aber noch keine Umsetzung. Bestimmend können hier Epistemic Communities und Policy Entrepreneure wirken, die interessenspolitisches Bargaining durch wissenschaftliche Expertise ablösen und oft de-politisierend eingesetzt werden. Sie können unterschiedliche Funktionen erfüllen und so zur Agenda und Umsetzung beitragen. Auch Policy-Transfers, Benchmarking und bewusstes Best Practice (OMC) sind heute Möglichkeiten und Werkzeuge bestehende Pfadabhängigkeiten zu überwinden und Deutungsinnovationen bei den Akteuren und in der Öffentlichkeit hervorzurufen.

## **Abstract**

Die vorliegende Arbeit analysiert die Gemeinsamkeiten und Unterschiede der Alterssicherungsreformen und ihrer Ergebnisse in Schweden und Österreich. Sie tut dies unter Zuhilfenahme der Theorien der vergleichenden Staatstätigkeitsforschung, der lern- und ideenorientierten Erklärungsansätze und der Wissenspolitologie. Als wichtigstes Ergebnis kann wohl gelten, dass es in der Zukunft zu teilweise gravierenden Leistungseinschnitten kommen wird. In Schweden wurden kapitalgedeckte Elemente in die 1. Säule einbezogen und ein NDC (Notional Defined Contribution System) eingeführt, das Ähnlichkeiten mit dem österreichischen Pensionskonto hat. Zumindest in Teilen wurde das Risiko einer unzureichenden Altersversorgung auf das Individuum übertragen. In der politischen Auseinandersetzung rückten budgetpolitische Ziele in den Vordergrund, der Politikwerdungsprozess war gekennzeichnet durch „Fachexperten“ und durch die Konstruktion von Sachzwängen. Die Akteure veränderten ihre grundlegenden Überzeugungen zum Thema Altersvorsorge wesentlich, was letztendlich auch zur Umsetzung der Reformen in der vorliegenden Form beitrug.

## LITERATURVERZEICHNIS

### A

- Aiginger Karl (2005), Die Zukunft Österreichs in Europa, WIFP-Vortrag Nr. 96, Wien 24.10.2005
- Aiginger Karl (2008), Europäische Sozialmodelle. Erfahrungen und Reformperspektiven, Präsentation für Tagung des Hauptverbandes der österreichischen Sozialversicherungsträger und des WIFO am 25.1.2008
- Aiginger Karl/Guger Alois (2005), Das europäische Gesellschaftsmodell. Studie des WIFO im Auftrag des BMWA, [http://karl.aiginger.wifo.ac.at/publications/2005/europ\\_modell.pdf](http://karl.aiginger.wifo.ac.at/publications/2005/europ_modell.pdf), 12.8.2008
- AKNÖ (01/2002), Pensionsrecht, Informationsbroschüre, Wien
- AKNÖ (02/2003), Pensionsrecht, Informationsbroschüre, Wien
- AKNÖ (2003), Pensionsreform. Das kommt wirklich, Informationsbroschüre, Wien
- AKNÖ (4/5-2003), Betriebsräteinfos: Pensionsreform / -Spezial / Private Vorsorge, Wien
- AKNÖ (2008), Altersteilzeit, Informationsbroschüre, Wien
- AK Wien (2000), Pensionsreform 2000, Aktuell Nr.7/00 – Wien 07/2000
- AK Wien (2003), Pensionsentwurf der Bundesregierung, Aktuell Nr. 4/03, Wien
- AK Wien (2003), Pensionsreform 2003, Aktuell Nr. 7/03, Wien
- AK Wien (2003), Sonderinfo 1. Pensionsreform 2003 – Auswirkung auf Niedrigpensionen, Aktuell Nr. 7a/03, Wien
- AK Wien (2004), Regierungsvorschlag zur „Harmonisierung der Pensionen“ (Gesetzesentwurf vom 8. September 2004), Aktuell Nr. 07/04, Wien
- AK Wien (2005), Pensionsreform 2004, Aktuell Nr. 2/05, Wien
- AK Wien (2008), Private Pensionskassen in Turbulenzen – drastische Pensionskürzungen drohen, Pressekonferenz Wien am 2.9.2008
- AK/ ÖGB, Reformen im Pensionskassenrecht. Geplatzte Blasen, neue Hoffnungen, mehr Risiko, in: Arbeit & Wirtschaft 5/2005, S.16-20
- Alber Jens (1982), Vom Armenhaus zum Wohlfahrtsstaat: Analysen zur Entwicklung der Sozialversicherung in Westeuropa, Frankfurt/Main
- Alber Jens/ Guy Standing (2000), Social dumping, catch-up, or convergence? Europe in a comparative global context, Journal of European Social Policy Vol. 10/2-2000, S.99-119
- Althaler Karl/ Matjan Gregor, Vom Wohlfahrtsstaat zum Leistungsstaat, Kurswechsel Nr. 3/1996
- Anderson Karen M. (2004), Pensions Politics in Three Small States: Denmark, Sweden and the Netherlands, Canadian Journal of Sociology 29(2) 2004, S.289-312
- Andresen Martin (2006), Pension reform in Norway and Sweden, NFT 4/2006 (aus: <http://www.sff.a.se>)
- Andra AP-Fonden – Second Swedish National Pensions Fund AP2 (2007), Annual Reports2007 – 1./2./3. AP-Fonds, <http://www.ap2.se>, 7.3.2008
- Attac, Die Finanzmärkte untergraben unser Rentensystem, [http://www.attac-netwerk.de/archiv/0011werner\\_rente.html](http://www.attac-netwerk.de/archiv/0011werner_rente.html), 30.1.2002

### B

- Baek In Rib (2006), Gestern und Heute der schwedischen Altersversicherung, in: Hertzfeld H., Schäffgen K., Thieme S. (Hg.), Recht im Diskurs. Rechtstheoretische und

- rechtspraktische Untersuchungen, dargestellt an internationalen Beispielen, Manuskript der RLS Berlin, Bd.65, S.71-95
- Badelt Christoph/ Österle August (1998), Grundzüge der Sozialpolitik. Spezieller Teil, Wien
  - Bandelow Nils C. (10/2001), Organisationales Regierungslernen in der britischen und deutschen Europapolitik 1979-1998, Ruhr-Universität Bochum, <http://www.nilsbandelow.de>, 4.3.2008
  - Bandelow Nils C. (2003), Institutionelle Vetopunkte und kollektive Lernprozesse in der britischen und deutschen Europapolitik der 1980er und 1990er Jahre, in: Lehmkuhl U., Wurm C., Zimmermann H. (Hg.), Deutschland, Großbritannien, Nordamerika: Politik, Gesellschaft und internationale Geschichte im 20. Jahrhundert, Stuttgart, S.91-112
  - Bandelow Nils C./Schubert Klaus (Hg., 2003), Lehrbuch der Politikfeldanalyse, München/Wien
  - Bandelow Nils C. (2003), Lerntheoretische Ansätze in der Policy-Forschung, in: Maier Matthias L./ Hurrelmann Achim/ Nullmeier Frank/ Pritzlaff Tanja/ Wiesner Achim (Hg.), Politik als Lernprozess? Wissenszentrierte Ansätze in der Politikanalyse, Opladen, S.98-121
  - Barr Nicholas (2004), Notional defined contribution pensions: What they can do, and what they can't, NFT 3/2004 (aus <http://www.sff.a.se>)
  - Bauernberger Josef (2006), Die europäische Rentenstrategie und ihre Auswirkungen auf Österreich, Soziale Sicherheit 09/2006, S.358-367
  - Becker Uwe (2006), Das skandinavische Modell. Vorbild für Europa?, Bad Ischler Dialog der österreichischen Sozialpartner am 6./7.09.2008, aus: <http://www.sozialpartner.at>, 6.3.2008
  - BEIGEWUM (2007), Kampf um ein sozialeres Österreich – abgeblasen!, in: Kurswechsel 1/2007, S.109-117
  - BEIGEWUM (Hg., 2007) Kampf für ein soziales Europa, Kurswechsel 1/2007
  - Behrendt Christian, Bieten private Renten eine gangbare Alternative? Ihre Verteilungswirkungen in einer vergleichenden Perspektive, in: Internationale Revue für Soziale Sicherheit 3/2000, S.3-29
  - Bennett Colin / Raab Charles D. (1997), The Adequacy of Privacy: The European Union Data Protection Directive and the North American Response, The Information Society, Vol. 13, 1997, S.245-263
  - Berger Stefan/ Compston Hugh (Hg., 2002), Policy Concertation and Social Partnership in Europe. Lessons for the 21<sup>st</sup> Century, Opladen
  - Biegelbauer Peter (2007), Ein neuer Blick auf politisches Handeln: Politik-Lernansätze im Vergleich, in: ÖZP 36.Jg. 3/2007, S.231-247
  - Biehl Kai/ Templ Norbert (Hg., 08/2007), Europa altert – na und? Demographie im Spannungsfeld zwischen seriöser Wissenschaft und einseitiger Interessenpolitik., Dokumentation der gleichnamigen Tagung der AK Wien vom 11.12.2008, Wien
  - Binne Wolfgang (2003), Blick über die Grenzen (Schweden, Schweiz) – Vortrag/Folien für das Pressefachseminar des Verbandes Deutscher Rentenversicherungsträger vom 19./20.5.2003, aus <http://www.arbeitnehmerkammer.de>, 6.3.2008
  - Blüm Norbert (1996), Der Sozialstaat ist nicht der ungezogene Balg, der domestiziert werden müsste, in: Die Zeit Nr. 29/1996, aus: <http://www.zeit.de>, 6.4.2007
  - Blyth Mark (2002), Great Transformations: Economic Ideas and Institutional Change in the Twentieth Century, New York

- Bolkovac Christoph (03/2000), Alterssicherung in Kanada und Österreich, Diplomarbeit Uni Wien
- Böcher Michael (2006), Zur Rolle von Policy Entrepreneuren in politischen Wandlungsprozessen - das Beispiel nachhaltige Regionalentwicklung, Paper für die 3-Länder-Tagung Politik und Persönlichkeit der ÖGPW vom 30.11.-2.12.2006, aus: <http://www.oegpw.at/tagung06>, 7.7.2008
- Böcher Michael (2007), Instrument Change in Environmental Policy between Policy Learning and Political Interest Conflicts – The Case of Eco-Taxation in Germany, in: ÖZP 36. Jg. 3/2007, S.249-265
- Böhm Stefan (1997), Regel- und Ergänzungssysteme der Alterssicherung im internationalen Vergleich. Eine Analyse der Sicherungsziele und ihrer Realisierung in den Niederlanden, der Schweiz und Deutschland, Frankfurt
- Börsch-Supan Axel (2000), Was für die Kapitaldeckung und was für das Umlageverfahren spricht, in: Lorz, S. (Hg.), Sicher in die Zukunft, München, S.69-76.
- Boer Christian (2006); Das Geldvermögen privater Haushalte in Österreich: eine Analyse auf Basis der Mikrodaten, in: ÖNB, Geldpolitik und Wirtschaft Q2/06, S.101-119
- Bogner Alexander, Was heißt "Politisierung von Expertise"?, in: ÖZP 36. Jg., 3/2007, S.319-335
- Bonoli Guiliano (1997), Classifying Welfare States: A Two-dimension Approach, in: Journal for Social Policy 26(3) 1997, S.351-372
- Bonoli Guiliano/Palier Bruno (2000), How do welfare states change? Institutions and their impact on the politics of welfare state reform in Western Europe, in: European Review Vol 8, No. 3 (2000), S.333-352
- Bonoli Guiliano (2000), The Politics of Pension Reform. Institutions and Policy Change in Western Europe, Cambridge
- Bonoli Guiliano (2003), Trade unions, veto points, and modernising compromises in pension reform, Paper für das 15. Jahrestreffen der SASE in Aix-en-Provence am 26.-28.6.2003, aus: <http://www.sase.org>, 2.5.2008
- Bonoli Guiliano/ Palier Bruno (2008), When Past Reforms Open New Opportunities: Comparing Old-age Insurance Reforms in Bismarckian Welfare Systems, in: Palier B./Martin C. (Hg.), Reforming the Bismarckian Welfare Systems, Oxford, S.21-39
- Borchert Jens (1995), Die konservative Transformation des Wohlfahrtsstaates, Frankfurt/Main/ New York
- Borchert Jens/ Lessenich Stephan/ Lösche Peter (Hg., 1997), Standortrisiko Wohlfahrtsstaat?, Opladen
- Brandel Rolf (2000), Das Beispiel Schweden – Modell eines Umbaus des Sozialstaates?, in: Sozialstaat im Wandel – Herausforderungen, Risiken, Chancen und neue Verantwortung, Wissenschaftliche Eingangsuntersuchung für das Ministerium für Frauen, Jugend, Familie und Gesundheit, Land Nordrhein-Westfalen, Online Version 03/2000, S.148-155
- Bundesarbeitskammer (2002/2005), Stellungnahmen zum österreichischen Rentenstrategie-Bericht 2002/2005, aus: <http://www.bmags.gv.at>, 10.8.2006
- Bundesjugendvertretung (09/2003), Positionspapier Pensionsreform, aus: <http://www.jugendkonvent.t>, 8.3.2008
- Bundesministerium für Soziales und Generationen (2000), Zielsetzungen des österreichischen Pensionskonzeptes 2000, [http://www.bmsg.gv.at/bmsg/soziales/pensionen\\_konzept2000.htm](http://www.bmsg.gv.at/bmsg/soziales/pensionen_konzept2000.htm), 26.5.2000

- BMSG (2002), Chancengleichheit älterer Frauen in Österreich, Tagungsdokumentation Wien 25.-26.2.2002, aus: <http://www.bmsk.gv.at>, 7.3.2008
- BMSG (2003), Sozialschutzsysteme in Österreich. Ein Überblick, Wien
- BMSG (2004), Pensionsversicherung/Statistischer Anhang, in: Sozialbericht Österreich 2001-2003, Wien, S.29-56/S.165-179
- BMSG (2002/2005), Bericht über die österreichische Rentenstrategie 2002/2005
- BMSK Abt. V/4 (12/2007), Alterspensionen, in: Sozialschutz in Österreich, S.25-46
- Bundesministerium für Soziales und Konsumentenschutz (30.5.2008), Nachhaltigkeit des Pensionssystems durch Pensionsmonitoring, Pressepapier zum SRÄG 2008
- Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit (2002), Beitrag zur Erstellung des österreichischen Rentenstrategie-Berichtes 2002

## C

- Carroll Eero (2000), Globalization and social policy: Social insurance quality, institutions, trade exposure and deregulation in 18 OECD Nations, 1965-1995, Helsinki Konferenz der ISSA vom 25.-27.9.2000, aus: <http://www.issa.int>, 7.2.2007
- Casey Bernhard H. (2004), Evaluating Pension Reform, NFT 2/2004 (aus: <http://www.sff.a.se>), S.1-11
- Casmir Bernd(1990), Staatliche Rentenversicherungssysteme im internationalen Vergleich – eine Studie über die Systeme in Großbritannien, den Niederlanden, der Schweiz, den Vereinigten Staaten von Amerika, Österreich und der Bundesrepublik Deutschland, 2. Auflage, Frankfurt/Main
- CEA Insurers of Europe (11/2007), Tax treatment of 2<sup>nd</sup> and 3<sup>rd</sup> pillar pension products, aus: <http://www.cea.assur.org>, 26.1.2008
- Cichon Michael (2005), Balanced Notional Defined Contribution Schemes: A new "geist" in old bottles?, NFT 2/2005 (aus: <http://www.sff.a.se>), S.174-190
- Cox Robert Henry/Schmid Josef (1999), Reformen in westeuropäischen Wohlfahrtsstaaten – Potenziale und Trends, WIP Occasional Paper Nr. 5, Universität Tübingen
- Cox Robert Henry (1999), Policy Borrowing and Welfare Reform, in: Cox R.H./ Schmid J. (Hg.), Reformen in westeuropäischen Wohlfahrtsstaaten - Potentiale und Trends, WIP Occasional Paper Nr.5, Universität Tübingen, S.14-17
- Credit Suisse (04/2007), Schweden als Wegweiser für die AHV?, Swiss Issues Wirtschaftspolitik, aus: <http://www.creditsuisse.com/ch/de>, 1.2.2008
- Culpepper Pepper D. (11/2000), The Sources of Policy Innovation: Sub-National Constraints on Negotiated Reform, John F. Kennedy School of Government Faculty Research Working Papers, aus <http://www.papers.ssrn.com>, 7.2.2008
- Czada Roland (1997), Neuere Entwicklungen der Politikfeldanalyse, Vortrag Schweizerischer Politologentag Balsthal 14.11.1997, aus: <http://www.uni-osnabrueck.de>, 7.2.2008

## D

- Disney Richard (1999), Notional accounts as a pension reform strategy: An evaluation, World Bank Pension Reform Primer, aus: <http://www.web.worldbank.org>, 3.3.2008
- Deutsche Rentenversicherung (3/2007), Meine Zeit in Schweden – Arbeit und Rente europaweit, Informationsbroschüre Nr. 709, aus: <http://www.deutsche-rentenversicherung.de>, 3.3.2008
- Devetzi Stamatia (1999, Großbritannien, in: Verband Deutscher Rentenversicherungsträger (Hg.), Rentenversicherung im internationalen Vergleich, DRV-Schriften Band 15, Frankfurt/ Main, S.333-367

- Dimmel Nikolaus/Schmee Josef (Hg., 2005), Politische Kultur in Österreich 2000-2005, Wien
- Dolowitz David P./Marsh David (01/2000), Learning from Abroad. The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy-Making, in: Governance: An International Journal of Policy and Administration 13, Nr.1, January 2000, S.9
- Döring Dieter/ Nullmeier Frank/ Pioch Roswitha/ Votruba Georg (Hg., 1995), Gerechtigkeit im Wohlfahrtsstaat, Marburg

## E

- Ecker-Erhardt (2007), Neue Autoritäten? Ein kommunikationstheoretischer Blick auf die Deutungsmacht inter- und transnationaler Akteure in der Dafurkrise, WZB Discussion Paper SP IV 2007-301
- Edler Jakob (2000), Die Genese des Forschungsprogramms BRITE: Institutionalisierungsprozesse zur Überwindung eines europäischen Konsensdilemmas. Eine reflexiv-institutionalistische Analyse, Arbeitspapier MZES Nr. 16/2000
- Eigner Peter / Helige Andrea (Hg., 1999), Österreichische Wirtschafts- und Sozialgeschichte, Wien
- Europäische Kommission - Generaldirektion Beschäftigung, soziale Angelegenheiten und Chancengleichheit (01/2007), Soziale Sicherheit in den Mitgliedsstaaten der EU, im EWR und in der Schweiz – Vergleichende Tabellen Teil 8: Finnland, Schweden, Vereinigtes Königreich, MISSOC – in: [http://ec.europa.eu/employment\\_social/soc-prot/missoc98/english/f\\_main.htm](http://ec.europa.eu/employment_social/soc-prot/missoc98/english/f_main.htm), 2.2.2008
- Eisenmenger Thomas/Glatz Harald (06/2005), Private prämiengeförderte Zukunftsvorsorge, Zusammenfassung der gleichnamigen Studie der Konsumentenberatung der AK-Wien
- Esping Andersen Gosta (1990), The Three Worlds of Welfar Capitalism, Princeton University New Jersey
- Esping-Andersen Gosta (1996), Welfare States in Transition. National Adaptions in Global Economies, London
- Esping-Andersen Gosta (Hg., 1997), Welfare States in Transition – National Adaptions in Global Economies, 2. Auflage London
- Esping-Andersen Gosta/ Gallie Duncan/ Hemerijck Anton/ Myers John (Hg., 09/2001), A new welfare architecture for Europe?, Oxford
- Esping-Andersen Gosta /Gallie Duncan/ Hemerijck Anton/ Myles John (Hg., 2002), Why we need a New Welfare State, Oxford
- Europäische Kommission (2002), Entwurf eines Gemeinsamen Berichts der Kommission und des Rates über angemessene und nachhaltige Renten – Allgemeiner und Länderteil Schweden und Österreich, aus: [http://ec.europa.eu/index\\_de.htm](http://ec.europa.eu/index_de.htm), 10.7.2008
- Europäische Kommission (vmtl. 2003), National Strategy Report on the Future of Pensions Systems – Sweden, [http://ec.europa.eu/employment\\_social/social\\_protection/docs/sv\\_pensionreport\\_eu.pdf](http://ec.europa.eu/employment_social/social_protection/docs/sv_pensionreport_eu.pdf), 10.7.2008
- Europäische Kommission/Social Protection-/Economic Policy Committee (2004), Preparation of the 2005 National Strategy Reports on Adequate and Sustainable Pensions
- Europäische Kommission (2005/2007), Die soziale Lage in der Europäischen Union 2004/2005-2006 - Kurzfassung, aus: [http://ec.europa.eu/employment\\_social/social\\_situation/docs/ssr2005/2007\\_brief\\_de.pdf](http://ec.europa.eu/employment_social/social_situation/docs/ssr2005/2007_brief_de.pdf), 7.3.2008
- Europäische Kommission (2007), The social situation in the European Union

- Eurostat/Europäische Kommission (2000/2001), Beschreibung der sozialen Lage in Europa 2000/2001, aus: <http://ec.europa.eu>, 7.3.2008

- Expertenkommission zur Rahmenplanung des österreichischen Pensionssystems (2002), Zweiter Bericht 12.12.2002 (inklusive Kurzfassung), Wien

## F

- Fallend Franz (2006), Die ÖVP, in: Tálos (Hg.), Schwarz – Blau, eine Bilanz des „Neu-Regierens“, Wien, S.3-18

- Fassmann Heinz/ Münz Rainer (2000), Politik und Demographie. Ursachen und Folgen der

ergrauenden Gesellschaft, in: Pelinka Anton/Plasser Fritz/Meixner W. (Hg.), Die Zukunft der österreichischen Demokratie. Trends, Prognosen, Szenarien., Schriftenreihe des Zentrums für Angewandte Politikforschung, Band 22/2000, S. 13-30.

- Fassmann Heinz (2005), Demografische Entwicklung und politische Handlungsfelder, WISO 3/2005, S.101-116

- FCG (2005), FCG Magazin 1/2005

- Fenner Christian (1998), Parteiensystem und politische Kultur: Schweden in vergleichender Perspektive, Berlin

- Finansinspektionen (2008), Who we are and what we do, Informationsfolder, Stockholm, aus: <http://www.fi.se>, 5.7.2008

- Fink Marcel (2005), Grundprinzipien und Finanzierung wohlfahrtsstaatlicher Politik im internationalen Vergleich, VÖGB/AK-Seminar, aus: <http://staatswissenschaft.univie.ac.at>, 3.2.2008

- Fink Marcel (2005), Soziale Sicherheit im internationalen Vergleich, Vortragsunterlage Linz 4.3.2005, <http://staatswissenschaft.univie.ac.at>, 3.2.2008

- Fink Marcel (2005), European Welfare States, Presentation for MBA University of Queensland, aus: <http://staatswissenschaft.univie.ac.at>, 3.2.2008

- Fink Marcel (2006), Fallbeispiel Innenpolitik: Wohlfahrtsstaatliche Politik, aus: <http://staatswissenschaft.univie.ac.at>, 3.2.2008

- Flood Lennart (2004), Can we Afford the Future? An evaluation to the new Swedish pension system., Univ. of Gothenburg & Ministry of Finance, aus: [http://www.sesim.org/Documents/Flood\\_Natsem\\_2003.pdf](http://www.sesim.org/Documents/Flood_Natsem_2003.pdf), 5.2.2008

- Flora Peter (Hg., 2001), Growth to Limits – The Western European Welfare States Since World War II: Volume I – Sweden, Norway, Finland, Denmark., New York

- Flora Peter/Heidenheimer Arnold J. (Hg, 1995), The Development of Welfare States in Europe and America, 5. Auflage New Brunswick

- Flora Peter/Noll Heinz-Herbert (Hg., 1999), Sozialberichterstattung und Sozialstaatsbeobachtung – Individuelle Wohlfahrt und wohlfahrtsstaatliche Institutionen im Spiegel empirischer Analysen, Frankfurt/Main

- Freeman Richard., Topel Robert/ Swedenborg Birgitta (Hg., 1997), The Welfare State in Transition – Reforming the Swedish Model, Chicago

- Freiheitliche Akademie (2000), 20 Jahre Weisenseegespräche: Der Wohlfahrtsstaat vor der Wende – Neue Wege und Instrumente für eine faire Sozialpolitik, Freie Argumente 4/2000

- Freiheitliche Akademie (1998), Die Zukunft des Pensionssystems, Freie Argumente 4/1998

- Freiheitliche Akademie (vermutlich 2005), Pensionsharmonisierung. Gerechtigkeit durch Gleichheit. Versprochen – Gehalten.

- Friedmann Milton (1999), Speaking the Truth about Social Security Reform, Briefing Paper Nr. 46/04/1999, Washington
- Fritsch Clara (2006), Job und Kind Recht oder Luxus?. Eine kritische Analyse der Auswirkungen des Kinderbetreuungsgeldgesetzes auf die Beteiligung von Eltern am Erwerbsarbeitsmarkt, Kurswechsel 2/2006, S,110-113
- Fröhlich Fritz / Faes Peter (10/2000), Das österreichische Beamtenpensionsrecht. Überblick über die geltende Rechtslage und die 1997 und 2000 beschlossenen Reformmaßnahmen, in: Verwaltung Heute Nr. 35/Okttober 2000 (Beilage zur Wiener Zeitung), S.16-20
- Fröhlich Ralf Gion/Scheel Katja (2006), Herausforderung: Reformkommunikation. Regierungskommunikation am Beispiel Schweden, in: Köhler Miriam Melanie/Schuster Christian H. (Hg.), Handbuch Regierungs-PR. Öffentlichkeitsarbeit von Bundesregierungen und deren Beratern, Wiesbaden, S.435-450
- Försäkringskassan (01/2007), Indexierung der Renten, Informationsfolder, aus: <http://www.forsakringskassan.se>, 7.2.2008
- Försäkringskassan (01/2007), Garantierente – für die Geburtenjahrgänge 1938 und jünger, Informationsfolder, aus: <http://www.forsakringskassan.se>, 7.2.2008
- Försäkringskassan (01/2007) Einkommensrente und Zusatzrente, Info-Folder, aus: <http://www.forsakringskassan.se>, 7.5.2008
- Försäkringskassan (11/2007), Income pension and supplementary pension, Informationsfolder, aus: <http://www.forsakringskassan.se>, 7.5.2008
- Försäkringskassan (01/2008), Survivors, Informationsfolder, aus: <http://www.forsakringskassan.se>, 7.5.2008
- Försäkringskassan (01/2007), Das Altersrentensystem in Schweden – für die Geburtsjahrgänge ab 1938, Informationsfolder, <http://www.forsakringskassan.se>, 7.5.2008
- Försäkringskassan 01/2007), Bezug der Rente und variables Rentenalter, Informationsfolder, aus: <http://www.forsakringskassan.se>, 7.5. 2008
- Försäkringskassan (01/2007) This is how you earn a pension, Informationsfolder, aus: <http://www.forsakringskassan.se>, 7.5.2008
- Försäkringskassan (2002-2006), The Swedish Pension System Annual Report 2001-2005, aus: <http://www.forsakringskassan.se>, 7.5.2008
- Försäkringskassan (2005), The Scope and Financing of Social Insurance in Sweden 2003-2006, aus: <http://www.forsakringskassan.se>, 7.5.2008
- Försäkringskassan (2007), Social Insurance in Sweden, aus: <http://www.forsakringskassan.se>, 7.5.2008
- Försäkringskassan (2007), The Swedish Social Insurance Agency Annual Report 2006 (Extract), <http://www.forsakringskassan.se>, 7.5.2008
- Fulcher James (2002), Sweden in Historical Perspective: The Rise and Fall of the Swedish Model, in: Berger Stefan/Compston Hugh (Hg., 2002), Partnership in Western Europe – Lessons for the 21st Century, Oxford, S.279-293

## **G**

- Gadinger Frank (2003), Internationale Beziehungen und Policy-Forschung: Ein produktiver Dialog?, Arbeitspapier für den Workshop „Ideen, Wissen und Diskurse – Neuere Konzepte der Theorie Internationaler Beziehungen“ in Frankfurt/Main am 16.-18.10.2003, aus: <http://www.ibdiskurse.de>, 7.3.2006
- Gesellschaft für Versicherungswissenschaft und –gestaltung e-V. (1996), Die Alterssicherungssysteme vor der demographischen Herausforderung – Das Säulen-Modell der Weltbank als Lösungsansatz, Bonn

- Gesellschaft für Versicherungswissenschaft und –gestaltung e.V. (2007), Alterssicherung in Europa, Bonn
- Gewerkschaft öffentlicher Dienst (09/2003), Die Beamtenpension 2004, Informationsbroschüre
- Gillion Collin/Turner John/ Latulippe Denis (Hg., 2000), Social Security Pensions. Development and reform, ILO, Genf
- GÖD – Gewerkschaft öffentlicher Dienst (05/2003), Pensionsreform, Informationsbroschüre
- GÖD – Gewerkschaft öffentlicher Dienst (2003), Die Beamtenpension 2004, Informationsbroschüre
- GÖD – Gewerkschaft öffentlicher Dienst, Zeitschrift GÖD 07/08-2003, Ringen bis zur letzten Minute, S.10-14
- Gould Arthur (1993), Capitalist Welfare Systems, New York
- Grasser Karl-Heinz (2000), Bundesvoranschlag 2001. Budgetrede des Bundesministers für Finanzen am 18.10.2000, aus: <http://www.bmf.gv.at>, 7.3.2008
- Grasser Karl-Heinz (2001), Budget 2002. Budgetrede des Bundesministers für Finanzen vor dem Nationalrat 1.3.2001, aus: <http://www.bmf.gv.at>, 7.3.2008
- Grasser Karl-Heinz (2004), Budget 2005. Budgetrede des BM Grasser im Nationalrat am 13.10.2004, aus: <http://www.bmf.gv.at>, 7.3.2008
- Gründer Manfred (2007), Pensionsberechnung. Zur Berechnung der Alterspension, in: Soziale Sicherheit 3/2007, S.133-139
- Guger Alois/Mayrhuber Christine (2001), Arbeitsmarktperspektiven und Pensionsfinanzierung bis 2030, in: WIFO Monatsberichte 9/2001, S.553-565
- Guger Alois (13.4.2004), Herausforderung Pensionssystem. Perspektiven und Strategien zur Sicherung der Sozialsysteme aus ökonomischer Sicht, in: Verwaltung Innovativ – Wiener Zeitung, S.1/2
- Guger Alois (08/2004), Dynamisierung der Pensionen: Nettoanpassung versus Inflationsabgeltung, WIFO Monografien, Wien
- Guger Alois/Mayrhuber Christine (2004), Das Pensionskontomodell als Grundlage der Harmonisierung der Pensionsysteme, WIFO Working Paper 234/2004
- Guger Alois/Mayrhuber Christine (2004), Erwerbsbeteiligung und Alterssicherung. Auswirkungen der Arbeitsmarktentwicklung auf die Pensionsquote, WIFO Working Paper, aus: [http://www.nachhaltigkeit.at/bibliothek/pdf/wifo\\_alterssicherung.pdf](http://www.nachhaltigkeit.at/bibliothek/pdf/wifo_alterssicherung.pdf), 19.3.2008
- Guger A./Mayrhuber C. (08/2004), Auswirkung der Angleichung des Pensionsalters der Frauen an jenes der Männer bis 2030, WIFO Studie für den Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger
- Guger A./Mayrhuber C./Platsch Daniela (2007), Invaliditäts- und Erwerbsunfähigkeitspensionen: Analysen für Österreich und internationale Erfahrungen, in: Soziale Sicherheit 05/2007, S.232-248
- Gustafsson Björn/ Johansson Mats/ Palmer Edward (2008), Sweden´s Pensioners – How they have fared in the Roller Coaster Ride through the Past Decade and a Half of Deep Recession and Economic Exuberance, Försäkringskassan Working Paper in Social Insurance 2008:1, aus: <http://www.fk.se>, 5.6.2008

## H

- Haag Dorothee (2000), Die schwedische Rentenreform 1998 – Analyse eines Gesetzgebungsprozesses, Diplomarbeit Universität Konstanz
- Haas Peter M. (1992), Introduction: epistemic communities and international policy concertation, in: International Organization Jg. 46 (1992), S.1-35

- Bernhard Hadolt (2007), Die Genese der Reproduktionstechnologie in Österreich, in: ÖZP 36. Jg. 3/2007, S.285-302
- Hagberg Jan/ Wohlner Ellis (2004), Social Security Reform? Bad Lessons from Sweden, Commentary Buffin Partners Inc. – Economic Investment and Actuarial Research 05/2004, aus: <http://www.ryanindex.com>, 22.5.2006
- Hagberg Jan/Wohlner Ellis (2002), The Market for Social Insecurity. A shady pensions reform entices economic elites and clouds the future of the elderly, aus: <http://www.nn.se/n-model/pensions.htm>, 31.10.2004
- Hammer Elisabeth (2001), Neoliberale Gouvernementalität im österreichischen Wohlfahrtsstaat, in: Kurswechsel 4/2001, S.60-69
- Hall Peter A./Taylor Rosemary C.R. (1996), Political Science and the Three New Institutionalisms, Paper für MPIFG Scientific Advisory Board Meeting am 9.5.1996 in Köln, [http://www.mpifg.de/pu/mpifg\\_dp/dp96-6.pdf](http://www.mpifg.de/pu/mpifg_dp/dp96-6.pdf), 2.4.2006
- Harrysson Lars (2003), Equality and Pension Reform in Sweden, Universität Lunds, aus: <http://luur.lub.lu.se/luur?func=downloadFile&fileOld=625226>, 3.3.2006
- Harrysson Lars/O'Brien Michael (2003), Pension reform in New Zealand and Sweden. A comparative analysis of path dependent reform processes, Paper für 4<sup>th</sup> International Research Conference on Social Security der ISSA in Antwerpen 5.-7.5.2003, aus: <http://www.fk.se>, 3.4.2006
- Hartlapp Miriam (2006), Über Politiklernen lernen. Überlegungen zur Europäischen Beschäftigungsstrategie, Wissenschaftszentrum Berlin SP I 2006-114, aus: <http://www.wzb.eu/publikation>, 29.3.2008
- Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger (2002/2005), Stellungnahme zum österreichischen Rentenstrategie-Bericht 2002/2005
- Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger, Soziale Sicherheit: 7/8 2006, S.292, 304-17; 2/2007, S.96-99; 3/2007, S.133-139; 5/2007, S.232-248; 7/8 2007, S.362-375
- Hauptverband d. öst. SV-Träger (2000), Schwerpunkt Pensionsreform, Soziale Sicherheit 5/2000
- Hauptverband d. öst. SV-Träger (2000), Standpunkte des Hauptverbandes zur langfristigen Entwicklung der Alterssicherung in Österreich, in: Soziale Sicherheit 11/2000, S.915-926
- Hauptverband d. öst. SV-Träger (1997), Stellungnahmen zur Pensionsreform 1997, Soziale Sicherheit 11/1997
- Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger (2007), Soziale Pensionsversicherung. Leistungen/Anspruchsvoraussetzungen, in: Soziale Sicherheit 7/8 2007, S.362-375
- Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger (04/2008), Handbuch der österreichischen Sozialversicherung 2008, Jahresbericht, S.76-113
- Hauptverband d. öst. SV-Träger (08/2008), Die österreichische Sozialversicherung in Zahlen, aus: <http://www.sozialversicherung.at>, 21.6.2008
- Hauser Richard (1998), Private Teilkapitaldeckung und personenbezogene Alterssicherung, in: Deutsche Rentenversicherung 9-10/1998, S.673-678
- Heese Claudia (1999), Schweden, in: Deutsche Rentenversicherung Bd. 15/1999, Rentenversicherung im internationalen Vergleich, S.159-181
- Heien Thorsten (2000), Einstellungen zum Wohlfahrtsstaat im europäischen Vergleich: Ausgangspunkt oder Hindernis auf dem Weg zur Sozialunion?, EWV – Uni Bielefeld

- Heinze Rolf G./ Schmid Josef/ Strünck Christoph (1999), Vom Wohlfahrtsstaat zum Wettbewerbsstaat, Opladen
- Hemerijk Anton/Visser Jelle (10/2003), Policy Learning in European Welfare States, <http://eucenter.wise.edu/OMC/Papers/hemerijkVisser.pdf>, 27.4.2006
- Hemming Richard, Sollen öffentliche Renten kapitalgedeckt sein, in: Internationale Revue für Soziale Sicherheit Nr. 52 – 2/1999, S.3-36
- Hering Martin (2006), The Politics of Structural Pension Reform in Western Europe: Does the EU Matter?, Paper für Konferenz der CES in Chicago 29.3.-2.4.2006, aus: <http://ces.columbia.edu/pub/papers/Hering.pdf>, 3.2.2008
- Henningsen Bernd (1986), Der Wohlfahrtsstaat Schweden, Baden-Baden
- Hinrichs Karl, Elephants on the move. Patterns of public pension reform in OECD countries, in: European Review, Vol. 8, No. 3 (2000), S.353-378
- Hinrichs Karl (12/2003), The Politics of Pension Reform in Germany, Paper für Konferenz "Pension Reform in Europe: Shared problems, Sharing Solutions? in London am 5.12.2003,
- Hinrichs Karl (2004), Active Citizens and Retirement Planning: Enlarging Freedom of Choice in the Course of Pension Reforms in Nordic Countries and Germany, ZES Bremen, Arbeitspapier Nr. 11/2004, S.22-29
- Hinrichs Karl/ Aleksandrowicz Paula (2005), WP 3: Active Ageing and European Pension Systems – Synthesis Report, ZeS Bremen
- Hobson Barbara/Takahashi Mieko (1997), The Parent-Worker Model: Lone Mothers in Sweden, in: Lewis Jan (Hg.), Lone Mothers in European Welfare Regimes. Shifting Policy Logics, S.121-139
- Hofmeister Herbert (1981), Österreich, in: Köhler Peter A./Zacher Hans F. (Hg.), Ein Jahrhundert Sozialversicherung in der Bundesrepublik Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Österreich und der Schweiz, Schriftenreihe für internationales und vergleichendes Sozialrecht Nr. 6, S.445-729
- Holtrup Andre/Lothar Peter (2005), Von den USA lernen? Zur Zukunft der Arbeits- und Sozialpolitik in Deutschland. Eine Auseinandersetzung um das Politikkonzept von Wolfgang Streek, IAW Arbeitspapier 15/Februar 2005 Universität Bremen, aus: <http://www.iaw.uni-bremen.de>, 23.5.2006
- Holzmann Robert (1988), Ökonomische Analyse der Sozialversicherung. Ergebnisse für Österreich, Wien
- Holzmann Robert (12/1998), Financing the transition to multipillar, aus: <http://worldbank.org/pensions>, 5.2.2002
- Holzmann Robert (1999), A World Bank Perspective on Pension Reform, in: epd-Entwicklungspolitik 12/1999, S.31-34
- Holzmann Robert (2000), Der Weltbank-Ansatz zur Pensionsreform, in: Internationale Revue für Soziale Sicherheit 1/2000, S.15-42
- Holzmann Robert/Heitzmann Karin (2001), Die Reform der Alterssicherung in Österreich, Forschungsbericht 2001/06 des Ludwig Boltzmann Instituts, Wien
- Holzmann Rober/Palacios Robert (2001), Individual Accounts as Social Insurance: A World Bank perspective, in: Scheil Adlung X. (Hg.), Building Social Security – The Challenge of Privatization, ISSA Genf 06/2001, S.45-61
- Holzmann Robert, The World Bank and Global Pension Reform – Realities not Myths, in: <http://www.worldbank.org/pensions>, 5.2.2002

- Holzmann Robert (2007), Toward a Pan-European Pension Reform Approach: The promises and perspectives of unfunded individual account systems NFT 1/2007 (aus: <http://www.sff.a.se>)
- Hort Sven E. Olsson (1997), Sweden: Towards a 21st Century Post-Modern People's Home?, in: Koslowski Peter/Follesdal Andreas (Hg.), Restructuring the Welfare State – Theory and Reform of Social Policy, Berlin, S.322-336
- Huber Daniela (03/2008/2005), Pensionsversicherung I. Allgemeiner Teil, VÖGB/AK-Skriptum
- Huber Daniela (03/2007), Pensionsversicherung II. Versicherungszeiten und Leistungen, VÖGB/AK-Skriptum
- Huber Evelyne/ Stephens John D. (2000), Development and Crisis of the Welfare State. Parties and Policies in Global Markets, Chicago
- Hülsmann Joachim/ Schmid Josef/ Schöll Sarah (2001), Rentenreformen in sechs westeuropäischen Ländern, WIP Occasional Paper Nr. 15 – 2001, Universität Tübingen, aus: <http://w210.ub.uni-tuebingen.de/dbt/volltexte/2002/509/pdf/WIP-15.PDF>, 5.5.2006
- Huffs Schmid Jörg (2002), Politische Ökonomie der Finanzmärkte, Hamburg
- Hypo Vereinsbank, Age Wave – Zur Demografieanfälligkeit von Aktienmärkten, Policy Brief 4/2001, aus: <http://www.hypovereinsbank.de>, 24.4.2003

#### I

- IHS (30.1.2001), Experten orten erhebliche Fehlanreize im österreichischen Pensionssystem, Presseinformation, aus: <http://www.ihs.ac.at>, 1.2.2001
- Ivansits Helmut (1999), Wie wird sich das Pensionssystem entwickeln, in: Bundesarbeitskammer, Private Versicherung als Instrument der Altersvorsorge, Tagungsband der 6. Versicherungswissenschaftliche Tagung in Wien
- Ivansits Helmut (2000), Pensionsversicherung I. Allgemeiner Teil, ÖGB/BAK-Skript
- Ivansits Helmut (2000), Pensionsversicherung und Pensionsreformen, in: WISO 2/2000, S.13-48
- Ivansits Helmut (2002), Reformen in der Pensionsversicherung im Spannungsfeld von Beitragsgerechtigkeit, sozialer Gerechtigkeit und Finanzierbarkeit, in: Soziale Sicherheit 3/2002, S.92-101
- IVSS (1999), Die Zukunft der Sozialen Sicherheit, Tagungsband der Konferenz Stockholm 29.6.-1.7.1999, aus: <http://www.issa.int>, 5.5.2001
- IVSS (2001), Rentenreform: wo stehen wir heute?, Internationale Revue für Soziale Sicherheit 1/2000, S.3-12
- IVSS, The challenge of ageing for social security, Internationale Revue für Soziale Sicherheit 1/2002, S.3-9

#### J

- James Estelle/Smalhout James/Vittas Dimitri, Administrative Costs and the Organization of Individual Retirement Account Systems. A Comparative Perspective, World Bank Policy Research Working Paper 2554 02/2001

#### K

- Kangas Olli/ Lundberg Urban/ Ploug Niels (2006), Three routes to a pension reform. Politics and institutions in reforming pensions in Denmark, Finland and Sweden, Institute for Future Studies 2006:10
- Karlhofer Ferdinand/ Tálos Emmerich (Hg., 1999), Zukunft der Sozialpartnerschaft. Veränderungsdynamik und Reformbedarf, Schriftenreihe ZAP Bd.19, Wien
- Karlhofer Ferdinand (2001), Reform oder Demontage? Sozialpartnerschaft als Wende-Objekt, in: Kurswechsel 1/2001, S.7-16

- Karlhofer Ferdinand/ Tálos Emmerich (2006), Sozialpartnerschaft am Abstieg, in: Tálos (Hg.), Schwarz – Blau. Eine Bilanz des „Neu-Regierens“, Wien, S.102-116
- Kaufmann Franz-Xaver (2000), Towards a theory of the welfare state, in: European Review Vol.8, No. 3 - 2000, S.291-312
- Keller Joakim (2001), Das Rentensystem in Schweden, in: Rentenpolitik in Europa: welches Modell wird zur Leitidee von Reformen?, aus: <http://library.fes.de/fulltext/asfo/00882004.htm>, 13.12.2001
- Kemp René/ Weehuizen Rifka (2005), Policy Learning: What does it mean and how can we study it?, Universität Maastricht, aus: <http://www.step.no/publin/reports/d15policylearning.pdf>, 23.3.2008
- Kern Kristine (1998), Horizontale und vertikale Politikdiffusion in Mehrebenensystemen, FFU-Report 98-6, Berlin, aus: [http://web.fu-berlin.de/ffu/ffu\\_e/Publications/ffu\\_reports.htm](http://web.fu-berlin.de/ffu/ffu_e/Publications/ffu_reports.htm), 3.2.2008
- Kern Kristine/ Jörgens Helge/ Jänicke Martin (1999), Die Diffusion umweltpolitischer Innovationen. Ein Beitrag zur Globalisierung von Umweltpolitik, FFU-Report 99-11, Berlin
- Kissling-Näf Ingrid/ Knöpfel Peter/ Bussmann Werner (1998), Umsetzung von Lernen durch Evaluationen, in: Albach Horst u.a., Organisationslernen – institutionelle und kulturelle Dimensionen, WZB-Jahrbuch Berlin, S.257-280
- Klevmarken N. Anders (2002), Swedish pension reforms in the 1990s, Paper für Fundacion Ramon Areces Conference on Pensions in Europe in Madrid 15.-16.3.2002, aus: [http://www.nek.uu.se/Pdf/wp2002\\_6.pdf](http://www.nek.uu.se/Pdf/wp2002_6.pdf), 23.2.2008
- Knell Markus (2004), Die Rolle Aufwertungs- und Anpassungsfaktoren in umlagebasierten Pensionssystemen, in: ÖNB, Geldpolitik und Wirtschaft Q2/04, S.59-78
- Knell Markus u.a. (2006), Jüngste Pensionsreformen in Österreich und ihre Auswirkungen auf fiskalische Nachhaltigkeit und Pensionsleistungen, ÖNB, Geld & Wirtschaft Q2/2006, S.72-100
- Knell Markus (2005), Demographische Schwankungen, Nachhaltigkeitsfaktoren und intergenerative Fairness – Was leistet das neue Pensionssystem?, Geldpolitik & Wirtschaft – ÖNB Q1/2005, S.24-45
- Knoepfel Peter/Kissling-Näf Ingrid (1998), Social Learning in Policy Networks, in: Policy and Politics (Bristol) 26/3, S.343-367
- Köhler, Peter (1998), Grundrentensysteme im Rechtsvergleich, in: Zeitschrift für die gesamte Versicherungswissenschaft 4/1998, S.653-668 (eig. Nummerierung 1-24)
- Köhler Peter (2001), Schweden: Der wachsende Anteil alter Menschen an der Bevölkerung und die aktuelle Reform des Systems der Alterssicherung, aus: Reinhard Hans-Joachim, Demografischer Wandel und Alterssicherung, S.185-226 (eig. Nummerierung 1-34)
- Kofler Angelika/ Giorgi Liana (1999), Citizenship and Social Inclusion Policy in Austria: A Data-Based Analysis, ICCR-Projekt Euro-Sedec
- Kohmeier Franz (n.b.), Das Pensionsmodell der Freiheitlichen, Freie Argumente, S.95-12
- Kok Lucy/ Hollanders David (03/2006), Dutch lessons from the Swedish pension reform, Research for the Ministry of the Interior and Kingdom Relations
- Könberg Bo/Palmer Edward/Sundén Annika (2006), The NDC Reform in Sweden: The 1994 Legislation to the Present, in: Holzmann Robert/ Palmer Edward (Hg.), Pension Reform:

- Issues and Prospects for Non-Financial Defined Contribution (NDC) Schemes, World Bank, S.449-466, aus: <http://web.worldbank.org>, 1.2.2008
- Könberg Bo (2003), Pension reform based on sound principles, NFT 2/2003, S.115-118, aus: <http://www.sff.a.se>, S.115-118
  - Könberg Bo (2004), The New Swedish Pension System – a Fair and Sustainable Model, NFT 1/2004, S.15-20, aus: <http://www.sff.a.se>
  - Kommission zur langfristigen Pensionssicherung (10/2007), Gutachten (§ 108e ASVG) für das Jahr 2008, aus: <http://www.bmsk.gv.at>, 23.3.2008
  - Koslowski Peter/ Follesdal Andrea (1997), Restructuring the Welfare State – Theory and Reform of Social Policy, Berlin
  - Kreimer Margareta (2000), Der österreichische Wohlfahrtsstaat und die Frauen, Jubiläumskongress der Österreichischen Gesellschaft für Soziologie Wien 09/2000, aus: <http://www.univie.ac.at/OEGS-Kongress-2000/On-line-Publikation/kreimer.pdf>, 4.3.2008
  - Krieger Andrea (1993), Arbeitsmarktpolitik und Pensionspolitik in Schweden, Diplomarbeit Universität Wien
  - Kritzinger Sylvia/ Michalowitz Irina (04/2005), Party Position Changes through EU Membership? The (Non-)Europeanisation of Austrian, Finnish and Swedish Political Parties, IHS Political Science Series Nr. 103
  - Kröger Sandra (2005), Learning and Deliberation: A Desirable and Adequate Design for European Social Policy?, Paper für den ESPANET Workshop in Bath am 1./2.4.2005, aus: [www.uni-goettingen.de/de/kat/download](http://www.uni-goettingen.de/de/kat/download), 3.2.2008
  - Kruse Agneta/ Palmer Ed (2006), The New Swedish Pension System – Financial Stability and the Central Government Budget, Paper Urban Institute’s International Conference on Social Security Reform 24.2.2006, aus: <http://www.urban.org>, 16.2.2008
  - Kuhlmann Andreas (03/2008), Das schwedische Modell: Eine Säule bröckelt – Der Umbau der Arbeitslosenversicherung, Friedrich Ebert Stiftung
  - Kulawik Teresa (2001), Maskulinismus und die Entstehung des Wohlfahrtsstaates in Schweden und Deutschland, in: Kreisky Eva/ Lang Sabine/ Sauer Birgit Hg.), EU. Geschlecht. Staat., S.137-154
  - Kulawik Teresa (2005), Wohlfahrtsstaaten und Geschlechterregime im internationalen Vergleich, aus: <http://web.fu-berlin.de/gpo/pdf/kulawik/kulawik.pdf>, 14.3.2008
  - Beigewum (Hg., 2005), No risk, no fun? Risikoindividualisierung und Finanzmärkte, Kurswechsel 3/2005
  - Kwapil Claudia (05/1997), Wertschöpfungsfinanziertes Pensionssystem – Der Ausweg aus der Krise?, Diplomarbeit Uni Wien
- L**
- Lachman Desmond u.a. (1995), Challenges to the Swedish Welfare State, IMF Washington
  - Lamping Wolfram (2000), Wohlfahrtsstaaten im Wandel – wechselseitiges Lernen?, in: Sozialstaat im Wandel – Herausforderungen, Risiken, Chancen und neue Verantwortung, Wissenschaftliche Eingangsuntersuchung für das Ministerium für Frauen, Jugend, Familie und Gesundheit des Landes Nordrhein-Westfalen, Online Version 03/2000, S.22-40
  - Leibfried Stephan/ Pierson Paul (2005), Soziales Europa. Bilanz und Perspektiven, in: Wallace Helen/William (Hg.), Policy-Making in the European Union, 5. Auflage Oxford, S.244-278

- Leibfried Stephan (2001), *Welfare State Futures*, Cambridge
  - Leisering Lutz/ Davy Ulrike/ Berner Frank/ Schwarze Uwe/ Blömeke Patrick (2002), *Literaturstudie: Vom produzierenden zum regulierenden Wohlfahrtsstaat. Eine international vergleichende und interdisziplinäre Studie des Wandels der Alterssicherung in Europa*, Regina Arbeitspapier Nr.2 05/2002 – Uni Bielefeld
  - Leitl Christoph (12.7.2004), *Stellungnahmen zur Pensionsharmonisierung*, in: <http://www.wko.at>, 21.5.2008
  - Leitner Sigrid (1998), *Geschlechterdifferenz als (diskriminierendes Gestaltungsprinzip materieller Sicherung. Analyse der Alterssicherungssysteme in den USA, in Österreich und in Schweden*, IHS Political Science Series No. 57
  - Leitner Sigrid (1999), *Frauen und Männer im Wohlfahrtsstaat: zur strukturellen Umsetzung von Geschlechterkonstruktionen in sozialen Sicherungssystemen*, Frankfurt/Main/ Berlin
  - Leitner Sigrid (2001), *Sex and gender discrimination within EU pension systems*, in: *Journal of European Policy* Vol. 11 (2) 2001, S.99-115
  - Leitner Sigrid/ Obinger Herbert (1996), *Feminisierung der Armut im Wohlfahrtsstaat. Eine strukturelle Analyse weiblicher Armut am Beispiel der Alterssicherung in Österreich und der Schweiz*, in: Armingeon Klaus/ Sciarini Pascal (Hg.), *Deutschland, Österreich und die Schweiz im Vergleich*, Sonderheft Schweizerische Zeitschrift für Politische Wissenschaft, S.189-221
  - Lehmann Luzia/Rieder Stefan (2003), *Wissenschaftliches Wissen in der politischen Auseinandersetzung*, SATW Bericht No. 34, aus: [http://www.interface-politikstudien.ch/downloads/deutsch/Be\\_CO2-Studie.pdf](http://www.interface-politikstudien.ch/downloads/deutsch/Be_CO2-Studie.pdf), 9.3.2008
  - *Lehre im Netz* (2005), *Policy Learning, Wissen und Ideen*, Universität Tübingen, aus: <http://www.sowi.uni-tuebingen.de/wip/index.php?id=345>, 22.7.2005
  - Lessenich Stephan/ Ostner Ilona (Hg., 1998), *Welten des Wohlfahrtspluralismus. Der Sozialstaat in vergleichender Perspektive*, Frankfurt/Main/ New York
  - Lessenich Stephan (2004), *Auf welcher Baustelle wollen wir leben?. Die „Krise“ des Wohlfahrtsstaates, die „Reform“ der Sozialpolitik und die Chancen soziologischer Diagnose*, in: *Soziologische Revue* 27(1) 2004, S.29-43
  - Lindvall Johannes/ Sebring Joakim (2005), *Policy Reform and the Decline of Corporatism in Sweden*, *West European Politics* Vol 28, No. 5 – Nov. 2005, S.1057-1074, aus: <http://users.ox.ac.uk>, 19.2.2008
  - Lippl Bodo (2003), *Sozialer Wandel, wohlfahrtsstaatliche Arrangements und Gerechtigkeitsäußerungen im internationalen Vergleich*, Dissertation Uni Berlin
  - Lißner Lothar/ Wöss Josef (1999), *Umbau statt Abbau. Sozialstaaten im Vergleich: Deutschland, Österreich, Schweden*, Wien
  - Löchel Horst/Eberle Günter Geord (2001), *Die Auswirkungen des Übergangs zum Kapitaldeckungsverfahren in der Rentenversicherung auf die Kapitalmärkte*, Hochschule für Bankwirtschaft Frankfurt/Main
  - Lundberg Urban/ Kangas Olli/ Ploug Niels (2006), *Three routes to a pension reform. Politics and institutions in reforming pensions in Denmark, Finland and Sweden*, Institute for Futures Studies, aus: <http://www.framtidsstudier.se>, 12.3.2008
- M**
- Mackenzie G.A./ Gerson Philip/ Cueavas Alfredo (08/1997), *Pension Regimes and Saving*, IMF Washington, aus: <http://www.imf.org>, 2.3.2002

- Maier Matthias L./ Hurrelmann Achim/ Nullmeier Frank/ Pritzlaff Tanja/ Wiesner Achim (Hg., 2003), Politik als Lernprozess? Wissenszentrierte Ansätze in der Politikanalyse, Opladen
- Mairhuber Ingrid/ Tólos Emmerich (1998), Pensionsversicherung: Probleme – eingeschlagene Pfade – Optionen, in: Sozialpolitik im internationalen Vergleich, Informationen zu Politische Bildung Nr. 14, Wien, S.47-56
- Mairhuber Ingrid (2000), Frauenarmut –ein sozialpolitisches Problem ?!, FORBA-Schriftenreihe 3/2000, Wien
- Mairhuber Ingrid (2003), Pensionsreform in Österreich: Akteure und Inhalte (1980 – 2003), FORBA Forschungsbericht 12/2003, Wien
- Mairhuber Ingrid (2005), Pension Reform and Employee´s Rights. Austrian National Report, FORBA Forschungsbericht 12/2005, Wien
- Mantl Wolfgang (Hg., 1992), Politik in Österreich. Die Zweite Republik: Bestand und Wandel, Studien zu Politik und Verwaltung, Wien-Köln-Graz
- Marek Erika (01/2003), Pensionsversicherung III. Pensionshöhe, VÖGB/AK-Skriptum
- Marier Patrik (2002), Institutional Structure and Policy Change: Pension Reforms in Belgium, France, Sweden and the United Kingdom, Dissertation University of Pittsburgh
- Marier Patrik (2005), Parliamentary expertise and the collapse of corporatism: the case of Swedish Pensions, Paper für Nordic Political Science Association Meeting in Reykjavik am 11.-13.8.2005, aus: <http://politicalscience.concordia.ca/crc/Publications.shtml>, 18.7.2008
- Marschallek Christian (2003), Die „schlichte Notwendigkeit“ privater Altersvorsorge. Zur Wissensoziologie der deutschen Rentenpolitik, Uni Leipzig
- May, Peter J. (1992), Policy Learning and Failure, in: International Public Policy, 12 (1992) 4, S. 331–354.
- Mayrhuber Christine/Url Thomas (2000), Umverteilung und Beitragsäquivalenz in der Alterssicherung, WIFO Monatsberichte 9/2000, S.547-557
- Mayrhuber Christine (2004), Pensionsharmonisierung in Österreich und ihre Auswirkungen auf Frauenpensionen, WIFO-Vorträge 94/2004 Wien, aus: <http://www.wifo.ac.at>, 2.6.2008
- Mayrhuber Christine (2008), Arbeitsmarktperspektiven und Pensionsfinanzierung bis 2050 auf der Grundlage der Bevölkerungsprojektion 2007, <http://www.hauptverband.at/mediaDB/131842.pdf>, 12.8.2008
- Mazal Wolfgang (2000), Erhöhung der Treffsicherheit des Sozialsystems. Endbericht, 18.9.2000, aus: <http://www.wko.at>, 15.3.2008
- Merill Lynch (2001), Progress Report European Pension Reform, aus: <http://www.reformmonitor.de>, 17.12.2001
- Misik Robert (2006), Warum wurden Schwedens Sozialdemokraten abgewählt, Herr Palme?, Interview mit Palme Joakim, in: Profil vom 25.9.2006, aus: <http://www.misik.at>, 14.3.2008
- Myles John/Pierson Paul (07/1998), Reforming Public Pensions, aus: <http://www.ciln.mcmaster.ca/papers/cc98/oldage.pdf>, 25.2.2008

## **N**

- Natali David (2004), Sweden – The Reformed Pension System, l’Observatoire social europeén (OSE), aus: <http://www.ose.be/files/mocpension/SwedenOMC.pdf>, 5.2.2006
- Natali David/Rhodes Martin (2004), The “New Politics” of the Bismarckian Welfare Stet: Pension Reforms in Continental Europe, EUI Working Papers SPS No. 2004/10

- Natali David (2007), Pensions OMC: Why did it emerge and how does it evolve ?, Paper für EUSA-Konferenz Montreal 5/2007, aus: <http://aei.pitt.edu/7981/>, 27.1.2008
- Nedergaard Peter (2005), Transnational Learning Processes: European and Nordic Experiences in the Employment Field, Paper for EUSA 9<sup>th</sup> International Conference vom 31.3-2.4.2005 in Austin, aus: <http://aei.pitt.edu/3002/>, 27.1.2008
- Neumann Thomas (2002), Vorschläge zur Weiterentwicklung des österreichischen Alterssicherungssystems, in: Soziale Sicherheit 3/2002, S.130-133
- Neumann Thomas (2007), Der Nachhaltigkeitsfaktor, Internationales Institut liberale Politik Wien – Allgemeine Reihe Heft 20, aus: <http://www.ilp.at>, 26.8.2008
- Ney Steven (2004), Pension Reform and Active Ageing in Austria – Austrian Country - Report, ActivAge – WP 1, aus: <http://www.iccr-international.org/publications/researchreports-spa.shtml>, 23.6.2008
- Ney Steven (2004), Pension Reform and Active Ageing in Austria, ActivAge – WP 3, aus: <http://www.iccr-international.org/publications/researchreports-spa.shtml>, 23.6.2008
- Ney Steven/ Heuberger Richard (2005), Overcoming Barriers and Seizing Opportunities: Coordinating Active Ageing Policies in Europe: A Consultation Process – Austria Country Report, ActivAge Project WP6/2005, aus: <http://www.iccr-international.org/publications/researchreports-spa.shtml>, 23.6.2008
- Nohlen Dieter/ Schultze Rainer Olaf, Schüttemeyer Suzanne S. (Hg., 1998), Lexikon der Politik. Band 7 - Politische Begriffe, München
- Normann Göran/Mitchell Daniel J. (2001), Pension Reform in Sweden: Lessons for American Policymakers, Heritage Foundation Washington D.C., aus: <http://www.heritage.org>, 10.12.2001
- Nullmeier Frank/ Rüb Friedbert W. (1993), Die Transformation der Sozialpolitik – vom Sozialstaat zum Sicherungsstaat, Frankfurt/Main/ New York
- Nullmeier Frank (2000), Politische Theorie des Sozialstaates, Frankfurt am Main/ New York
- Nullmeier Frank (2002), Demokratischer Wohlfahrtsstaat und das neue Marktwissen, in: Heinrich-Böll-Stiftung (Hg.), Gut zu Wissen. Links zur Wissensgesellschaft, Münster
- Nullmeier Frank (2003), Zur Normativität des Lernbegriffs, in: Maier M. L./ Hurrelmann A./ Nullmeier F./ Pritzlaff T./ Wiesner A. (Hg.), Politik als Lernprozess? Wissenszentrierte Ansätze in der Politikanalyse, Opladen, S.329-342
- Nullmeier Frank/ Wieser Achim (2003), Policy-Forschung und Verwaltungswissenschaft, in: Münkler Herfried (Hg.), Politikwissenschaft: Ein Grundkurs, Reinbek bei Hamburg, S.285-323
- Nullmeier Frank (2006), The cognitive turn in public policy analysis, GFORS Working Paper No. 4, Bremen, aus: <http://www.gfors.eu>, 23.11.2007
- O**
- Obinger Herbert/ Wagschal Uwe (2000), Der gezügelte Wohlfahrtsstaat. Sozialpolitik in reichen Industrienationen, Frankfurt am Main/ New York
- Och Ralf (2001), Do Ideas matter? Ansätze zur wissensbasierten Policy-Analyse, Universität Berlin, aus: [http://www2.hu-berlin.de/gesint/lehre/2001\\_2002/r\\_och.doc](http://www2.hu-berlin.de/gesint/lehre/2001_2002/r_och.doc), 23.3.2002
- OECD (1997), Ageing in OECD Countries – A Critical Policy Change, aus: <http://www.oecd.org>, 23.4.2008
- OECD (2005) Pensions at a Glance: Public Policies across OECD Countries 2005 Edition, <http://www.oecd.org>, 23.4.2008
- OECD (2007), Pensions at a Glance: Public Policies across OECD Countries, <http://www.oecd.org>, 23.4.2008

- OEGB NÖ/AKNÖ (2003), Regierungsprogramm ÖVP/FPÖ 2 – Analyse, Wien
- OEGB (2003), Reformieren statt Abkassieren, Solidarität Nr.858/ 05-2003
- OEGB/AKNÖ (2003), Regierungsprogramm ÖVP/FPÖ 2. Die Belastungspolitik wird dramatisch fortgesetzt – Analyse, Wien
- OEGB (10/2003), Die Österreich-Pension, Information, Wien
- OEGB (2004), Stellungnahme zum Pensionsharmonisierungsgesetz 2004, aus <http://www.oegb.at>, 14.8.2008
- OEGB, Das Jahr 2000/2001/2002/2003/2004/2005/2006, <http://www.oegb.at>, 15.8.2008
- Österreichische Bundesregierung (07/2005/2002), Bericht über die österreichische Rentenstrategie 2005/2002
- OEVP (2004a), Alpbacher Prozess, Zukunftswelten. Zusammen-leben, Charta für Soziale Gerechtigkeit, <http://www.oevp.at>, 10.7.2008
- OEVP (2004b), Wertewelten Lebenswelten, Materialien zum ÖVP-Bundeskongress 2004, aus: <http://www.oevp.at/download/buch.pdf>, 5.6.2008
- Österreichische Gesellschaft für Politikwissenschaft, Lernen in der Politik: Theoretische Verortung und empirische Anwendung, ÖZP 36.Jg. 3/2007
- Oksanen Heiki (2003), Pension reforms: Key issues for the European Union, ISSA 4th Internationale Research Conference on Social Security – Antwerpen 5.-7.5.2003, aus: <http://www.issa.int>, 23.6.2006
- Ohlsson Claes (2004), "You cannot blame anyone else". Being in charge of the future., Paper für 3<sup>rd</sup> European Critical Accounting Workshop in London am 27.-29.6.2004, aus: <http://www.handels.gu.se/epc/archive/00003901/>, 2.6.2006
- Olsen Sven (1986), Sweden, in: Flora Peter (Hg.), Growth to limits: the Western European welfare states since World War II, New York, S.1-115

## **P**

- Palier Bruno/Martin Claude (2008), From 'a Frozen Landscape' to Structural Reforms: The Sequential Transformation of Bismarckian Welfare Systems, in: Palier/Martin (Hg.), Reforming the Bismarckian Welfare Systems, Oxford, S.1-20
- Palier (2007), A Long Good Bye to Bismarck? The Politics of Welfare Reforms in Continental Europe, Paper für Social policy in a globalizing world: developing a north-south dialogue, Konferenz Florenz 6.-8.9.2007,
- Palme Joakim (2000), The 'Nordic Model' and Finland and Sweden as 'two of a kind', Report der Kommission "A Balance Sheet for Welfare of the 1990's, Stockholm 10/2000
- Palme Joakim (2003), Wie gut geht es dem schwedischen Modell?, aus: <http://www.sweden.se>, 13.5.2003
- Palme Joakim (2005), Features of the Swedish pension reform, in: The Japanese Journal of Social Security Policy, Vol. 4, No.1 (June 2005), S.42-53
- Palme Joakim (2006), Das schwedische Wirtschafts- und Sozialmodell. Ein Vorbild für Europa?, Vortrag Bruno Kreisky Forum für internationalen Dialog 26.4.2006
- Palmer Edward (2000), Swedish Pension Reform. How did it evolve and what does it mean for the Future?, aus: <http://www.nber.org/~confer/2000/pension00/palmer.pdf>, 6.4.2002
- Palmer Edward (2001), The New Swedish Pension System, aus: <http://ier.hit-u.ac.jp>, 27.4.2006
- Palmer Edward (01/2002), Länderauswertung: Schweden, in: Westerheide Peter (Hg.), Politikansätze zur Förderung der privaten und betrieblichen Altersvorsorge, Bertelsmann Stiftung Vorsorgestudien, S.76-90

- Palmer Edward (03/2000), The Swedish Pension Reform Model: Framework and Issues, Social Protection Group World Bank, Discussion Paper Nr. 12, aus: <http://www.worldbank.org>, 27.4.2008
- Palmer Edward/Wadensjö Eskil (2004), Public Pension Reform and Contractual Agreements in Sweden – Future Directions, in: Rein Martin/ Schmähl Winfried (Hg.), Rethinking the Welfare State - The Political Economy of Pension Reform, Cheltenham
- Parlamentskorrespondenz 02/22.10.2004/Nr.746, Expertenhearing zur Pensionsharmonisierung im Sozialausschuss, aus: <http://www.parlinkom.gv.at>, 23.3.2008
- Paster Thomas (10/2002), The Politics of Pension Reform in Sweden, Diplomarbeit Universität Wien
- Paster Thomas (2007), Business Interests and Welfare State Reform in Austria. A case study for the social policy strategies of organized employers in Austria, Paper für 4<sup>th</sup> ECPR General Conference in Pisa am 6.-8.9.2007, aus: <http://www.essex.ac.uk/ecpr/events/generalconference/pisa/papers/PP1090.pdf>, 23.4.2008
- Patsch Thomas (1999), Das 3-Säulen-Modell in Österreich, Diplomarbeit TU Graz
- Patzelt Werner J. (2001), Der Vergleich politischer System, in: Patzelt, Einführung in die Politikwissenschaft – Grundriss des Faches und studiumbegleitende Orientierung, Passau
- Pensionsversicherungsanstalt (1.7.2003), Die Pensionsreform 2003/2004, Informationsfolder, Wien
- Pensionsversicherungsanstalt (1.1.2005), Ausgleichszulage, Informationsfolder, Wien
- Pensionsversicherungsanstalt (1.1.2005), Die Pensionsharmonisierung. ABC zum Nachschlagen, Informationsfolder, Wien
- Pensionsversicherungsanstalt (1.1.2006), Pensionen. Voraussetzungen - Berechnung, Informationsfolder, Wien
- Pensionsversicherungsanstalt (1.1.2006), Pensionsansprüche im Überblick, Informationsfolder, Wien
- Pensionsversicherungsanstalt (1.4.2006), Die Pensionen der Zukunft, Informationsfolder, Wien
- Pensionsversicherungsanstalt (2008), Ausgleichszulagenrichtsätze 2001-2008, <http://www.pensionsversicherung.at>, 2.08.2008
- Pernicka Susanne (2006), Arbeitsbeziehungen nach der rechtskonservativen Wende. Sozialpartnerschaft in der Krise?, in: Kurswechsel 3/2006, S.84-87
- Persson Mats (1998), Reforming Social Security in Sweden, in: Siebert Horst (Hg.), Redesigning social security, Tübingen, S.169-185
- Pestoff Victor A. (2002), Sweden during the 1990s: The Demise of Concertation and Social Partnership and its sudden Reappearance in 1998, in: Berger Stefan/ Compston Hugh (Hg.), Partnership in Western Europe – Lessons for the 21st Century, Oxford, S.295-307
- Petersen Joern Henrik (1998), Die moralischen Grundlagen des Wohlfahrtsstaates im Vergleich mit seinen Institutionen. Ein Beitrag zur Debatte über die philosophischen und theoretischen Aspekte der sozialen Sicherheit in der heutigen Zeit, Konferenzbeitrag ISSA-Konferenz Jerusalem 25.-28.1.1998
- Petring Alexander (2007), Die Reformfähigkeit von Wohlfahrtsstaaten. Theorie und Empirie am Beispiel der Rentenreformen in 18 OECD Ländern, DVPW-Tagung Universität Kassel 7./8.12.2007
- Premium Pension Authority (Premiepensionmyndigheten), div. Publikationen: 2003, PPM; 2001, Information and news on your premium pension; 2002, Your premium

pension; 2004, A presentation of Sweden's new National Pension Funds; 2004, General terms and conditions for cooperation between PPM and managers; 2004, Annual Report for 2004; 11/2005, PPM and the Swedish Premium Pension System – Information for fund managers about the cooperation agreement and registration of funds, aus: <http://www.ppm.nu>, 04/2008

- Pierson Christopher (1991), *Beyond the Welfare State? The New Political Economy of Welfare*, Oxford

- Pierson Paul (1994), *Dismantling the Welfare State?*, Cambridge

- Pierson, Paul (1996), *The new politics of the welfare state.*, in: *World Politics*, Jg.48, H.2, S.143-179.

- Pierson Paul (2001), *The new politics of the welfare state*, Oxford

- Ploug Niels/Kvist Jon, (1997) *Social Security in Europe – Development of Dismantlement*, Kluwer Sovac Series on Social Security Vol. 3, The Hague 2. Auflage

- Pöchhacker Paul (08/2003), *Privatisierung und Liberalisierung öffentlicher Dienstleistungen in der EU-15: Pensionen, ÖGPP*

- Prinz Christopher/ Marin Bernd (1999), *Pensionsreformen. Nachhaltiger Sozialumbau am Beispiel Österreichs*, Europäisches Zentrum Wien

## Q

- Queisser Monika (1998), *Regulierung und Überwachung der Rentenkassen: Grundsätze und Praxis*, in: *Internationale Revue für Soziale Sicherheit* 2/1998, S.45-64

- Queisser Monika (2000), *Rentenreform und internationale Organisationen: Von der Kritik zur Annäherung*, in: *Internationale Revue für Soziale Sicherheit* 2/2000, S.37-54

## R

- Rathkolb Oliver/ Kunz Johannes/ Schmidt Margit (Hg., 1996), Bruno Kreisky. *Der Mensch im Mittelpunkt. Der Memoiren dritter Teil*, Wien

- Raza Werner (2006), *Debattenforum. Wirtschaftspolitische Bilanz von Schwarz-Blau/Orange 2000-2006*, Editorial, in: *Kurswechsel* 3/2006, S.78/79

*Regierungsprogramm der Österreichischen Bundesregierung für die XXI.*

*Gesetzgebungsperiode (2000)*, aus: <http://www.bka.gv.at/2004/4/7/Regprogr.pdf>, 26.5.2008

*Regierungsprogramm der Österreichischen Bundesregierung für die XXII.*

*Gesetzgebungsperiode (2000)*, aus: <http://www.bs13.goed.at/archiv/regierungsprogramm.pdf>, 26.5.2008

- Regeringskansliet – Socialdepartementet (2003), *Die schwedische Altersrente*, <http://www.regeringen.se>, 3.2.2008

- Regeringskansliet (2002), *National Strategy Report on the Future of Pension Systems*, [http://ec.europa.eu/employment\\_social/social\\_protection/docs/sv\\_pensionreport\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/employment_social/social_protection/docs/sv_pensionreport_en.pdf), 10.7.2008

- Regeringskansliet (07/2005), *The Swedish National Strategy Report on Adequate and Sustainable Pensions*, aus: <http://ec.europa.eu>, 10.7.2008

- RFJ-Grundsatzreihe (vmtl. 2002), *Jugend und Pensionen. Überalterung, Geburtenrückgang und Einwanderung*, <http://www.rfjwien.at>

- Richter Saskia (2001), *Ideen, Interessen und Institutionen. Bestimmungsfaktoren des rentenpolitischen Entscheidungsprozesses*, aus: <http://www.dia-vorsorge.de>, 2.3.2006

- Riedmüller Barbara/ Olk Thomas (Hg., 1994), *Grenzen des Sozialversicherungsstaates*, *Leviathan Zeitschrift für Sozialwissenschaft Sonderheft Nr. 14*, Opladen

- Riedmüller Barbara (12/2001), *Wohlfahrtskultur und neue Tugenden*, *Otto-Suhr-Institut für PW Uni Berlin*, aus: <http://www.polsoz.fu-berlin.de>, 24.1.2008

- Riedmüller Barbara (2000), Frauen- und familienpolitische Leitbilder im deutschen Alterssicherungssystem, in: Schmähl Winfried/Michaelis Klaus, Alterssicherung von Frauen – Leitbilder, gesellschaftlicher Wandel und Reformen, S.36-45
- Riegler Claudius H./Schneider Olaf (1999), Schweden im Wandel – Entwicklungen, Probleme, Perspektiven, Beiträge zur Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik Berlin Verlag
- Riksförsäkringsverket (2000), Social Insurance in Sweden 2000. After 55 – Welfare, work and leisure, aus: <http://www.rfv.se>, 2.3.2004
- Riksförsäkringsverket (2001) Social insurance expenditure in Sweden 1999-2002. Who gets the money and how is the insurance financed?, aus: <http://www.rfv.se>, 2.3.2004
- Riksförsäkringsverket (2001), The Swedish Pension System. Annual Report 2001, aus: <http://www.rfv.se>, 2.3.2004
- Riksförsäkringsverket (2004), Social Insurance in Sweden 2003. Family Assets – time and Money, aus: <http://www.rfv.se>, 5.6.2006
- Riksförsäkringsverket (2007/2008), Orange Report. Annual Report of the Swedish Pension System 2006/2007, aus: <http://www.rfv.se>, 23.7.2008
- Rosenberger Sieglinde (2001), Die Geschlechterpolitik der Wende, in: Kurswechsel 1/2001, S.31-37
- Rosenberger Sieglinde/ Schmid Gabriele (2003), Treffsicher. Sozialpolitik zwischen 2000 und 2002, in: Rosenberger S., Tálos E. (Hg.): Sozialstaat. Probleme, Herausforderungen, Perspektiven., Wien, S.96-120 , aus: <http://www.>, daher eigene Nummerierung S.1-19
- Rosenberger Sieglinde (2006), Sozioökonomische Entleerungen und identitätspolitische Aufladungen. Einige Aspekte der Regierungspolitik 2000-2006, in: Kurswechsel 3/2006, S.80-83
- Rossmann Bruno (2006), Ein Blick auf die verteilungspolitischen Implikationen der Budgetpolitik nach der politischen Wende 2000, in: Kurswechsel 2/2006, S.114-117
- Rosner Peter (1996), Der Sozialstaat in der globalisierten Wirtschaft, in: Informationen zur politischen Bildung Bd. Nr.11, Wien, S.57-68
- Rudda Johannes (1997), Die Zukunft der österreichischen Pensionsvorsorge, in: VVO, Versicherungsrundschau 4/1997, S.55-64
- Rudda Johannes (2002), Moderne und zukunftsorientierte Alterssicherung in Österreich, in: Soziale Sicherheit 3/2002, S.116-125
- Rürup Bert (1997), Perspektiven der Pensionsversicherung in Österreich. Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit, Gesundheit und Soziales, Wien
- Rürup Bert (1999), Der Demographische Faktor – Begründung und Notwendigkeit, in: Deutsche Rentenversicherung 8-9/1999, S.455-470
- Rürup Bert (2000), Von der Pyramide zur Säule, Vortrag Leverkusen 29.11.2000, aus: <http://www.ula.de>, 11.12.2001
- Ruser Alexander (2004), Die Dynamik öffentlicher und privater Altersvorsorge. Deutschland, Schweden und die USA im Vergleich – Theoretische Grundlagen der Untersuchung, Diplomarbeit Uni Heidelberg, S.4-29
- Ryner Magnus (2002), Capitalist Restructuring, Globalisation and the Third Way. Lessons from the Swedish model, London/ New York

## S

- Scharpf Fritz W. (01/1997), Globalisierung als Beschränkung der Handlungsmöglichkeiten nationalstaatlicher Politik, Max Planck Institut Köln,

- Discussion Paper 97/1, aus: [http://www.mpifg.de/people/fs/publikation-wpdp\\_de.html](http://www.mpifg.de/people/fs/publikation-wpdp_de.html), 5.3.2008
- Scharpf Fritz (06/2000), Sozialstaaten in der Globalisierungsfalle? Lehren aus dem internationalen Vergleich, aus: <http://www.mpg.de/reden/2000/sozial/sozialstaaten.html>, 5.5.2002
  - Scharpf Fritz W. (2002), Employment and the Welfare State: A Continental Dilemma, aus: <http://www.mpi-fg-koeln-mpg.de>, 7.5.2002
  - Scheil-Adlung Xenia/ Aviva Ron (Hg., 2001), Gestaltung der Sozialen Sicherheit: Die Rolle der Privatisierung Band 3, Bern
  - Scherf Wolfgang (1998), Langfristige Sicherheit der Renten – eine sozialpolitische Illusion?, in: Evers Adalbert (Hg.), Sozialstaat, Gießen, S.87-113
  - Schermann Karl Gustav (1996), Die Reform der Alterssicherung in Schweden: Hintergründe, Konzept und Auswirkungen, in: Deutsche Rentenversicherung 5-6/96, S.356-366
  - Schermann Karl Gustav (1998), Die Rentenreform in Schweden, in: Deutsche Rentenversicherung 6-7-8/98, S.413-431
  - Schermann Karl Gustav (1999), The Swedish pension reform, ILO Social Security Dept., Genf
  - Schermann Karl Gustav (2003), The Swedish pension reform: a good model for other countries?, NFT 4/2003, S.304-318, aus: <http://www.sff.a.se>, 3.4.2006
  - Schermann Karl Gustav (2006), Replacement rates in the new Swedish pension system, NFT 2/2006, S.99-114, aus: <http://www.sff.a.se>, 3.4.2006
  - Schleicher Hubert (1997), Wie man mit Fundamentalisten diskutiert, ohne den Verstand zu verlieren. Anleitung zum subversiven Denken, München
  - Schludi Martin (1997), Kürzungspolitik im Wohlfahrtsstaat – Deutschland und Schweden im Vergleich, Diplomarbeit Universität Konstanz
  - Schludi Martin (2001), The Politics of Pensions in European Social Insurance Countries, DIA – Zukunftspreis Altersvorsorge, aus: <http://www.dia-vorsorge.de>, 23.5.2006
  - Schludi Martin (2003), Chances and limitations of “benchmarking” in the reform of welfare State structures – the case of pension policy, aus: <http://uva-aias.net/WP10>, 3.4.2008
  - Schludi Martin (2005), The Reform of Bismarckian Pension Systems. A Comparison of Pension Politics in Austria, France, Germany, Italy and Sweden, Amsterdam
  - Schmähl Winfried (2007), Zur Entwicklung von Alterssicherungssystemen in Europa: Strukturen, Einflussfaktoren, Entwicklungstendenzen und Herausforderungen, in: GVG, Alterssicherung in Europa, Schriftenreihe Bd.59, Bonn, S.11-42
  - Schmähl Winfried (1999), Grundlegende Entscheidungen für Reformen im Bereich der Alterssicherung, in: Internationale Revue für Soziale Sicherheit Nr. 52-3/1999, S.53-65
  - Schmid Gabriele/ Ivansits Helmut (1999), Eine zeitgemäße Alterssicherung für alle Frauen, in: Soziale Sicherheit 10/1999, S.972-980
  - Schmid Gabriele (2003), Frauenpensionsmarathon? Ist die eigenständige Alterssicherung eine Fata Morgana?, ISW WISO 2/2003, Linz, S.37-50
  - Schmid Josef (1990), Die CDU. Organisationsstrukturen, Politiken und Funktionsweisen einer Partei im Föderalismus, Opladen
  - Schmid Josef/ Niketta Reinhard (Hg., 1998), Wohlfahrtsstaat: Krise und Reform im Vergleich, Marburg
  - Schmid Josef (2002), Wohlfahrtsstaaten im Vergleich, 2. Auflage, Opladen

- Schmid Josef (2003), Kann man von anderen Ländern lernen? Referenzstaaten, Politikdiffusion und das Auflösen von Reformblockaden, in: LpB (Hg.), Der Sozialstaat in der Diskussion, Der Bürger im Staat Heft 4/2003
- Schmidt Manfred G. (1988), Sozialpolitik. Historische Entwicklung und internationaler Vergleich, Opladen
- Schmidt Manfred G. (1993), Theorien der international vergleichenden Staatstätigkeitsforschung, in: Heritier Adrienne, Policy-Analyse: Kritik und Neuorientierung, Sonderheft Politische Vierteljahresschrift 34. Jg. – 24/1993, S.371-393
- Schmidt Manfred G. (2001), Wohlfahrtsstaatliche Politik. Institutionen, politischer Prozess und Leistungsprofil, Opladen
- Schmidt Manfred G./ Ostheim Tobias/ Siegel Nico A./ Zohlnhöfer Reimut (Hg., 2007), Der Wohlfahrtsstaat. Eine Einführung in den historischen und internationalen Vergleich, Wiesbaden
- Schmitt Volker (2003), Indikatoren der Alterssicherung als Instrument der offenen Methode der Koordinierung in der EU – Stand und Perspektiven, Workshop-Vortrag Wohlfahrtsstaatliche Institutionen und Soziale Sicherheit: Messkonzepte, Indikatoren und Analysen in Wien am 13./14.11.2003, aus: <http://www.gesis.org>, 5.4.2008
- Schridde Henning (2004), Der Lernende Staat – Wissensmanagement an den Schnittstellen öffentlicher Leistungsprozesse, Tagungsvortrag DVPW Konstanz 23.-25.9.2004, aus: [http://aspp.jhpc.de/mitarbeiter/mitarbeiterinnen\\_in\\_kooperationsprojekten/dr\\_henning\\_schridde](http://aspp.jhpc.de/mitarbeiter/mitarbeiterinnen_in_kooperationsprojekten/dr_henning_schridde), 22.6.2008
- Schröder Markus (1997), Österreich: Zwischen Transformation und Kontinuität, in: Bieling Hans-Jürgen/ Peppe Frank (Hg.), Arbeitslosigkeit und Wohlfahrtsstaat in Westeuropa. Neun Länder im Vergleich, Opladen, S.121-154
- Schubert Klaus/ Bandelow Nils (Hg., 2003), Lehrbuch der Politikfeldanalyse, München/ Wien
- Schüssel Wolfgang (2000), Österreich neu regieren, Regierungserklärung vom 9.2.2000
- Schüssel Wolfgang (2003), Regierungserklärung 2003-2006 vom 3.3.2003
- Schwarze Uwe (05/2002), Historischer und institutioneller Kontext des Systems der Alterssicherung in Schweden, in: Leisering Lutz u.a., Literaturstudie: Vom produzierenden zum regulierenden Wohlfahrtsstaat. Eine international vergleichende und interdisziplinäre Studie des Wandels der Alterssicherung in Europa, Regina Arbeitspapier Nr. 2, Universität Bielefeld, S.105-121
- Schwarze Uwe (11/2004), Pensionsreformen und regulative Politik der Alterssicherung in unterschiedlichen Wohlfahrtsregimes. Die Premiepension in Schweden im Vergleich zur Riester-Rente in Deutschland, Regina Arbeitspapier Nr. 7, Universität Bielefeld
- Schwarze Uwe (12/2005), Das neue Pensionsportal in Schweden – Ein Modell koordinierter Vorsorgeinformation zur öffentlichen, betrieblichen und privaten Altersvorsorge?, Regina Arbeitspapier Nr. 11, Universität Bielefeld
- Schwedisches Institut (2001/2004), Das schwedische Sozialversicherungssystem, Tatsachen über Schweden, <http://www.si.se>, 23.5.2006
- Schwedisches Sozialministerium (06/1998), The Pension Reform – Final Report, aus: <http://www.social.regeringen.se>, 6.4.2002

- Schwedisches Sozialministerium (2002), Schwedische Rentenreform, [http://www.social.regeringen.se/pressinfo/pdf/pensionen/pensionsreform\\_en.pdf](http://www.social.regeringen.se/pressinfo/pdf/pensionen/pensionsreform_en.pdf), 6.4.2002
- Schwedisches Sozialministerium (12/2002), Sickness compensation / Activity compensation. The Reformed Disability Pension System, Informationsfolder, aus: <http://www.social.regeringen.se>, 6.5.2006
- Schwedisches Sozialministerium/RFV(2003), Die schwedische Altersrente, Broschüre, aus: <http://www.social.regeringen.se>, 6.5.2006
- Seidl Wolfgang/ Himmel Michael/ Kaspar Mario/ Lückl Christian (06/2003), Leitfaden zur Pensionsvorsorge. Staatlich, betrieblich, privat., Graz
- Settergren Ole (2001), The Automatic Balance Mechanism of the Swedish Pension System – a non technical introduction, aus: [http://www.fk.se/sprak/eng/publications/dokument/wp\\_2001\\_2.pdf](http://www.fk.se/sprak/eng/publications/dokument/wp_2001_2.pdf), 20.8.2001
- Settergren Ole (2003), The Reform of the Swedish Pension Systems – Initial Results, RFAS Nr. 4-2003, aus: <http://www.sante.gouv.fr/drees/rfas/rfas200304/200304-art12uk.pdf>, 20.7.2008
- Settergren Ole (2003), Financial and Inter-generational Balance? An introduction to how the Swedish pension system manages conflicting ambitions, NFT 2/2003, S.99-114, aus: <http://sff.a.se>, 22.5.2008
- Settergren Ole (11/2005), Two Thousand Five hundred Words on the Swedish Pension Reform, aus: [http://www.fk.se/sprak/eng/publications/dokument/wp\\_2001\\_1.pdf](http://www.fk.se/sprak/eng/publications/dokument/wp_2001_1.pdf), 22.5.2007
- Settergren Ole (2007), Orange Report. Annual Report of the Swedish Pension System 2006, Jahresreport Swedish Social Insurance Agency (SSIA), aus: <http://www.fk.se>, 23.1.2008
- Siebert Horst (1998), Redesigning Social Security, Tübingen
- Siegel Nico A. (2002), Baustelle Sozialpolitik. Konsolidierung und Rückbau im internationalen Vergleich, Frankfurt am Main
- Sima Martin (1997), Der skandinavische Sozialstaatsgedanke – eine vergleichende Analyse am Beispiel von Dänemark, Schweden und Norwegen, Diplomarbeit Uni Wien
- SPÖ (2003), SPÖ-Konzept für gerechte und sichere Pensionen, Argumente 24 - 04/2003
- Ståhlberg Ann-Charlotte (1997), Sweden: on the way from standard to basiv security?, in: Clasen Jochen (Hg), Social Insurance in Europe, Bristol, S.40-59
- Ståhlberg Ann-Charlotte (2003), Pension reform – lessons from Sweden, Swedish Institute for Social Research Stockholm, [http://www.ires.fr.org/IMG/File/Stahlberg\(1\).ppt](http://www.ires.fr.org/IMG/File/Stahlberg(1).ppt), 10.7.2008
- Statesn pensionsverk (SPV 2003), Pension summary, <http://www.spv.se>, 2.3.2005
- Stefanits Hans u.a. (1997), Perspektiven der Pensionsversicherung in Österreich – Kurzfassung und Reflexion des gleichnamigen Gutachtens, in: Soziale Sicherheit 9/1997, S.755-772
- Stefanits Hans/Schulz Michaela (1997), Lebensstandardsicherung, Pensionsberechnung und Einkommensersatz, in: Soziale Sicherheit 10/1997, S.915-937
- Stefanits Hans/Kilickaya Makbube (2001), Entwicklungsszenarien Europäischer Pensionssysteme – Der Demografische Aspekt, in: Soziale Sicherheit 11/2001, S.784-804
- Stefanits Hans/Hollarek Franz (2007), Die Pensionsreformen der Jahre 2000, 2003 und 2004: Auswirkungen auf das Erwerbsverhalten, in: Soziale Sicherheit 9/2007, S.404-417

- Stefanits Hans/Bauernberger Josef (2007), Armutsgefährdung von Pensionisten, in: Soziale Sicherheit 5/2007, S.256-270
- Stone Deborah (1997), Policy Paradox: the Art of Political Decision Making, New York
- Strasser Diana (10/1997), Wohlfahrtsstaatenvergleich zwischen Österreich und Schweden unter Einbeziehung der Kategorie Gender bei Eintritt der sozialen Risiken "Alter" und "Elternschaft", Diplomarbeit Universität Wien
- Straßheim Holger (2001), Der Ruf der Sirenen – Zur Dynamik politische Benchmarkings. Eine Analyse anhand der US-Sozialreformen, in: WZB Discussion Paper FS II 01-201 2001.
- Stummvoll Günter (15.2.1989), Entwicklungstendenzen in der Altersvorsorge, in: Sozialpolitik und Arbeitsrecht - Sonderbeilage Industrie 1/1989
- Social Security Online, Austria in: SSPTW: Europe, 2006, <http://www.ssa.gov/policy/docs/progdsc/ssptw/2006-2007/europe/austria.pdf>, 30.7.2008, S.36-42
- Sundén Annika (03/2000), How will Sweden's new pension system work?, An issue in brief Nr. 3 – 03/2000, Center for Retirement Research at Boston College
- Sundén Annika (08/2004), How do individual accounts work in the Swedish pension system?, An issue in brief Nr. 22 - 08/2004, Center for Retirement Research at Boston College
- Sunden Annika (2004), The Future of Retirement in Sweden, Pension Research Council Working Paper University of Pennsylvania PRC WP 2004-16
- Sunden Annika (2006); The Swedish Experience with Pension Reform, Oxford Review of Economic Policy, Vol.22 No.1, S.133-148
- Svensson Hans (1998), Das Schwedische Rentensystem, in: ISSA, International Research Conference on Social Security Stockholm 1998
- Swedish Institute (2001), Social insurance in Sweden, <http://sweden.se>, 19.5.2003
- Sydow Tullia (2004), Schweden als Beispiel für die Veränderungen der gewachsenen wohlfahrtsstaatlichen Lösungen und ihre Auswirkungen für die Frauen, in: Solidarität der Generationen: Geschlechter verhältnis und Alterssicherung – nur ein deutsches Problem, <http://library.fes.de>, 28.4.2004

## T

- Tálos Emmerich (Hg., 1992), Der geforderte Wohlfahrtsstaat: Traditionen – Herausforderungen – Perspektiven, Wien
- Tálos Emmerich/ Wörister Karl (1994), Soziale Sicherung im Sozialstaat Österreich. Entwicklung – Herausforderungen – Strukturen, Baden-Baden
- Tálos Emmerich (1995), Sozialpolitik in der Ersten Republik, in: Tálos E./ Dachs H./ Hanisch E./ Staudinger A. (Hg.), Handbuch des politischen Systems Österreich: Erste Republik 1918-1933, S.570-586
- Tálos Emmerich (Hg., 1997), Sozialpartnerschaft, Verbände und Wirtschaftsmacht, in: Dachs H./ Gerlich P./ Gottweis H./ Horner F./ Kramer H./ Lauber V./ Müller W./ Tálos E. (Hg.), Handbuch des politischen Systems Österreichs: Die Zweite Republik, Wien, S.371-462
- Tálos Emmerich (1997), Sozialpolitik, in: Dachs H./ Gerlich P./ Gottweis H./ Horner F./ Kramer H./ Lauber V./ Müller W./ Tálos E. (Hg.), Handbuch des politischen Systems Österreichs: Die Zweite Republik, Wien, S.567-577
- Tálos Emmerich/ Wörister Karl (1998), Soziale Sicherung in Österreich nach 1945, in: Tálos E. (Hg.), Soziale Sicherung im Wandel. Österreich und seine Nachbarstaaten. Ein Vergleich, Wien, S.209-288

- Tálos Emmerich (2001a), Sozialpolitik zwischen konservativer Tradition und neoliberaler Orientierung. Eine Ein-Jahresbilanz der ÖVP/FPÖ-Regierung, in: Kurswechsel 1/2001, S.17-29
- Tálos Emmerich/ Fink Marcel (2001), Der österreichische Wohlfahrtsstaat: Entwicklung und Herausforderungen, in: Dossier 6/2001, S. 6-9
- Tálos Emmerich (7/2002), Soziale Sicherung in Österreich: Zwischen Kontinuität und radikaler Neujustierung?, Zes-Arbeitspapier
- Tálos Emmerich (2002), Reformen des Systems der Sozialen Sicherung – Wohin geht der Weg; Wer gewinnt; Wer verliert? Zum Umbau der Rentensysteme in sieben Ländern, WISO 25.Jg. (2002), Nr.3, S.114-138
- Tálos Emmerich (2005) Vom Siegeszug zum Rückzug. Sozialstaat Österreich 1945-2005, Österreich- Zweite Republik Band 3, Innsbruck
- Tálos Emmerich/ Wiedermann Clemens (2006), „Pensionsreform“ in Schwarz-Blau/Orange, in: Kurswechsel 2/2006, S.118-122
- Tálos Emmerich (Hg., 2006) SCHWARZ – BLAU. Eine Bilanz des „Neu-Regierens“, Politik und Zeitgeschichte Band 3, Wien
- Tálos Emmerich/Wiedermann Clemens (2007), Armut trotz Sozialstaat?, Research&Discussion Paper, Institut für Staatswissenschaft Wien
- Tálos Emmerich (2007), Alterssicherungsreformen in Österreich, in GVG (Hg.), Alterssicherung in Europa, Bonn, S.121-139
- Tamburi Giovanni (1996), Betrachtungen zur Zukunft der Altersversicherung in Europa, in: Schweizerische Zeitschrift für Soziale Sicherheit 04/1996, S.214-217
- Tamburi Giovanni (1999), Motivation, Ziel und Verfahren der Rentenreform, in: Internationale Revue für Soziale Sicherheit Nr. 52 – 3/1999, S.17-51
- Tews Kerstin (2007), Politiktransfer: Phänomen zwischen Policy-Lernen und Oktroi, FFU-Report 01/07, Berlin
- Tomandl Theodor (12/2002), Zweiter Bericht der Expertenkommission zur Rahmenplanung des österreichischen Pensionssystems vom 12.12.2002 (inklusive Kurzfassung), Wien
- Türk Erik (2001), Neuer Generationenvertrag. Pensionen nachhaltig sichern, in: Soziale Sicherheit 01/2001
- Türk Erik (2001), Demografiebedingte Sozialstaatsdämmerung? Ist Kapitaldeckung und (Teil-)Privatisierung der Alterssicherung tatsächlich das Gebot der Stunde?, in: Sallmutter Hans (Hg.), Mut zum Träumen. Bestandsaufnahme und Perspektiven des Wohlfahrtsstaates, Wien
- Türk Erik (1998), Privat individualisierte Vorsorge versus solidarische kollektive Alterssicherungssysteme, in: Soziale Sicherheit 11/1998, S.809-822
- Türk Erik (2002), Die Einführung von Pensionskonten als möglicher Baustein eines umfassenden Reformkonzeptes?, in: Soziale Sicherheit 4/2002, S.144-157
- Turner John A. (2000), Obligatorische Rentensysteme mit festgelegten Beiträgen: Fortschritt oder Regression?, Internationale Revue für Soziale Sicherheit 4/2000, S.31-44
- Turner John A./ Rajnes David M. (2001), Verzinsungsgarantien in gesetzlichen Vorsorgesystemen mit festgelegten Beiträgen, in: Internationale Revue für Soziale Sicherheit 4/2001, S.57-77

## U

- Ullrich Carsten G. (2000), Die soziale Akzeptanz des Wohlfahrt des Wohlfahrtsstaates. Anmerkungen zum Forschungsstand, Arbeitspapiere MZES Nr. 22, 2000S Nr. 67, 2003

- Unger Brigitte, Österreichs Wirtschaftspolitik: Vom Austro-Keynesianismus zum Austro-Neoliberalismus?, in: Karlhofer Ferdinand/ Tálos Emmerich (Hg.), Zukunft der Sozialpartnerschaft, Wien 1999, S.165-190
- Urban Institute (2002), Social Security in Nine European Countries: A Portrait of Reform, <http://www.urban.org>, 12.3.2003
- Ullrich Carsten G. (2003), Wohlfahrtsstaat und Wohlfahrtskultur. Zu den Perspektiven kultur- und wissenssoziologischer Sozialpolitikforschung, Working Paper Nr.67, 2003 des Mannheimer Zentrums für Sozialforschung, aus: <http://www.mzes.uni-mannheim.de>, 3.2.2008
- Url Thomas (1998), Pensionsreform und betriebliche Altersvorsorge im internationalen Vergleich, WIFO Monatsberichte 6/1998, S.415-423
- Url Thomas (2001), Ertragsrisiken kapitalgedeckter Pensionssysteme, in: Soziale Sicherheit 5/2001, S.465-472
- Url Thomas (2003), Die Entwicklung der betrieblichen Altersvorsorge in Österreich, WIFO Monografien 3/2003 (Kurzfassung)

#### **V**

- Verband der Versicherungsunternehmen Österreichs (1997), St. Wolfgang 95: Solidarität oder Eigenverantwortung und Diskussion zu einer österreichischen Rentenreform, Die Versicherungsrundschau 10/1995, S.1-5
- Verband der Versicherungsunternehmen Österreichs (1996), Für den Ausbau der zweiten und dritten Säule, Die Versicherungsrundschau 05/1996, S.I-III
- Verband der Versicherungsunternehmen Österreichs (2000), 'Tickende Zeitbombe' Pensionen, Die Versicherungsrundschau 05/1996, S.I-V
- Verband Deutscher Rentenversicherungsträger (Hg., 1999), Rentenversicherung im internationalen Vergleich, DRV-Schriften Bd. 15-1999, Frankfurt/Main
- Verband der österreichischen Versicherungsunternehmen (VVO – 2005), Das Pensionskonto und die Harmonisierung der Pensionssysteme, Die Versicherungsrundschau 2/2005, S.11-18

#### **W**

- Wadensjö Eskil (1997), The Welfare Mix in Pension Provisions in Sweden, in: Rein Martin/ Wadensjö E. (Hg.), Enterprise and the Welfare State, Cheltenham, S.266-308
- Wadensjö Eskil (2000), Sweden: Reform of the public pension system, in: Reynaud Emmanuel (Hg.), Social dialogue and pension reform, ILO Genf, S.67-80
- Wadensjö Eskil (2005), Die Reform der Beschäftigungspolitik für die alternde Bevölkerung in Schweden, in: Arbeit und Alter – Erfahrungen und Beispiele aus Europa, Vortragsveranstaltung der österreichischen Sozialpartner am 29.4.2005 in Wien, S.50-74, aus: <http://www.arbeitundalter.at/lf.php>, 29.3.2008
- Warkowei Alexander (10/200), Pensionsversicherung III. Pensionshöhe, VÖGB/AK-Skriptum
- Weaver Kent R. (1986), The Politics of Blame Avoidance, in: Journal of Public Policy, 6,4 - 1986, S.371-398.
- Weltbank (2001), Transition: paying for a shift from pay-as-you-go financing to funded pensions, World Bank Pension Reform Primer, <http://www.worldbank.org>, 4.10.2001
- Weaver Kent R. (2005), Design and Implementation Issues on Swedish Individual Pension Accounts, Center for Retirement Research Boston College

- Weiß Arnold Peter (10/2007), Zum Stand der Pensionsdiskussion: Eine institutionell-ökonomische Betrachtung anhand der Pensionsreform 2003/04, Diplomarbeit Universität Wien
- Westerheide Peter (2000), Kosten der privaten Altersvorsorge – Private Rentenversicherungen und Fondssparpläne im Vergleich, Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung Mannheim
- Westerheide Peter (2002), Politikansätze zur Förderung der privaten und betrieblichen Altersvorsorge. Auswertung einer internationalen Expertenbefragung, ZEW Mannheim – Bertelsmann Stiftung Vorsorgestudien 2
- Wiedermann Clemens (10/2004), Pensionsreform 2003. Sozialstaatsrückbau im Spiegel der Sozialpolitikforschung, Diplomarbeit Universität Wien
- Windhoff-Héretier, Adrienne (1987), Policy-Analyse. Eine Einführung, Frankfurt am Main
- Windhoff-Héretier Adrienne (Hg., 1993), Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung. Sonderheft 24 der PVS, Opladen
- Wipfel Reinhard (01/2008), Pensionsrecht. Ausgabe 2008, AKNÖ-Broschüre

-L25-

- Wirtschaftskammer Österreich (2002), Beitrag zum österreichischen Rentenstrategie-Bericht 2002
- Wirtschaftskammer Österreich (01/2005), Pensionsharmonisierung, Informationsbroschüre, aus: <http://www.wko.at>, 3.2.2008
- Wirtschaftskammer Österreich / SVA (2004), Das neue Pensionskonto, Informationsbroschüre, aus: <http://www.wko.at>, 3.2.2008
- World Bank (2000) Facing the Future – The Importance of Pension Reform to New Generations, aus: <http://www.worldbank.org>, 22.4.2006
- World Bank (10/2001), Notional Accounts – Notional defined contribution plans as a pension reform strategy, World Bank's Pension Reform Primer, aus: <http://www.worldbank.org>, 22.4.2006
- World Bank Development Research Group (2001), Administrative Costs and the Organization of Individual Retirement Account Systems – A Comparative Perspective
- World Bank (2001), The scope for protection in retirement income systems, aus: <http://worldbank.org/pensions>, 4.10.2001
- Wörister Karl / Rack Herta (2003), Sozialschutzsysteme in Österreich. Ein Überblick, BMSGK Wien
- Wörister Karl (2001), Eigenständige Absicherung von Frauen. Entwicklungen in Österreich und aktuelle Reformvorschläge, in: Soziale Sicherheit 04/2001
- Wöss Josef (2002), Nachhaltige Alterssicherung. Herausforderungen – Antworten, in: Soziale Sicherheit 3/2002, S.102-107
- Wöss Josef (2002), Perspektiven der Alterssicherung, WISO 3/2002, S.91-112

**Z**

- Zohlnhöfer Reimut (2005), Der Sozialpolitik benachbarte Politikfeld, <http://www.politikon-osnabrueck.de/ilias/le.html/course97/print.htm>, 22.7.2005

## VERZEICHNIS der ABBILDUNGEN und TABELLEN im Text

Die im Text eingefügten Abbildungen und Tabellen werden innerhalb der jeweiligen Abschnitte fortlaufend nummeriert.

Abbildungen Abschnitt B – Theoretische Grundlagen

- Kapitel II.2.:

**(Abb.B.1) Überblick über verschiedene Lernansätze**, S.15, aus: Biegelbauer Peter (2007), Ein neuer Blick auf politisches Handeln: Politik-Lernansätze im Vergleich, ÖZP 3/2007 36.Jg., S.240

- Kap. III. 1.:

**(Abb.B.2) Wohlfahrtsstaatstypologie nach Esping-Andersen**, S.27, aus Tólos Emmerich/Fink Marcel (2005), Grundprinzipien und Finanzierung wohlfahrtsstaatlicher Politik im internationalen Vergleich, Folienpräsentation 02/2005, S.23

- Kap.III.4.2.:

**(Abb.B.3) Programm- und Strukturreformen**, S.30, aus: Petring Alexander (2007), Die Reformfähigkeit von Wohlfahrtsstaaten. Theorie und Empirie am Beispiel der Rentenreformen in 18 OECD-Ländern, Paper für DVPW-Tagung Kassel 12/2007, S.4

**(Abb.B.4) Mix der Anpassungsmöglichkeiten von Altersvorsorgesystemen**, S.31, eigene Übersetzung aus: Hinrichs Karl (2000), Elephants on the move. Patterns of public pension reform in OECD countries, Europäische:Revue Vol. 8, No. 3, S.362

Abbildungen Abschnitt D – Analyse der Alterssicherung in Schweden und Österreich

- Kapitel I.1.5.:

**(Abb.C.1) Zusammensetzung und Wachstum des Pensionskontos**, S.56, aus: Schwedisches

Sozialministerium, Die Schwedische Rentenreform,

[http://www.social.regeringen.se/pressinfo/pdf/pensioner/pensionsreform\\_en.pdf](http://www.social.regeringen.se/pressinfo/pdf/pensioner/pensionsreform_en.pdf), 6.4.2002, S.26

**(Abb.C.2) Anpassungsindexierung und Zuschlag**, S.57, aus: Försäkringskassan, Indexierung der Renten, Broschüre Stand 1.1.2007, S.2

**(Abb.C.3) Automatischer Balancemechanismus (Pensionsbremse – bromssystem)**, S.57, aus:

Försäkringskassan, Indexierung der Renten, Broschüre Stand 1.1.2007, S.3

**(Abb.C.5) Garantierende Un-/Verheiratet**, S.60, aus: Försäkringskassan, Garantierende für die Geburtsjahrgänge 1938 und jünger, Broschüre Stand 1.1.2007, S.2

m- Kapitel II.1.5.:

**(Abb.C.6) Pensionsberechnung bei Parallelrechnung**, S.76, aus: Hollarek Franz / Stefanits Hans (2005), Das Pensionskonto und die Harmonisierung der Pensionssysteme, in: Die Versicherungsrundschau 1/2-2005 VVÖ, S.15

**(Abb.C.7) Das Pensionskonto**, S.77, aus: Hollarek Franz / Stefanits Hans (2005), Das Pensionskonto und die Harmonisierung der Pensionssysteme, in: Die Versicherungsrundschau 1/2-2005 VVÖ, S.16

Abbildungen Abschnitt E – Reformprozesse und Reformakteure

**(Abb.C.8) Ergänzende Zeittafel der schwedischen Rentenreform**, Anhang A42, aus: Settergren Ole (2003), The Reform of the Swedish Pension System – Initial Results, RFAS Nr.4 – 2003, S.373

## **VERZEICHNIS des ABBILDUNGS- UND TABELLENANHANGS**

Im Tabellen- und Abbildungsanhang wird nach Themen gegliedert, innerhalb dieser Kategorien wurde fortlaufend nummeriert.

### **1. ERGEBNISSE DER EINSTELLUNGSFORSCHUNG („wohlfahrtskulturelle Gegebenheiten“ - WK)**

Die diversen Tabellen und Abbildungen wurden zuerst nach dem Erhebungsjahr aufsteigend geordnet und danach sachlich sortiert. Zu beachten ist, dass der „Population Policy Acceptance Survey“ (Surveys 1992/93 und 2001, herausgegeben 08/2004) nur österreichische Daten enthält, der „International Retirement Security Survey“ (Survey fanden 07/2005 statt) nur schwedische:

1. European Social Reality (Erhebungszeitraum in Ö und SW 11-12-/2006), Eurobarometer 11-12/2006, European Commission
2. European Employment and Social Policy, (5-6/2007), Special Eurobarometer, European Commission 10/2006
3. Soziale Prekarität und soziale Integration (10/2002), Bericht für die Europäische Kommission auf Grundlage des Eurobarometers 56.1
4. Informationsdienst Soziale Indikatoren (5/2005), ZUMA 07/2006, Ausgabe 36
5. Social Capital (12/2004), Special Eurobarometer, European Commission, 2/2005
6. European Social Reality (11-12/2006), Special Eurobarometer, European Commission, 02/2007
7. Einstellungen zum Altern der Gesellschaft und zur Alterspolitik. Population Policy Acceptance Survey (1992/93 + 2001), Forschungsbericht 27 des Institutes für Demographie, Schimany Peter, 08/2004
8. Internationale Retirement Security Survey (07/2005), AARP Global Aging Programm Harris Interactive, 2005
9. Attitudes to Population Ageing in Europe. A Comparison of the 1992 and 1999 Eurobarometer Surveys (1992 + 1999), Walker Alan, Sheffield 07/1999
10. The Future of Pensions Systems (09-10/2001), Special Eurobarometer, European Commission, 01/2004

1.I. Einstellungen zu sozialen Sachverhalten im weiteren Sinn

**(Abb.WK.I.1)** Solidaritätsbereitschaft 2001, A1, aus: 3., S.121

**(Abb.WK.I.2)** Ursachen von Armut, A2, aus: 3., S.16

**(Abb.WK.I.3)** Zuständigkeit für Hausarbeit nach Gender, A2, aus: 6., S.18

1.II. Einstellungen zur persönlichen Situation jedes Einzelnen

**(Abb.WK.II.1)** Bewertung der Lebensbedingungen Heute/Zukunft 2005, A2, aus: 4., S.8/9

**(Abb.WK.II.2)** Einschätzung zukünftige persönliche Situation in SW, A3, aus: 1., S.5

**(Abb.WK.II.3)** Zukunftsaussichten der jungen Generation in SW, A3, aus: 4., S.5

**(Abb.WK.II.4)** Einschätzung zukünftige persönliche Situation in Ö, A3, aus: 6., S.42

**(Abb.WK.II.5)** Zukunftsaussichten der jungen Generation in Ö, A3, aus: 6., S.51

**(Abb.WK.II.6)** Wichtigste Zukunftsthemen in SW und Ö, A4, aus: 6., S.54/55

1.III. Einstellungen zum Wohlfahrtsstaatsystem

**(Abb.WK.III.1)** Meinung zum eigenen Wohlfahrtsstaatsystem in SW, A4, aus: 1., S.4

**(Abb.WK.III.2)** Zufriedenheit mit Leistungshöhe des Wohlfahrtsstaates, A5, aus: 6., S.77

1.IV. Allgemeine Hoffnungen/Ängste/Erwartungen hinsichtlich der Pension

**(Abb.WK.IV.1)** Präferenzen zum Ruhestandsübergang in Ö, A5, aus: 7., S.24

**(Abb.WK.IV.2)** Informationszustand / Nachdenken über Pension, A6, aus: 8., S.105

**(Abb.WK.IV.3)** Informationsstand über vs. Optimismus bezüglich Pension, A6, aus: 8., S.106

1.V. Hoffnungen/Ängste/Erwartungen zum Pensionssystem direkt

**(Abb.WK.V.1)** Können Menschen in Zukunft erst später in Pension gehen?, A7, aus: 9., S.9

**(Abb.WK.V.2)** Wird privater Pensionsanteil in Zukunft höher?, A7, aus: 9., S.15

**(Abb.WK.V.3)** Gewünschtes/erwartetes/faktisches Pensionsalter, A7, aus: 7., S.26

- (Abb.WK.V.4)** Vertrauen in eigene zukünftige Pension, A8, aus: 6., S.9  
**(Abb.WK.V.5)** Gewünschtes/erwartetes Pensionsalter, A8, aus: 10., S.16

1.VI. Einstellungen zur ökonomischen Situation/finanziellen Fitness von Nicht-/Pensionisten

- (Abb.WK.VI.1)** Zukunftserwartung 5/10 Jahre – Nicht-Pensionisten, A8, aus: 10., S.22  
**(Abb.WK.VI.2)** Staatliche Pension - Leben mit/ohne Probleme - Pensionisten, A9, aus: 10., S.26  
**(Abb.WK.VI.3)** Staatliche Pension – Leben mit/ohne Probleme – Nicht-Pens., A9, aus: 10., S.28  
**(Abb.WK.VI.4)** Ausreichende Einkommensersatzrate in % des laufenden Einkommens – Nicht-Pensionisten, A10, aus: 10., S.30  
**(Abb.WK.VI.5)** Haupteinkommensquelle für Pensionisten, A10, aus: 10., S.33  
**(Abb.WK.VI.6)** 2. wichtigste Einkommensquelle für Pensionisten, A11, aus: 10., S.36  
**(Abb.WK.VI.7)** Wichtigste Einkommensquelle – Vergleich Nicht-/Pensionisten, A11, aus: 10., S.37  
**(Abb.WK.VI.8)** Haupt-/erwartete/Soll-Einkommen(squelle) – Nicht-Pensionisten, A12, aus: 10., S.40  
**(Abb.WK.VI.9)** Soll-Rolle staatliche Pension in Zukunft – Nicht-Pensionisten, A12, aus: 10., S.42

1.VII. Beurteilung der Regierungspolitik

- (Abb.WK.VII.1)** Aktivitätsbeurteilung der staatlichen Altersvorsorgepolitik, A13, aus: 7., S.20  
**(Abb.WK.VII.2)** Kann Regierung Pensionen heute/in Zukunft sichern?, A13, aus: 8., S.89  
**(Abb.WK.VII.3)** Verantwortlichkeit Pensionszahlung – Staat/Firmen/Privat, A14 aus: 8., S.95

1.VIII. Zustimmung zu Zielen und Grundprinzipien der Alterssicherung

- (Abb.WK.VIII.1)** Armutsvermeidung Hauptziel der Alterssicherung?, A14, aus: 10., S.45  
**(Abb.WK.VIII.2)** Lebensstandardsicherung Hauptziel der A.S.?, A15, aus: 10., S.47  
**(Abb.WK.VIII.3)** Beitragsäquivalenz und solidarische Elemente, A15, aus 10., S.55

1.IX. Akzeptanz von Pensionsreformmaßnahmen

a) Direkte Parameter

- (Abb.WK.IX.a.1)** Wie sollen Pensionen bereitgestellt werden – 1./2./3.Säule, A16, aus: 9., S.12  
**(Abb.WK.IX.a.2)** Präferenzen für Pensionsreformmaßnahmen, A16, aus: 6., S.74  
**(Abb.WK.IX.a.3)** Zustimmung für Steuer-/Beitragserhöhung, A17, aus: 10., S.58  
**(Abb.WK.IX.a.4)** Beitragsfixierung durch Leistungsreduktion, A17, aus: 10., S.60  
**(Abb.WK.IX.a.5)** Pensionsalter erhöhen um Pensionszeit zu verkürzen, A17, aus: 10., S.62

b) Indirekte Parameter

- (Abb.WK.IX.b.1)** Kürzungen in anderen Bereichen, A18, aus: 10., S.65  
**(Abb.WK.IX.b.2)** Arbeitslosigkeit für Pensionsfinanzierung bekämpfen, A18, aus: 10., S.67  
**(Abb.WK.IX.b.3)** Frauenbeschäftigungsquote für Pensionsfinanzierung erhöhen, A18, aus: 10., S.69

## 2. VERGLEICHSDATEN für SCHWEDEN und ÖSTERREICH

### I. Allgemeine und Ökonomische Vergleichsdaten SW und Ö

- (Abb.I.1)** Reales BIP-Wachstum 1981-2004; 3-Jahres Durchschnittswerte, A19, aus: Fink Marcel (2003), Sozialstaatliche Politik in Dänemark und Schweden, VÖGB/AK-Seminar, Folie 6  
**(Abb.I.2)** Öffentliches Budgetdefizit in % des BIP 1986-2003, A19, aus: Fink Marcel (2003), Sozialstaatliche Politik in Dänemark und Schweden, VÖGB/AK-Seminar, Folie 9  
**(Abb.I.3)** Öffentlicher Gesamtschuldenstand in % des BIP 1992-2003, A20, aus: Fink Marcel (2003), Sozialstaatliche Politik in Dänemark und Schweden, VÖGB/AK-Seminar, Folie 10  
**(Abb.I.4)** Inflationsrate 1997-2007, A20, aus: Eurostat - <http://epp.eurostat.ec.europa.eu>, 05/2008  
**(Abb.I.5)** Arbeitslosenquote 1993-2004, A20, aus: Fink Marcel (2003), Sozialstaatliche Politik in Dänemark und Schweden, VÖGB/AK-Seminar, Folie 7  
**(Abb.I.6)** Beschäftigungsquote Frauen 1996-2007, A21, aus: Eurostat - <http://epp.eurostat.ec.europa.eu>, 05/2008  
**(Abb.I.7)** Geschlechtsspezifischer Lohnunterschied ohne Anpassungen 1996-2007, A21, aus: Eurostat - <http://epp.eurostat.ec.europa.eu>, 05/2008

### II. Ökonomische Daten Schweden

- (Abb.II.1)** Rezessionen in Sw 1980-81 und 1990-93, A22, aus: Lachman Desmond u.a. (1998), Challenges to the Swedish Welfare State, IMF, S.8

### III. Sozial-/Sozialleistungsdaten Schweden und Österreich

**(Abb.III.1)** Sozialleistungen pro Kopf der Bevölkerung 1995-2005, A22, aus: Eurostat - <http://epp.eurostat.ec.europa.eu>, 05/2008

**(Abb.III.2)** Sozialbeiträge der Arbeitgeber 1994-2005, A23, aus: Eurostat - <http://epp.eurostat.ec.europa.eu>, 05/2008

**(Abb.III.3)** Ungleichheit der Einkommensverteilung 1995-2006, A23, aus: The social situation in the European Union 2005-2006, European Commission 04/2006, S.

**(Abb.III.4)** Armutsgefährdungsquote vor Sozialleistungen 1995-2006, A23, aus: Eurostat - <http://epp.eurostat.ec.europa.eu>, 05/2008

**(Abb.III.5)** Armutsgefährdungsquote nach Sozialleistungen 1995-2006, A24, aus: Eurostat - <http://epp.eurostat.ec.europa.eu>, 05/2008

**(Abb.III.6)** Armutsgefährdungsquote der Frauen nach Sozialleistungen 1995-2006, A24, aus: Eurostat - <http://epp.eurostat.ec.europa.eu>, 05/2008

**(Abb.III.7)** Anteil der Bevölkerung im Alter von 65+ Jahren 1996-2007, A24, aus: Eurostat - <http://epp.eurostat.ec.europa.eu>, 05/2008

**(Abb.III.8)** Bevölkerungspyramiden Ö: A25, aus: Statistik Austria 2005,2007,2008; SW: [http://www.nationmaster.com/country/sw/Age\\_distribution](http://www.nationmaster.com/country/sw/Age_distribution), 1.5.2008

**(Abb.III.9)** Gewerkschaftsdichte 1995, A26, aus: Beschreibung der sozialen Lage in Europa 2001, Europäische Kommission 2002, S57

**(Abb.III.10)** Finanzierung der Sozialausgaben durch Versicherungsbeiträge in % - 2000, A26, aus: Fink Marcel (2005), Soziale Sicherheit im internationalen Vergleich, Linz, Folie 16

**(Abb.III.11)** Finanzierung der Sozialausgaben durch Steuern und andere Einnahme in % - 2000, A27 aus: Fink Marcel (2005), Soziale Sicherheit im internationalen Vergleich, Linz, Folie 17

### IV. Sozialleistungsdaten Schweden

**(Abb.IV.1)** Entwicklung der öffentlichen Sozialausgaben in % des BIP, A27, aus: Försäkringskassan, The Scope and Financing of Social Insurance in Sweden 2003-2006, S.42

**(Abb.IV.2)** Sozialausgabenverteilung auf Hauptgruppen in % des BSP 1980-2005, A28, aus: Försäkringskassan, The Swedish Social Insurance Agency Annual Report 2006 (Extract), S.9

**(Abb.IV.3)** Kombinierte Sozialversicherungs-Beitragsraten 1970-2004, A28, aus: Försäkringskassan, The Scope and Finance of Social Insurance in Sweden 2003-2006, S.48

### V. Sozialleistungsdaten Österreich

**(Abb.V.1)** Sozialausgaben in % des BIP 1960-2001, A28, aus: Fink Marcel (2005), Soziale Sicherheit im internationalen Vergleich, Linz, Folie 3

**(Abb.V.2)** Sozialausgaben nach Zweck in % des BIP 1980-2001, A29, aus: Fink Marcel (2005), Soziale Sicherheit im internationalen Vergleich, Linz, Folie 9

### VI. Pensionssystembezogene Vergleichsdaten/-fakten Schweden und Österreich

**(Abb.VI.1)** Beschäftigungsquote älterer Erwerbstätiger 1996-2007, A29, aus: Eurostat - <http://epp.eurostat.ec.europa.eu>, 05/2008

**(Abb.VI.2)** Durchschnittliches Erwerbsaustrittsalter 2001-2006, A30, aus: Eurostat - <http://epp.eurostat.ec.europa.eu>, 05/2008

**(Abb.VI.3)** Durchschnittliches Erwerbsaustrittsalter Frauen und Männer 2001-2006, A30, aus: Eurostat - <http://epp.eurostat.ec.europa.eu>, 05/2008

**(Abb.VI.4)** OECD-Berechnungen: Einkommensersatzraten SW/Ö, A31, aus: OECD (2007), Pensions at a Glance: Public Policies across OECD Countries, Annex 1

### VII. Pensionssystembezogene Daten/Fakten Schweden

**(Abb.VII.1)** Preisgrund-, Einkommensgrundbetrag, Einkommens- und Anpassungsindex, A32, aus: Statens Pensionsverk (SPV – 2008), Base amount, in: [http://www.spv.se/Languages/English/Pensioneer/base\\_amount.htm](http://www.spv.se/Languages/English/Pensioneer/base_amount.htm), 22.7.2008

**(Abb.VII.2)** Altersquotient SW (1960-1997), A32, aus: Palmer Edward (2001), The New Swedish Pension System, aus: <http://www.ier.hit-u.ac.jp/pie/japanese/discussionpaper/dp2001/dp36/text.pdf>, 27.4.2006, S.3

- (Abb.VII.3)** Beitrags-/Leistungsgleichgewicht (ohne Puffer Fonds - 1960-1997), A32, aus: Palmer Edward (2001), The New Swedish Pension System, aus: <http://www.ier.hit-u.ac.jp/pie/japanese/discussionpaper/dp2001/dp36/text.pdf>, 27.4.2006, S.3
- (Abb.VII.4)** Beitragsraten minus Auszahlung als Prozentsatz der Beitragsrate, A33, aus: Försäkringskassan (2008), Orange Report 2007, S.29
- (Abb.VII.5)** Zusammenhang Lebenserwartung, Pensionsalter und Rentenleistung, A33, aus: Kruse Agneta/Palmer Ed (24.2.2006), The New Swedish Pension System – Financial Stability and the Central Government Budget, Paper for Conference of Urban Institute, S.6
- (Abb.VII.6)** Neue Invaliditätspension in Schweden, A33, aus: Försäkringskassan (2007), Social Insurance in Sweden 2006, S.112
- (Abb.VII.7)** Rendite: Einkommenspension (Anpassungsindexierung)/Premiepension, A34, aus: Försäkringskassan (2008), Orange Report 2007, S.16
- (Abb.VII.8)** Renditeszenarien: Einkommensersatzrate als Anteil am Letzteinkommen, A34, aus: Palmer Edward (2001), The New Swedish Pension System, aus: <http://www.ier.hit-u.ac.jp/pie/japanese/discussionpaper/dp2001/dp36/text.pdf>, 27.4.2006, S.3
- (Abb.VII.9)** Einkommensszenarien: Basis-/Optimistisches/Pessimistisches Szenario, A35, aus: Försäkringskassan (2007), Orange Report 2007, S.33, 34 u. 32
- (Abb.VII.10)** Einkommensersatzraten (1./2./3. Säule) diverser Geburtskohorten, A36, aus: Flood Lennart (2004), Can we Afford the Future? An evaluation of the new Swedish pension system., aus: <http://www.economics.gu.se>, S.17
- (Abb.VII.11)** Relatives Einkommen schwedische Pensionisten über 65 (1980/91-2004), A36, aus: Gustafson Björn u.a. (2008), Sweden's Pensioners – How they have fared in the Roller Coaster Ride through the past decade and a half of deep recession and economic exuberance, Försäkringskassan Social Insurance Working Paper 2008:1, S.37
- (Abb.VII.12)** OECD-Prognose: Relative Brutto-Rentenhöhe/Brutto-Einkommensersatzrate in SW, A36, aus: OECD (2007), Pensions at a Glance: Public Policies across OECD Countries, S.188
- (Abb.VII.13)** OECD-Einkommensszenarien vor und nach Reform in Schweden, A37, aus: OECD (2007), Pensions at a Glance: Public Policies across OECD Countries, S.189/188
- (Abb.VII.14)** Durchschnittliches „rentenbegründendes Einkommen“/Auszahlungen (Frauen/Männer), A38/39, aus: Försäkringskassan (2008), Orange Report 2007, S.26/27
- (Abb.VII.15)** Pensionisten mit/ohne Garantierente 2005, A40, aus: Försäkringskassan (2007), Social Insurance in Sweden 2006, S.182
- (Abb.VII.16)** Steigerung des äquivalenten verfügbaren Einkommens von Pensionisten zwischen 65 und 74 nach Quintilen, A40, aus: Gustafson Björn u.a. (2008), Sweden's Pensioners – How they have fared in the Roller Coaster Ride through the past decade and a half of deep recession and economic exuberance, Försäkringskassan Social Insurance Working Paper 2008:1, S.43
- (Abb.VII.17)** Anteil von PensionistInnen unter 75/100/125 % der schwedischen Armutsgrenze (1991-2004), A41, aus: Gustafson Björn u.a. (2008), Sweden's Pensioners – How they have fared in the Roller Coaster Ride through the past decade and a half of deep recession and economic exuberance, Försäkringskassan Social Insurance Working Paper 2008:1, S.47
- (Abb.VII.18)** Gründe für die Veränderung des Gini-Koeffizienten in Familien mit Haushaltsvorstand > 65, A41, aus: Gustafson Björn u.a. (2008), Sweden's Pensioners – How they have fared in the Roller Coaster Ride through the past decade and a half of deep recession and economic exuberance, Försäkringskassan Social Insurance Working Paper 2008:1, S.48

#### VIII. Pensionssystembezogene Daten/Fakten Österreich

- (Abb.VIII.1)** Durchschnittliche Alterspension in Österreich im Vergleich zur Ausgleichszulage per 12/2007, A43, Eigene Zusammenstellung nach Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger (08/2008), Österreichische Sozialversicherung in Zahlen – Ausgabe 08/2008, S. 21
- (Abb.VIII.2)** OECD-Einkommensszenarien vor/nach Reform in Österreich, A43, aus: OECD (2007), Pensions at a Glance: Public Policies across OECD Countries, S.104
- (Abb.VIII.3)** OECD-Prognose: Relative Brutto-Rentenhöhe/Brutto-Einkommensersatzrate in Ö, A44, aus: OECD (2007), Pensions at a Glance: Public Policies across OECD Countries, S.103
- (Abb.VIII.4)** Berechnungsbeispiele Arbeiter (flacher/steigender Einkommensverlauf) und Angestellte (flacher/steigender Einkommensverlauf), A44/45, aus: Mayrhober Christine (2004), Pensionsharmonisierung in Österreich und ihre Auswirkungen auf Frauenpensionen, WIFO 93/2004, S.15-17

**(Abb.VIII.5)** (Praxis-)Beispiele, A45/46aus: AK Wien (09/2004), Regierungsvorschlag zur „Harmonisierung der Pensionen“ (Gesetzesentwurf vom 8. September 2004), Aktuell 7/04, S.3,4,Anhang 1,2 (witere Beispiele siehe Anhang)

**(Abb.VIII.6)** Entwicklung des Bundesbeitrages (Ausfallhaftung) in % des BIP, A47, aus: Hauptverband der öst. SV-Träger (04/2008), Handbuch der österreichischen Sozialversicherung 2008, S.107

**(Abb.VIII.7)** Entwicklung der Pensionslastquote nach Träger (1970-2006), A47, aus: Huber Daniela (03/2008), Pensionsversicherung I – Allgemeiner Teil, VÖGB, S.25

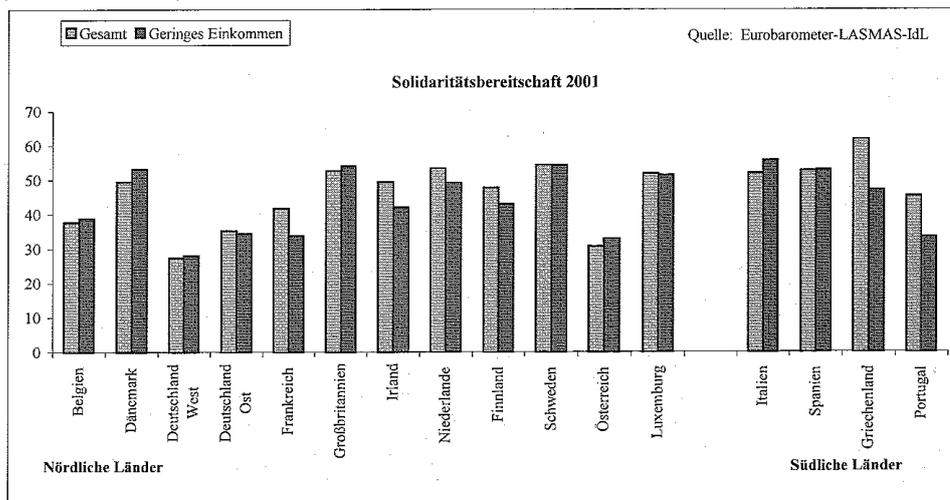
**(Abb.VIII.8)** Bundesmittelanteil an PV-Gesamtausgaben (1956-2006), A47, aus: Huber Daniela (03/2008), Pensionsversicherung I – Allgemeiner Teil, VÖGB, S.28

## ABBILDUNGS- und TABELLENANHANG

### 1. ERGEBNISSE DER EINSTELLUNGSFORSCHUNG (WK)

#### I. Einstellungen zu sozialen Sachverhalten im weiteren Sinn

(Abb.WK.I.1) Solidaritätsbereitschaft 2001



(Abb.WK.I.2) Ursachen von Armut

	Kein Glück	Faulheit	Individuelle Ursachen Gesamt	Ungerechtigkeit	Unausweichlich	Soziale Ursachen Gesamt	Keine	Weiß nicht
Belgien	17,9	17,9	35,8	31,2	23,6	54,8	4,4	4,9
Dänemark	27,5	19,3	46,8	12,8	30,6	43,4	6,0	3,8
Deutschl. (West)	11,6	17,1	28,7	33,2	25,4	58,6	3,8	8,8
Deutschl. (Ost)	9,8	14,4	24,2	50,1	18,9	69,0	3,6	3,1
Griechenland	13,7	19,9	33,6	32,9	24,8	57,7	3,7	4,9
Italien	19,4	15,4	34,8	36,1	15,8	51,9	6,2	7,2
Spanien	24,0	12,4	36,4	35,3	19,4	54,7	3,6	5,4
Frankreich	16,4	15,6	32,0	39,9	19,1	59,0	5,1	3,9
Irland	22,8	17,9	40,7	22,9	19,7	42,6	7,0	9,8
Niederlande	23,2	11,9	35,1	19,3	22,5	41,8	14,2	8,8
Österreich	12,6	22,3	34,9	29,6	24,2	53,8	6,6	4,7
Portugal	18,3	29,4	47,7	33,6	10,2	43,8	3,2	5,4
Finnland	13,4	14,7	28,1	42,5	23,4	65,9	2,4	3,6
Schweden	13,1	8,5	21,6	42,0	27,1	69,1	5,2	4,1
Großbritannien	20,9	22,5	43,4	19,5	22,3	41,8	5,2	9,7
Gesamt	17,5	17,6	35,1	31,4	21,9	53,3	5,7	5,9

Quelle : Eurobarometer 56.1, Armut und soziale Ausgrenzung in Europa (2001)

(Abb.WK.I.2) Zuständigkeit für Hausarbeit nach Gender

	Respondent is responsible for....								
	Cleaning the house			Cooking			Doing the ironing		
	Male	Female	Total Answers "You"	Male	Female	Total Answers "You"	Male	Female	Total Answers "You"
EL	3%	91%	48%	3%	93%	49%	1%	95%	49%
LT	14%	90%	51%	14%	88%	50%	13%	89%	49%
DE	11%	87%	50%	18%	87%	54%	10%	90%	52%
SK	10%	87%	49%	8%	89%	49%	5%	94%	50%
MT	8%	87%	48%	10%	88%	50%	11%	92%	52%
CZ	6%	86%	47%	6%	89%	48%	2%	93%	48%
CY	10%	86%	46%	9%	90%	48%	9%	88%	47%
HU	7%	85%	44%	8%	86%	45%	7%	89%	46%
IT	11%	85%	47%	12%	87%	48%	6%	85%	44%
UK	11%	83%	45%	18%	77%	46%	10%	79%	43%
PT	6%	81%	44%	8%	85%	47%	8%	88%	48%
EE	10%	81%	47%	10%	81%	47%	4%	88%	48%
IE	11%	80%	46%	13%	81%	47%	6%	85%	46%
PL	9%	80%	44%	11%	81%	46%	9%	85%	46%
LV	11%	79%	44%	11%	78%	44%	8%	85%	46%
FR	11%	77%	44%	17%	77%	47%	9%	87%	48%
BE	9%	77%	42%	16%	83%	48%	8%	87%	46%
ES	3%	77%	41%	5%	81%	45%	7%	87%	49%
AT	5%	76%	39%	5%	84%	43%	3%	89%	44%
NL	6%	76%	40%	14%	72%	42%	10%	79%	43%
LU	17%	72%	44%	25%	82%	53%	10%	81%	45%
SL	7%	71%	39%	9%	77%	44%	7%	87%	48%
FI	14%	70%	41%	16%	68%	41%	12%	79%	44%
DK	13%	69%	39%	21%	69%	44%	14%	69%	40%
SE	19%	62%	40%	21%	66%	43%	12%	71%	41%
BG	8%	83%	45%	7%	85%	45%	7%	88%	47%
RO	5%	79%	41%	4%	85%	44%	3%	90%	46%

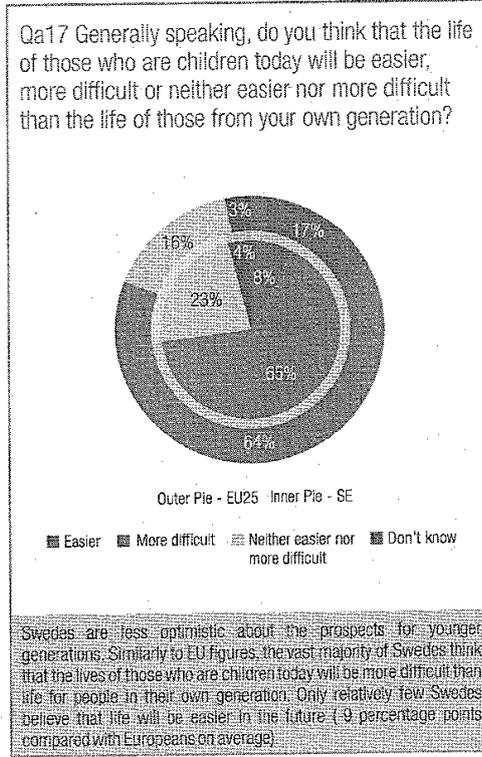
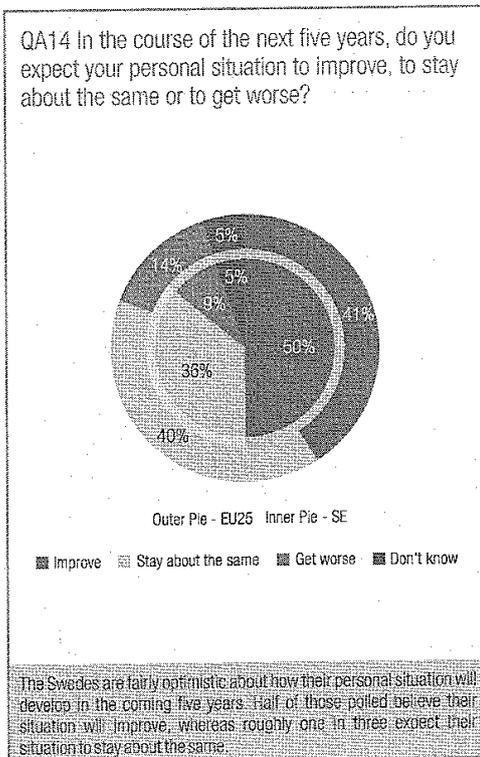
II. Einstellungen zur persönlichen Situation jedes Einzelnen

(Abb.WK.II.1) Bewertung der Lebensbedingungen Heute/Zukunft 2005

	Gegenwärtig sehr/ziemlich gut			In 5 Jahren viel/etwas besser (+) oder viel/etwas schlechter (-)					
	Wirtschaft	Arbeits- markt	Soziale Sicherheit	Wirtschaft		Arbeits- markt		Soziale Sicherheit	
				+	-	+	-	+	-
Finnland	82	31	89	55	33	55	36	38	49
Schweden	60	19	62	55	32	52	38	38	49
Dänemark	94	68	85	60	19	51	30	45	32
Vereinigtes Königreich	69	58	55	47	28	43	34	47	30
Irland	90	83	63	56	18	50	21	51	18
Niederlande	53	38	62	71	18	61	28	27	62
Belgien	39	16	80	50	33	46	42	42	36
Luxemburg	88	51	89	34	35	27	50	30	34
Frankreich	22	4	66	41	33	38	42	35	42
<b>Deutschland</b>	<b>18</b>	<b>2</b>	<b>50</b>	<b>53</b>	<b>30</b>	<b>45</b>	<b>37</b>	<b>28</b>	<b>52</b>
Österreich	60	39	80	48	25	40	35	31	38

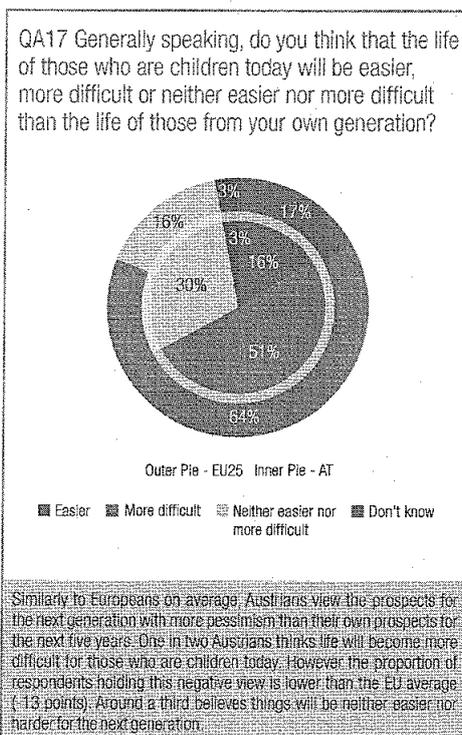
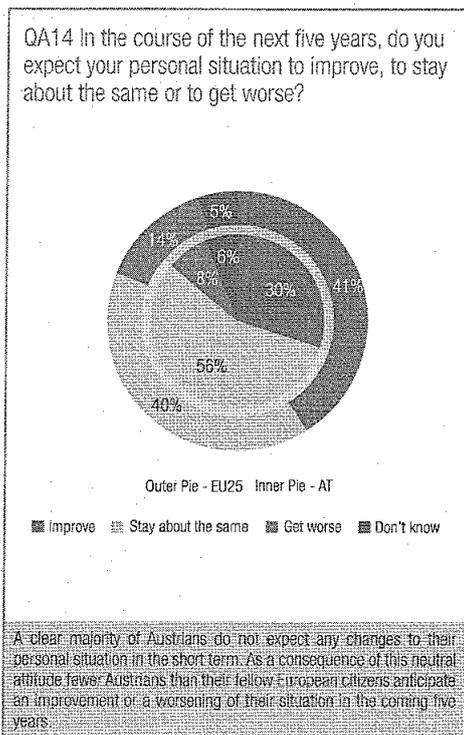
**(Abb.WK.II.2) Einschätzung zukünftige persönliche Situation in SW**

**(Abb.WK.II.3) Zukunftsaussichten der jungen Generation in SW**



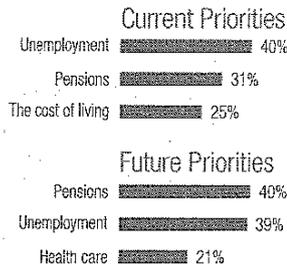
**(Abb.WK.II.4) Einschätzung zukünftige persönliche Situation in Ö**

**(Abb.WK.II.5) Zukunftsaussichten der jungen Generation in Ö**



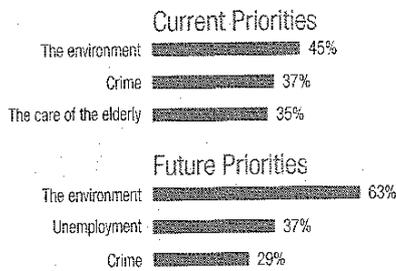
(Abb.WK.II.6) Wichtigste Zukunftsthemen in Ö und SW

TOP 3 PRIORITIES IN AUSTRIA



	Current		Future	
	EU25	AT	EU25	AT
Unemployment	38%	40%	40%	39%
The cost of living	35%	25%	28%	21%
Pensions	34%	31%	30%	40%
Health care	24%	22%	17%	21%
Crime	24%	19%	25%	20%
Terrorism	25%	15%	23%	17%
The gap between the rich and the poor	17%	17%	16%	17%
Immigration	19%	24%	10%	10%
The environment	13%	9%	14%	14%
Education	13%	7%	13%	3%
The care of the elderly	13%	17%	10%	16%
Helping others	7%	10%	7%	8%

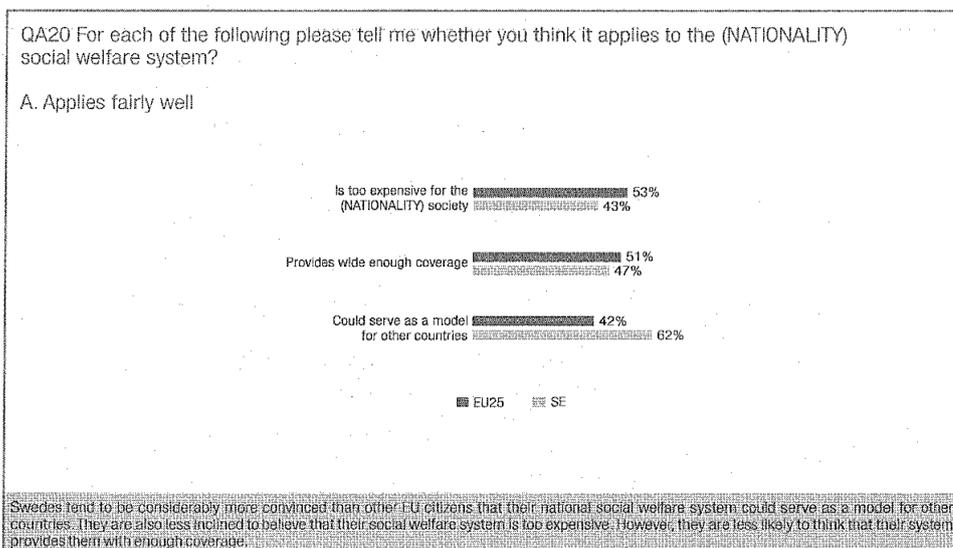
TOP 3 PRIORITIES IN SWEDEN

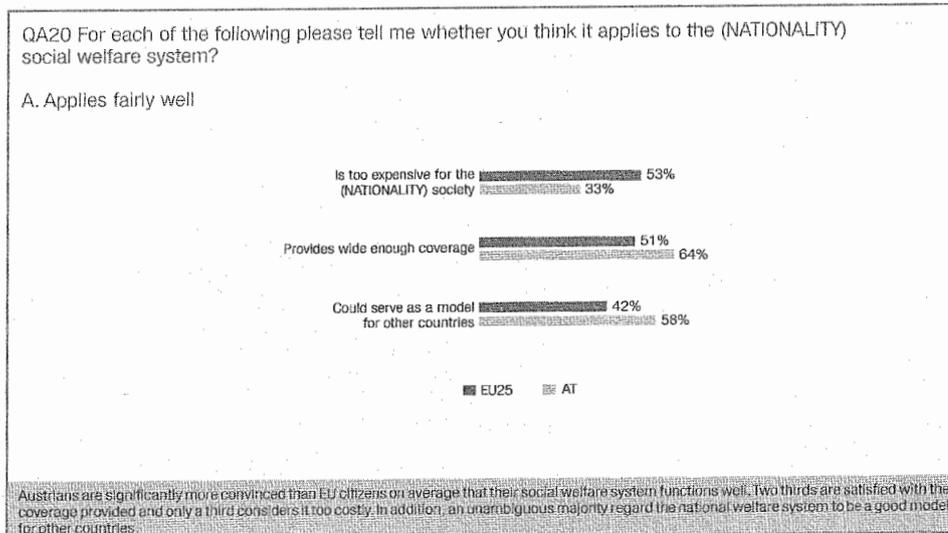


	Current		Future	
	EU25	SE	EU25	SE
Unemployment	18%	30%	40%	37%
The cost of living	36%	8%	26%	10%
Pensions	30%	12%	30%	17%
Health care	26%	30%	17%	17%
Crime	28%	37%	25%	29%
Terrorism	26%	16%	23%	17%
The gap between the rich and the poor	17%	18%	16%	20%
Immigration	14%	11%	10%	7%
The environment	13%	45%	24%	63%
Education	13%	6%	18%	10%
The care of the elderly	13%	35%	10%	14%
Helping others	7%	15%	7%	15%

III. Einstellungen zum Wohlfahrtsstaatssystem

(Abb.WK.III.1) Meinung - eigener Wohlfahrtsstaatssystem SW/Ö



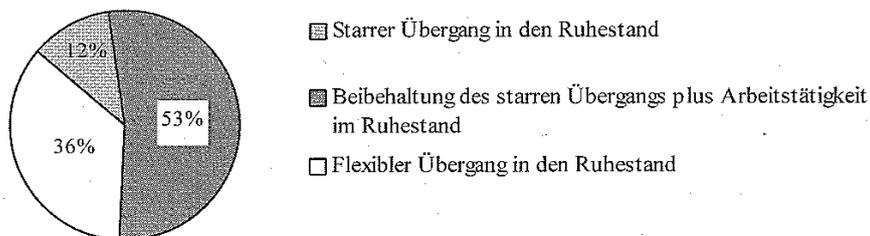


(Abb.WK.III.2) Zufriedenheit mit Leistungshöhe des Wohlfahrtsstaates, aus 6., S.77

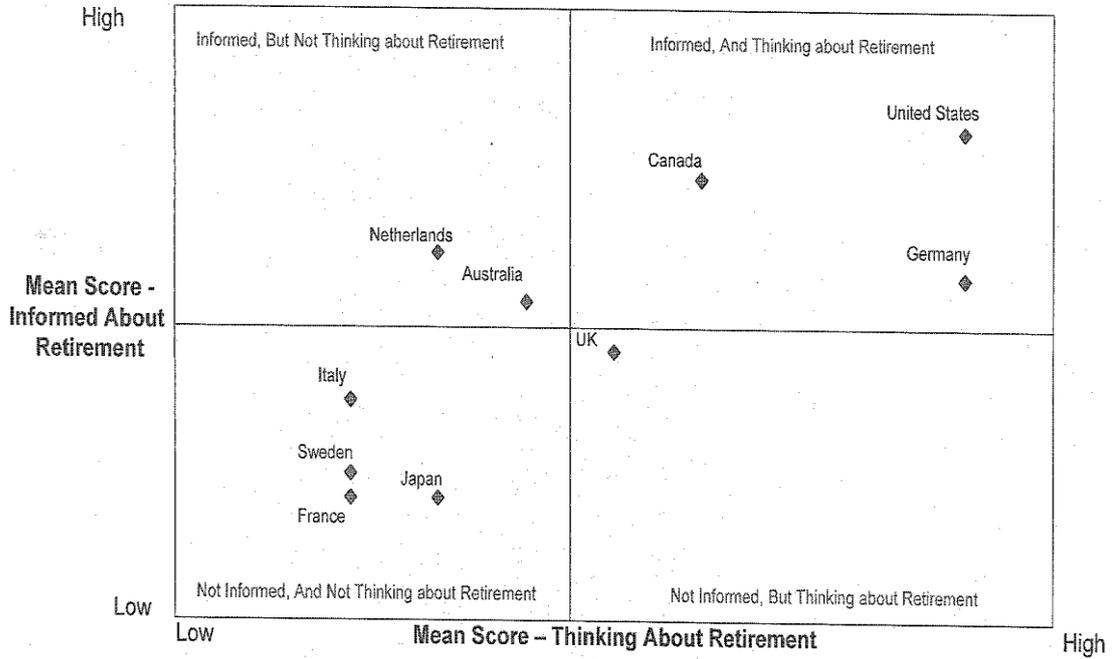
Country Results	
Luxembourg	75%
France	74%
Belgium	72%
Finland	68%
Denmark	66%
Austria	64%
United Kingdom	64%
Spain	61%
The Netherlands	59%
Germany	55%
European Union (25)	51%
Ireland	50%
Slovenia	49%
Malta	48%
Sweden	47%

#### IV. Allgemeine Hoffnungen/Ängste/Erwartungen hinsichtlich der Pension

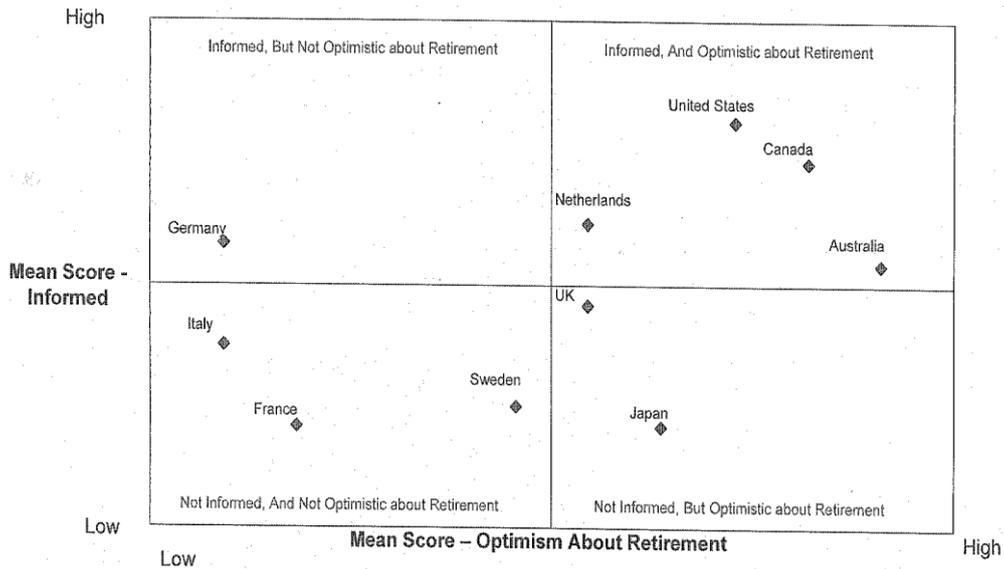
(Abb.WK.IV.1) Präferenzen zum Ruhestandsübergang in Ö



(Abb.WK.IV.2) Informationszustand / Nachdenken über Pension



(Abb.WK.IV.3) Informationsstand über vs. Optimismus bezüglich Pension



V. Hoffnungen/Ängste/Erwartungen zum Pensionssystem direkt

**(Abb.WK.V.1)** Können Menschen in Zukunft erst später in Pension gehen?

	1992	1999
Austria	-	67.8
Belgium	28.8	40.8
Denmark	26.8	53.8
Finland	-	67.1
France	41.6	60.5
Germany	45.5	41.2
Greece	13.6	5.9
Ireland	29.7	25.9
Italy	32.9	40.4
Luxembourg	25.1	40.6
Netherlands	47.8	50.7
Portugal	22.9	25.1
Spain	29.0	37.3
Sweden	-	80.5
UK	24.8	31.8
EU 12 (1992)/15 (1999)	35.2	40.1

**(Abb.WK.V.2)** Wird privater Pensionsanteil in Zukunft höher?

	Yes	No	Don't Know
Austria	61.7	13.1	25.2
Belgium	53.6	20.6	25.7
Denmark	82.8	8.9	8.3
Finland	65.5	20.1	14.4
France	67.2	15.8	17.0
Germany	59.1	22.4	18.5
Greece	42.0	28.5	29.5
Ireland	50.3	14.7	35.1
Italy	57.8	14.3	27.9
Luxembourg	53.2	25.8	21.0
Netherlands	77.0	11.6	11.4
Portugal	35.1	18.7	46.2
Spain	37.3	20.9	41.8
Sweden	80.5	8.2	11.3
UK	80.5	7.3	12.3
EU 15	61.4	16.4	22.1

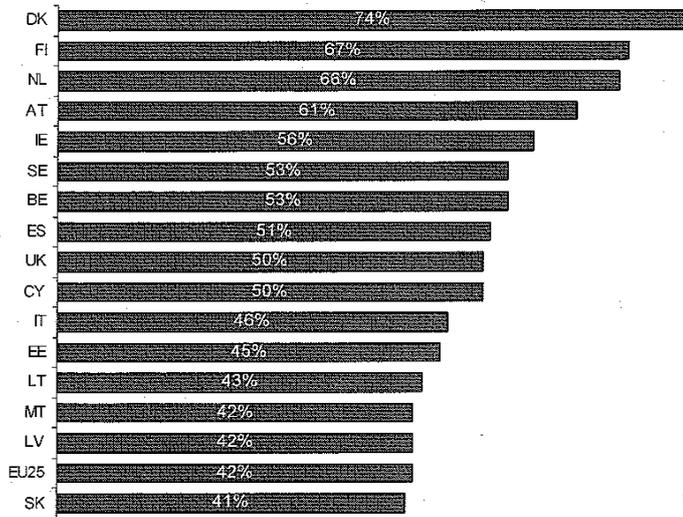
**(Abb.WK.V.3)** Gewünschtes/erwartetes/faktisches Pensionsalter

Durchschnittliches Pensionsantrittsalter	Insgesamt	Männer	Frauen
Erwartetes Pensionsantrittsalter von Nichtpensionisten PPA 2	61,8	63,0	60,1
Gewünschtes Pensionsantrittsalter von Nichtpensionisten PPA 2	57,0	58,1	55,4
Faktisches Pensionsantrittsalter 2001	58,0	58,7	57,3
Lebenserwartung ab Geburt 2001	-	75,9	81,7
Lebenserwartung im Alter von 60 Jahren 2001	-	20,4	24,2
Erwartetes Pensionsantrittsalter von Nichtpensionisten PPA 1	60,7	62,3	58,0
Gewünschtes Pensionsantrittsalter von Nichtpensionisten PPA 1	56,1	57,3	54,7
Faktisches Pensionsantrittsalter 1992	57,8	58,3	57,3
Lebenserwartung ab Geburt 1992	-	72,4	79,1
Lebenserwartung im Alter von 60 Jahren 1992	-	18,0	22,2

Anmerkung: Die Fragen lauteten: „Was glauben Sie? In welchem Alter werden Sie in Pension gehen?“ Und: „In welchem Alter würden Sie am liebsten in Pension gehen?“

Quellen: PPA 2, Frage G 7 und G 8 sowie Hauptverband 2002; PPA 1, Frage 58, 59 und 65; Kytir et al. 2002, S. 748.

(Abb.WK.V.4) Vertrauen in zukünftige eigene Pension

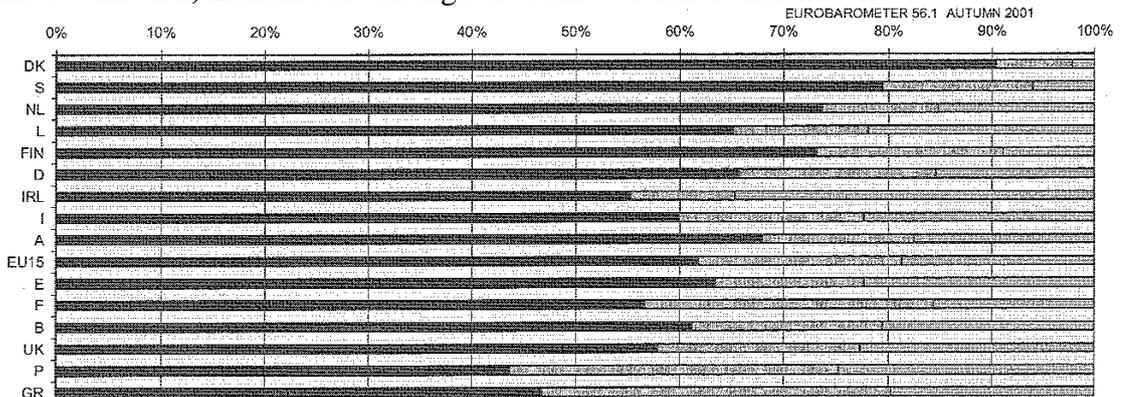


(Abb.WK.V.5) Gewünschtes/erwartetes Pensionsalter

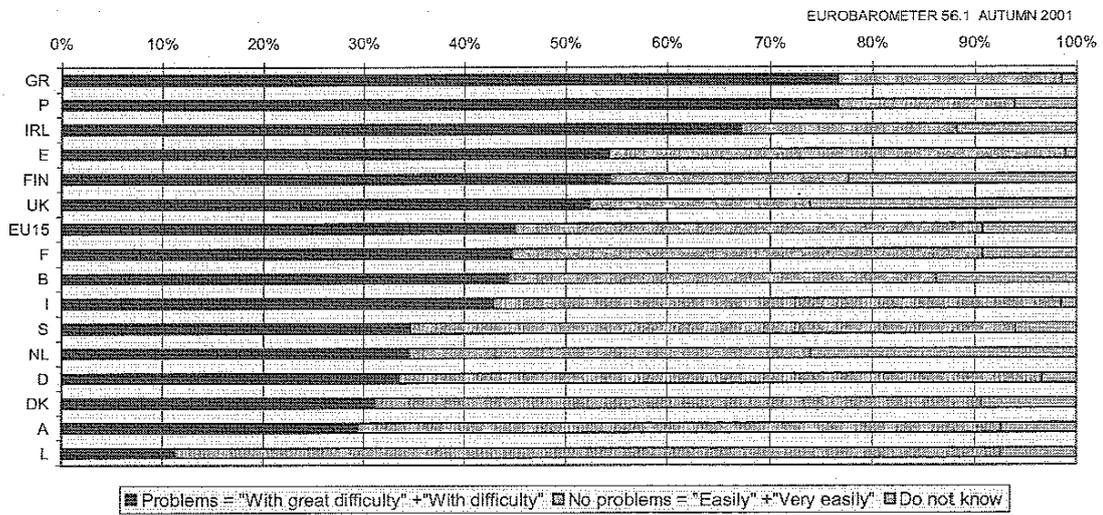
	NLD		SWE	
	Planned	Actual	Planned	Actual
49 or younger (net)	3%	2%	0%	2%
50-54 (net)	2%	1%	1%	3%
55-59 (net)	9%	4%	4%	4%
60-64 (net)	36%	30%	27%	25%
65-69 (net)	32%	41%	49%	45%
70-74 (net)	1%	4%	1%	4%
75+	1%	1%	1%	2%
Never retire	4%	4%	1%	4%
Don't know	11%	10%	15%	12%

VI. Einstellungen zur ökonomischen Situation/finanziellen Fitness von Nicht-/Pensionisten

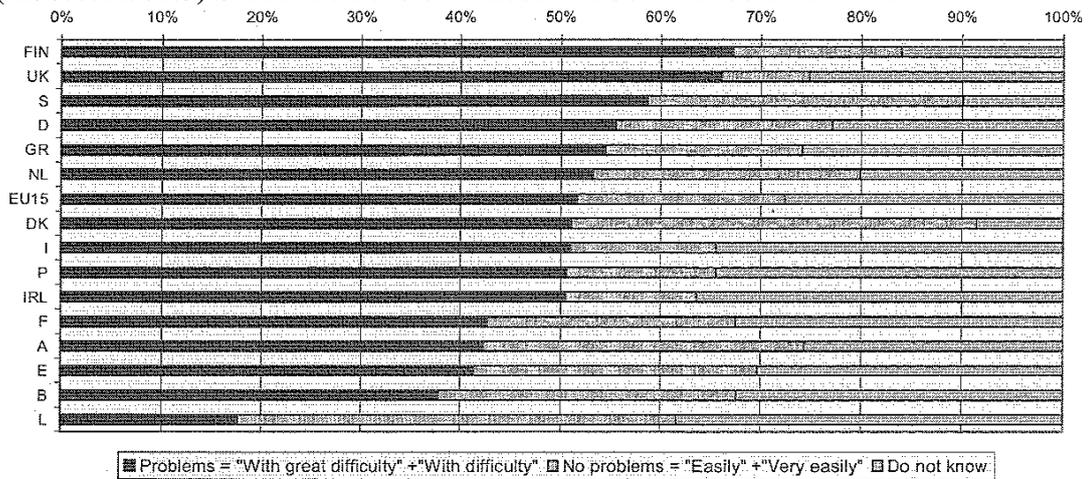
(Abb.WK.VI.1) Zukunftserwartung 5/10 Jahre – Nicht-Pensionisten



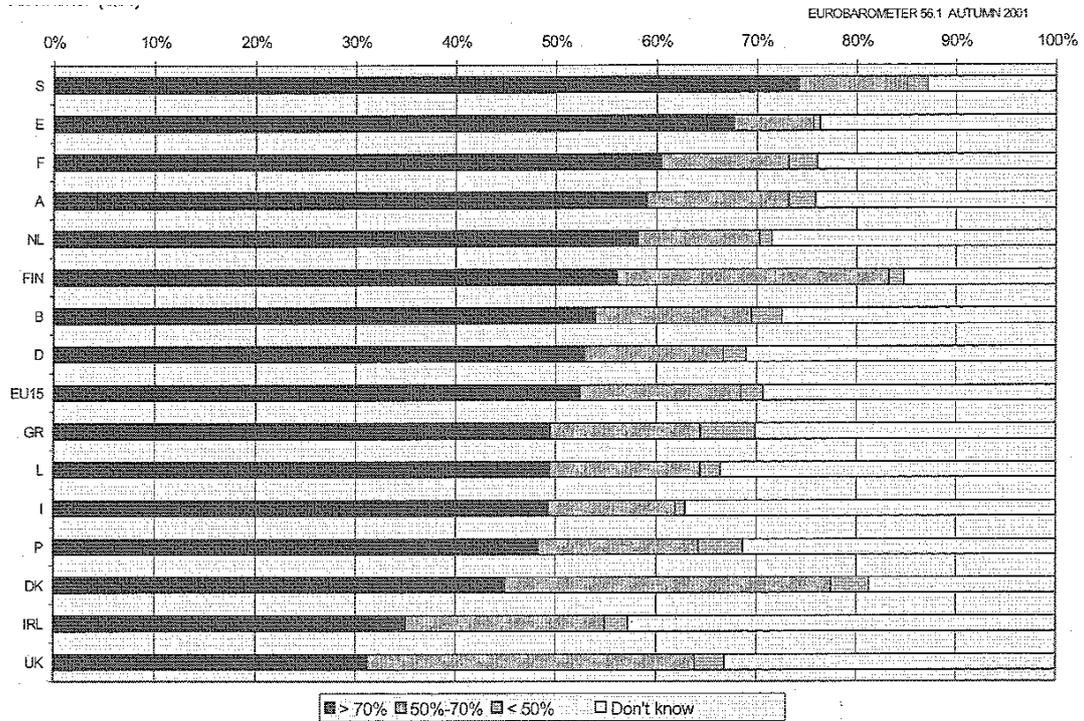
(Abb.WK.VI.2) Staatliche Pension - Leben mit/ohne Probleme – Pensionisten



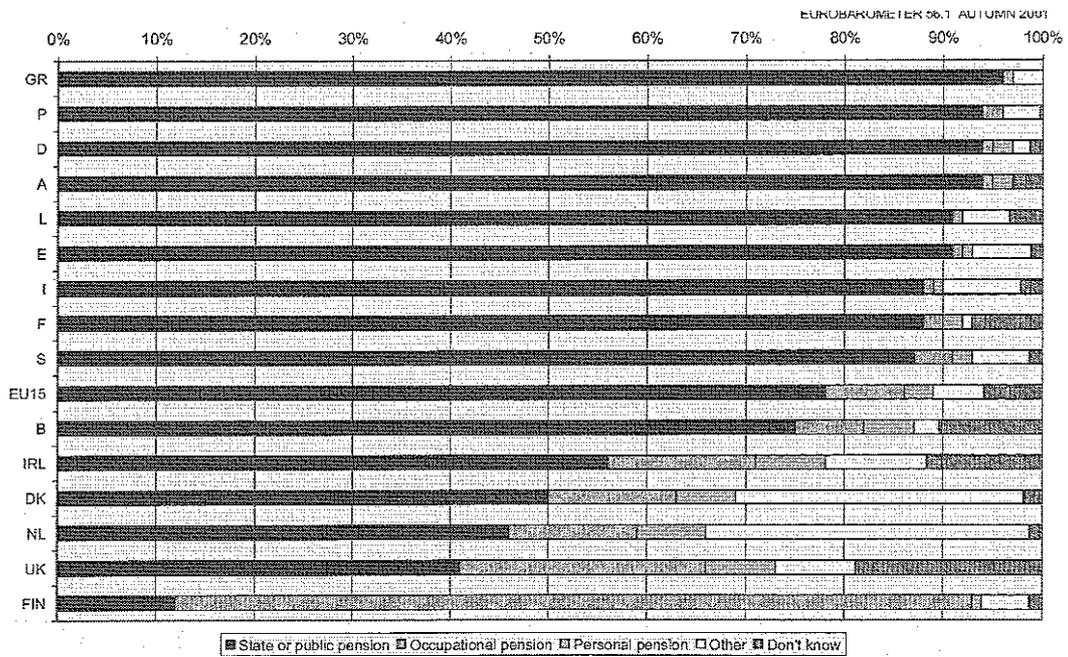
(Abb.WK.VI.3) Staatliche Pension – Leben mit/ohne Probleme – Nicht-P.



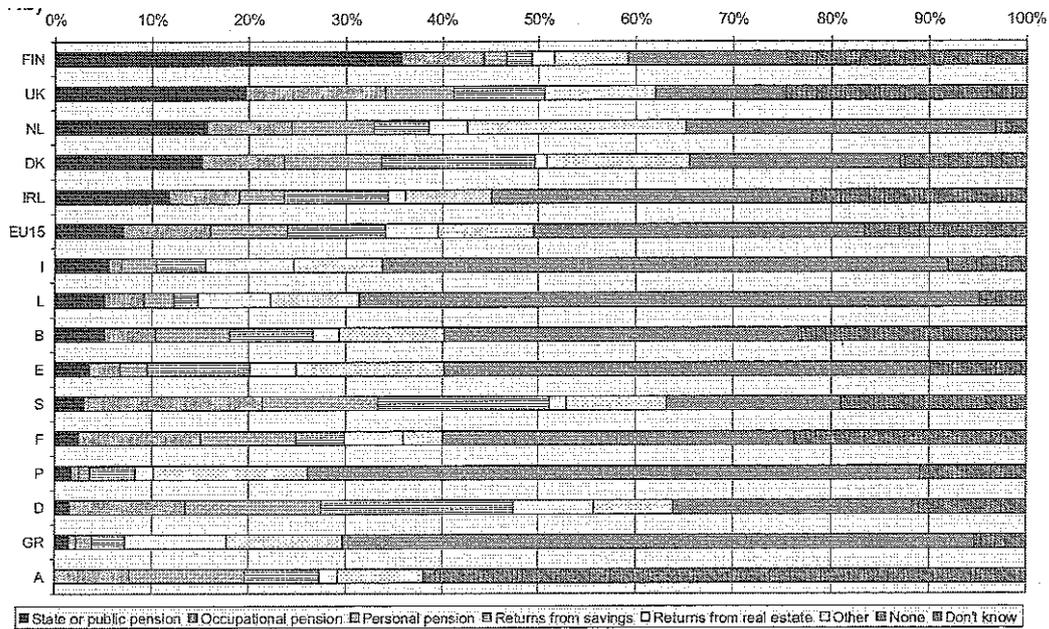
(Abb.WK.VI.4) Ausreichende Einkommensersatzrate in % des laufenden Einkommens  
- Nicht-Pensionisten



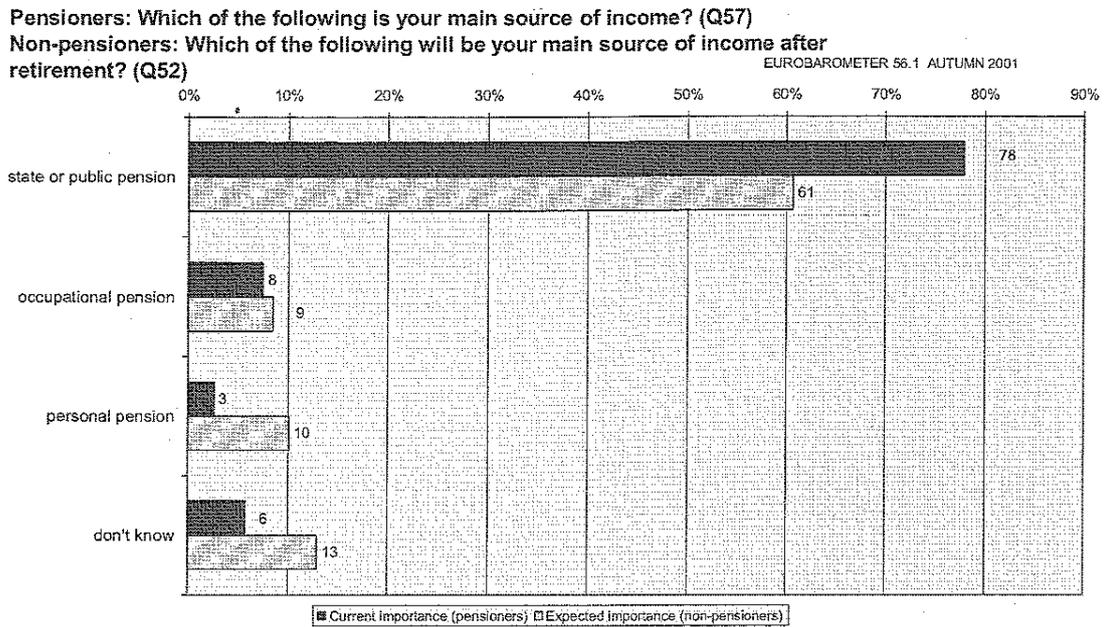
(Abb.WK.VI.5) Haupteinkommensquelle für Pensionisten



(Abb.WK.VI.6) 2. wichtigste Einkommensquelle für Pensionisten



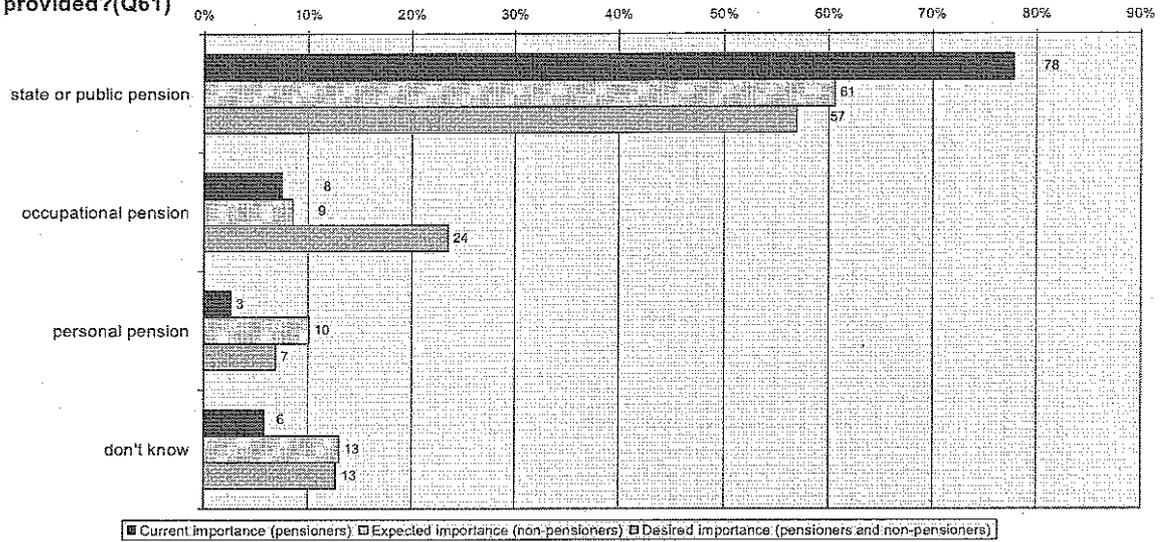
(Abb.WK.VI.7) Wichtigste Einkommensquelle – Vergleich Nicht-/Pensionisten



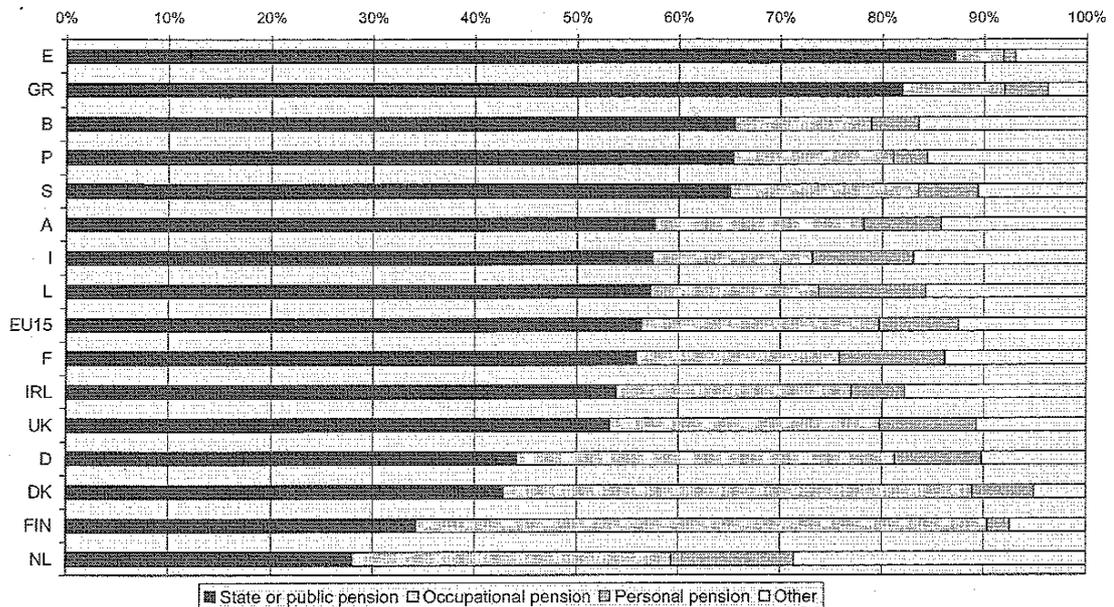
(Abb.WK.VI.8) Haupt-/erwartete/Soll-Einkommen(squelle) – Nicht-/Pensionisten

Pensioners: Which of the following is your main source of income? (Q57)  
 Non-pensioners: Which of the following will be your main source of income (Q52)  
 Pensioners and non-pensioners: How do you think that pensions should be provided?(Q61)

EUROBAROMETER 56.1 AUTUMN 2001

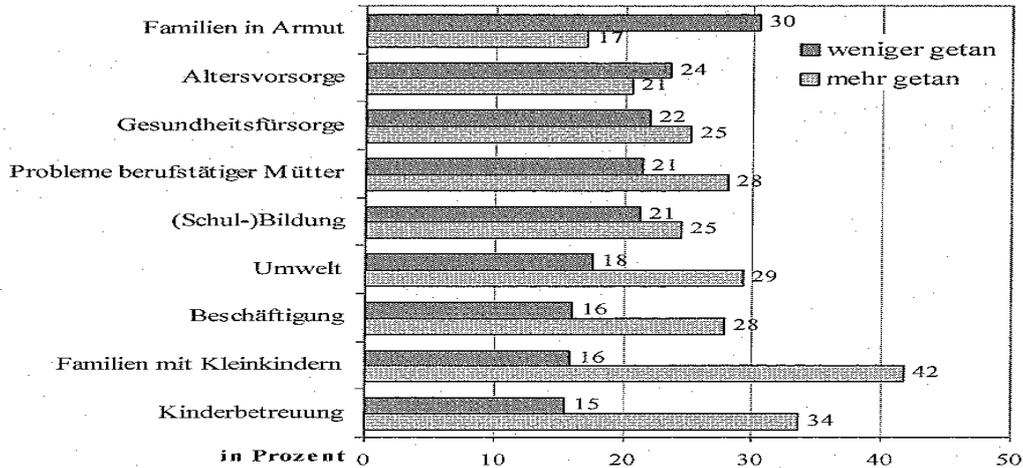


(Abb.WK.VI.9) Soll-Rolle staatlicher Pension in Zukunft – Nicht-Pensionisten



VII. Beurteilung der Regierungspolitik

(Abb.WK.VII.1) Aktivitätsbeurteilung der staatlichen Altersvorsorgepolitik Ö



(Abb.WK.VII.2) Kann Regierung Pensionen heute/in Zukunft sichern?

By Region	US		CAN		UK		AUS		GER		FRA		ITA		NLD		SWE	
	Curr %	Future %																
total trust in government	21	7	29	18	18	10	18	6	9	3	17	6	10	7	10	6	26	10
Rate 10	7	3	10	5	6	4	5	1	2	1	4	2	3	3	1	1	8	3
Rate 9	4	1	4	4	1	0	5	3	1	1	2	1	1	0	2	1	4	1
Rate 8	11	3	16	9	11	5	8	2	6	2	11	3	6	3	8	5	14	7
Rate 7	9	9	15	11	11	7	11	7	11	5	9	5	17	7	19	10	16	6
Rate 6	8	6	9	11	11	9	15	8	8	4	9	3	20	12	21	20	10	8
Rate 5	21	15	18	21	18	17	21	18	23	15	24	19	18	19	21	23	19	17
Rate 4	8	12	6	8	7	9	7	14	9	13	9	13	11	17	9	13	9	15
Rate 3	9	16	6	9	9	11	8	15	10	17	8	17	5	13	8	12	5	15
Rate 2	7	11	4	8	7	11	7	13	7	13	5	11	8	9	4	5	6	11
Rate 1	4	5	3	3	2	5	6	8	2	4	1	3	2	4	1	3	2	6
Rate 0	13	18	9	11	14	19	5	7	19	24	11	16	6	8	5	7	6	8
Mean	4.9	3.6	5.6	4.8	4.7	3.8	5.1	3.9	4.1	3.0	4.9	3.5	5.1	4.3	5.3	4.7	5.7	4.1

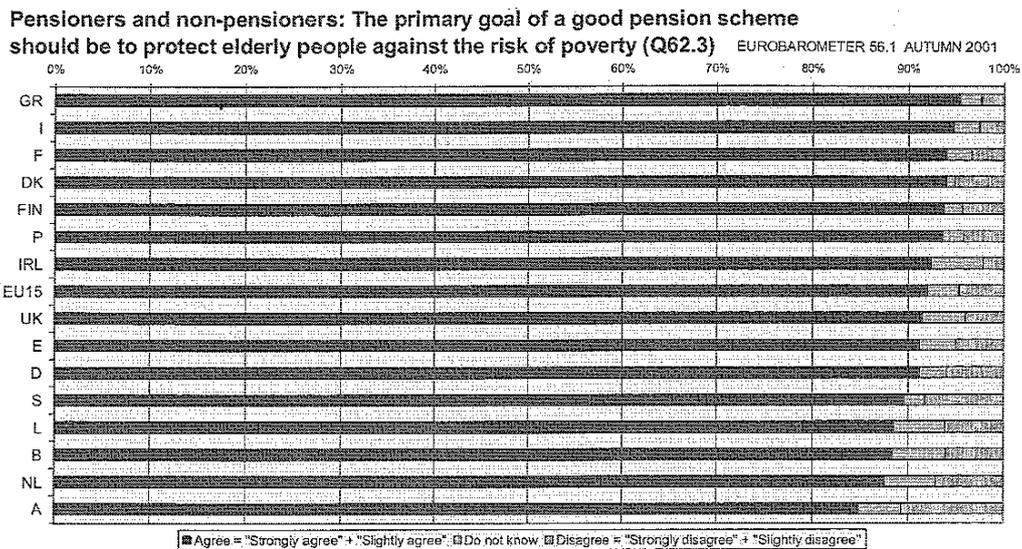
Base: n=401 (weighted base per country)  
 Q19. How much trust do you have in your government's ability to keep paying public pension benefits to CURRENT retirees?  
 Q20. How much trust do you have in your government's ability to pay public pension benefits to FUTURE retirees?  
 Please use a scale of 0 to 10 where 0 means you have absolutely no trust and 10 means you have total trust in your government.

(Abb.WK.VII.3) Verantwortlichkeit Pensionszahlung – Staat/Firmen/Privat

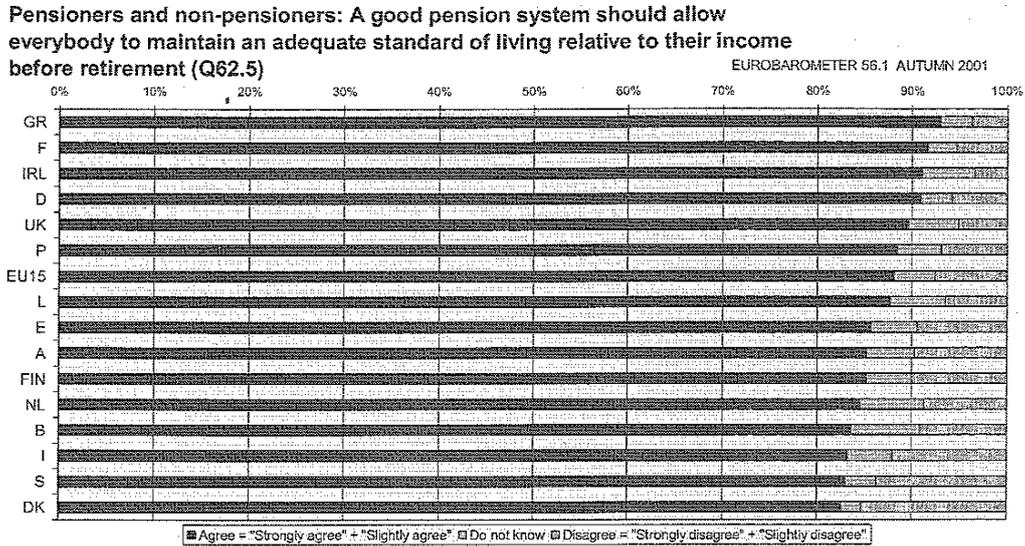
by region		US	CAN	AUS	UK	GER	FRA	ITA	SWE
Responsible for Support									
Individuals Themselves	Primary	52%	49%	44%	39%	36%	19%	11%	26%
	Some	47%	48%	52%	57%	53%	47%	42%	65%
	No	1%	3%	4%	3%	9%	27%	40%	8%
	Dk/Ref	--	--	1%	2%	2%	7%	7%	1%
Government Programs	Primary	17%	27%	25%	41%	47%	49%	66%	61%
	Some	77%	71%	71%	54%	42%	37%	29%	34%
	No	6%	2%	3%	4%	8%	8%	2%	2%
	Dk/Ref	--	--	1%	1%	2%	6%	2%	3%
Employer-based Programs	Primary	26%	21%	10%	21%	16%	15%	25%	13%
	Some	70%	74%	66%	67%	63%	56%	52%	61%
	No	4%	4%	22%	9%	16%	19%	16%	22%
	Dk/Ref	--	1%	2%	4%	3%	10%	7%	4%

VIII. Zustimmung zu Zielen und Grundprinzipien der Alterssicherung

(Abb.WK.VIII.1) Armutsvermeidung Hauptziel der Alterssicherung?

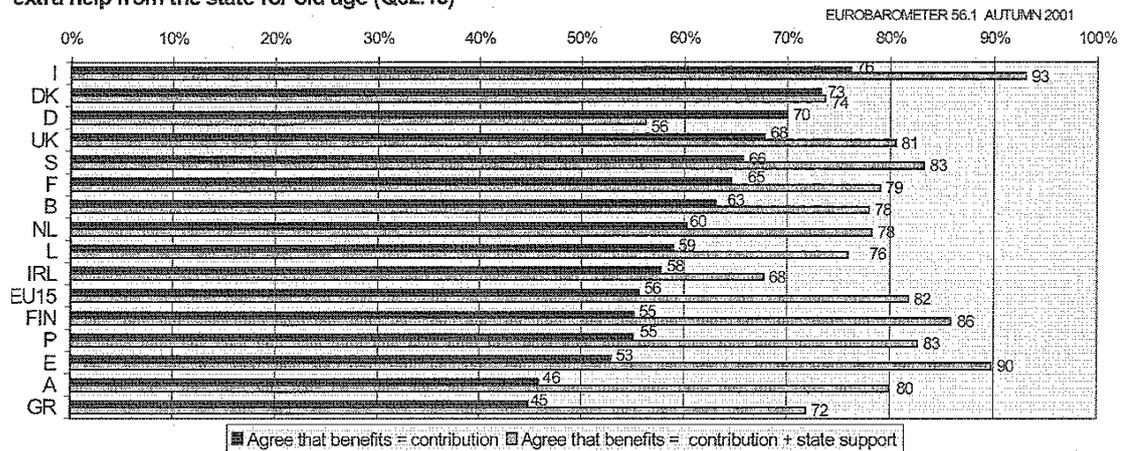


(Abb.WK.VIII.2) Lebensstandardsicherung Hauptziel der A.S.?, aus 10., S.47



(Abb.WK.VIII.3) Beitragsäquivalenz und solidarische Elemente

**Pensioners and non-pensioners:**  
**The amount of one's pension should be strictly based on the amount of contributions one has paid into the pens**  
**People who cannot pay sufficient contributions into a pension scheme (e.g. unemployed, those on low earnings**  
**extra help from the state for old age (Q62.13)**



IX. Akzeptanz von Pensionsreformmaßnahmen

a) Direkte Parameter

(Abb. WK.IX.a.1) Wie sollen Pensionen bereitgestellt werden – 1./2./3.Säule?

	Mainly public <sup>1</sup>		Mainly employers <sup>2</sup>		Mainly private arrangements <sup>3</sup>		Don't Know <sup>4</sup>	
	1992	1999	1992	1999	1992	1999	1992	1999
Austria	-	52.5	-	23.1	-	15.8	-	8.7
Belgium	58.5	63.7	19.7	16.2	11.8	10.7	10.1	9.4
Denmark	56.2	51.5	28.2	24.8	11.0	18.1	4.6	5.5
Finland	-	26.9	-	54.2	-	8.5	-	10.4
France	51.1	44.5	26.8	30.0	14.4	15.0	7.7	10.5
Germany	37.9	40.3	48.4	40.5	6.7	9.7	7.0	9.5
Greece	60.8	61.4	13.3	13.5	7.9	5.0	18.0	20.1
Ireland	45.2	49.2	25.3	23.4	9.7	13.6	19.8	13.8
Italy	51.9	40.5	23.9	22.8	9.1	17.7	15.1	19.0
Luxembourg	55.1	51.6	20.2	20.5	11.9	14.6	12.8	13.3
Netherlands	32.1	36.6	35.1	29.2	20.4	23.2	12.4	11.1
Portugal	75.6	66.4	8.7	12.7	8.2	5.4	7.2	15.6
Spain	62.9	61.4	14.2	13.5	5.9	5.0	17.1	20.1
Sweden	-	52.6	-	23.3	-	12.9	-	11.2
UK	47.9	38.6	30.9	30.7	12.8	19.5	8.3	11.1
EU 12 (1992)/ 15 (1999)	48.9	44.7	29.8	28.8	10.6	13.7	10.8	12.8

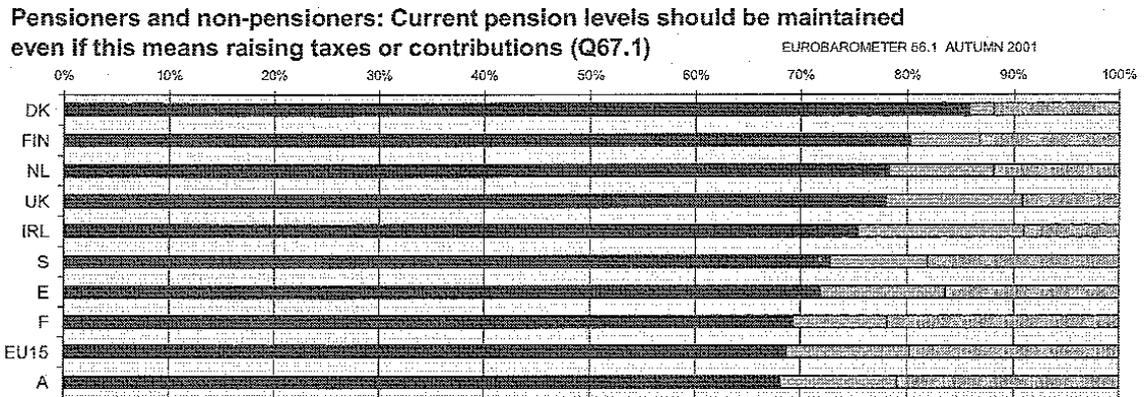
Notes

- Mainly by public authorities, financed from contributions or taxes.
- Mainly by employers, financed from their own and their employees' contributions.
- Mainly by private arrangements between individual workers and pension companies.
- Includes no answer.

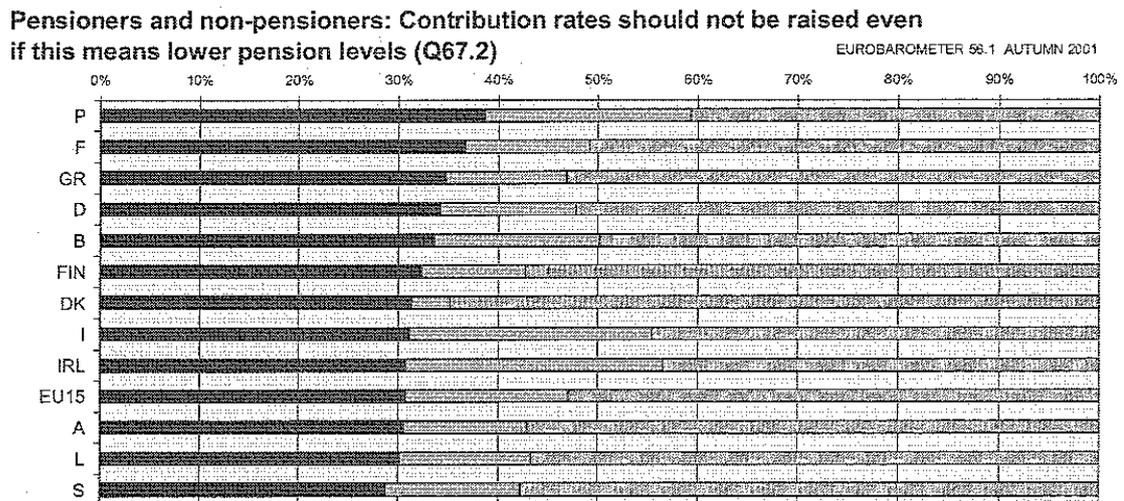
(Abb. WK.IX.a.2) Präferenzen für Pensionsreformmaßnahmen

% by country	Work and contribute longer	Maintain the retirement age and increase your social security contributions	Maintain the current retirement age and accept that you will receive less	None of these (Spontaneous)	A combination of all three (Spontaneous)	DK
EU25	22%	32%	12%	20%	6%	8%
SE	21%	38%	11%	12%	7%	11%
AT	16%	27%	17%	17%	15%	8%

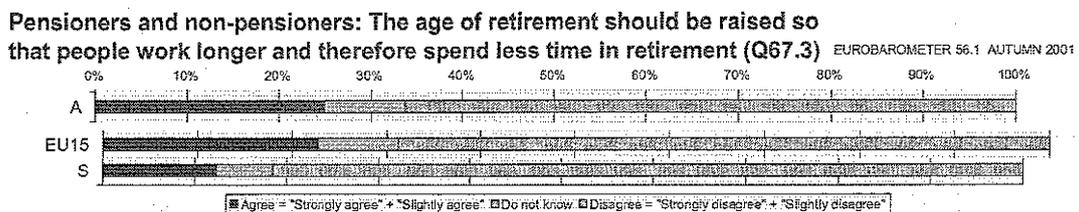
(Abb.WK.IX.a.3) Zustimmung für Steuer-/Beitragserhöhung



(Abb.WK.IX.a.4) Beitragsfixierung durch Leistungsreduktion

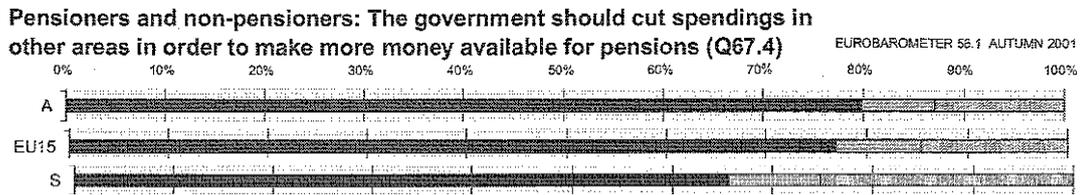


(Abb.WK.IX.a.5) Pensionsalter erhöhen um Pensionszeit zu verkürzen

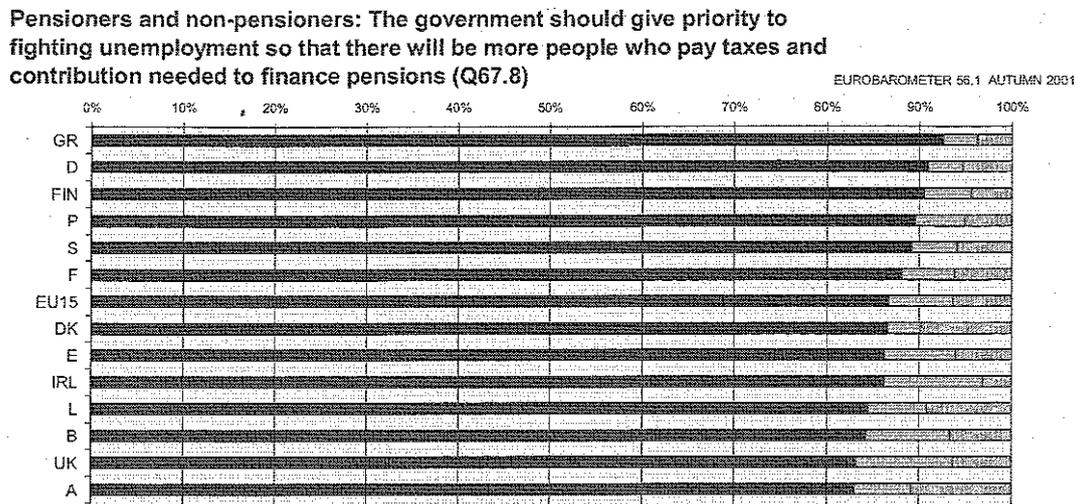


mb) Indirekte Parameter

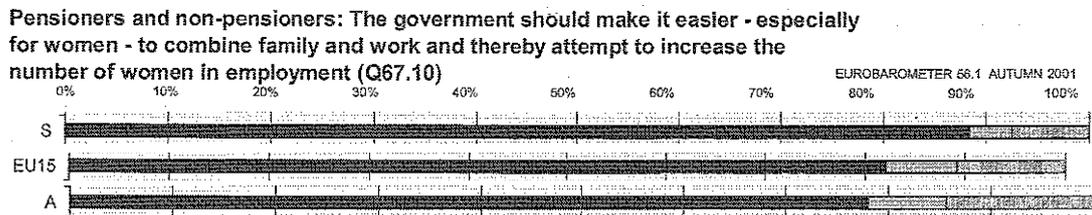
**(Abb.WK.IX.b.1) Kürzungen in anderen Bereichen**



**(Abb.WK.IX.b.2) Arbeitslosigkeit für Pensionsfinanzierung bekämpfen**



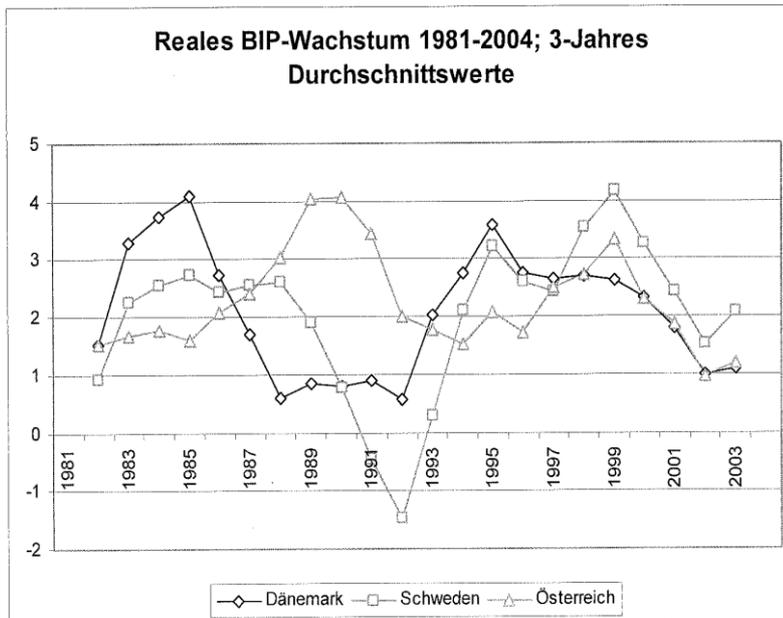
**(Abb.WK.IX.b.3) Frauenbeschäftigungsquote für Pensionsfinanzierung erhöhen**



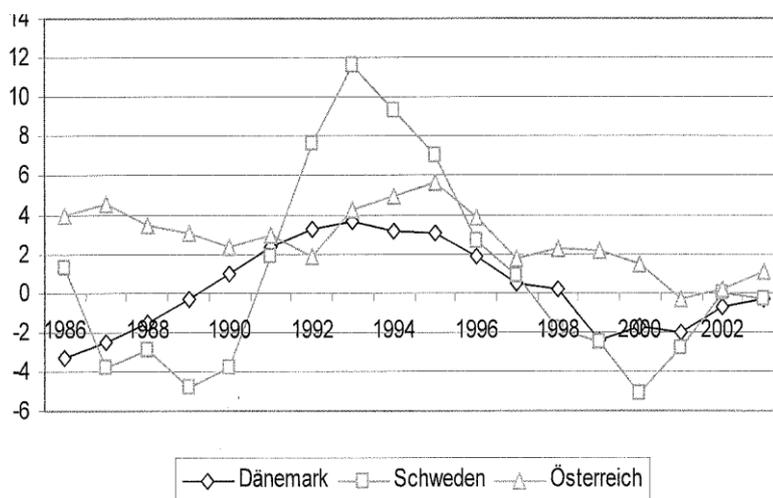
## 2. VERGLEICHSDATEN für Schweden und Österreich

### I. Allgemeine und Ökonomische Vergleichsdaten SW und Ö

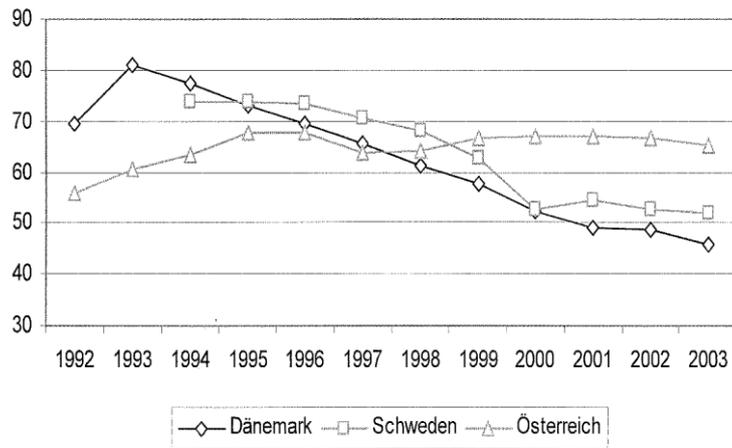
(Abb.I.1) Reales BIP-Wachstum 1981-2004 (3-Jahres-Durchschnittswerte)



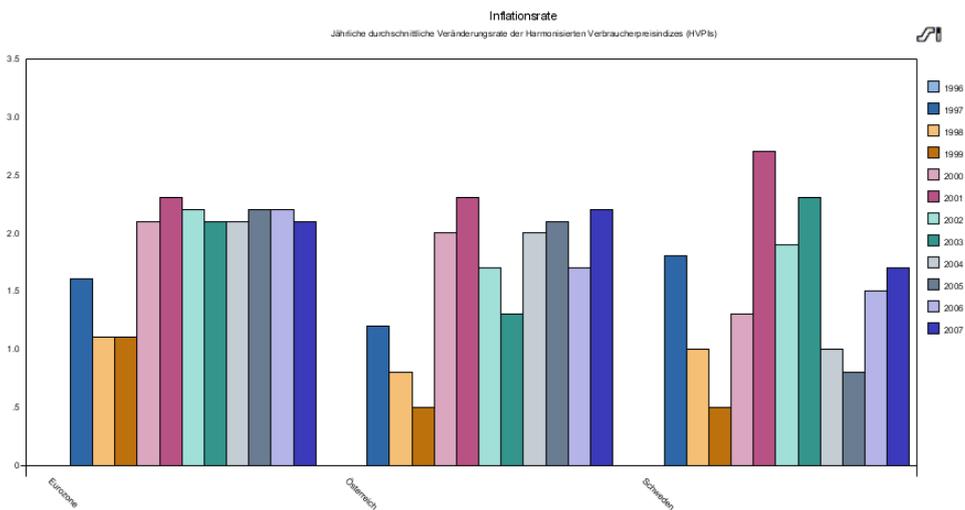
(Abb.I.2) Öffentliches Budgetdefizit in % des BIP 1986-2003



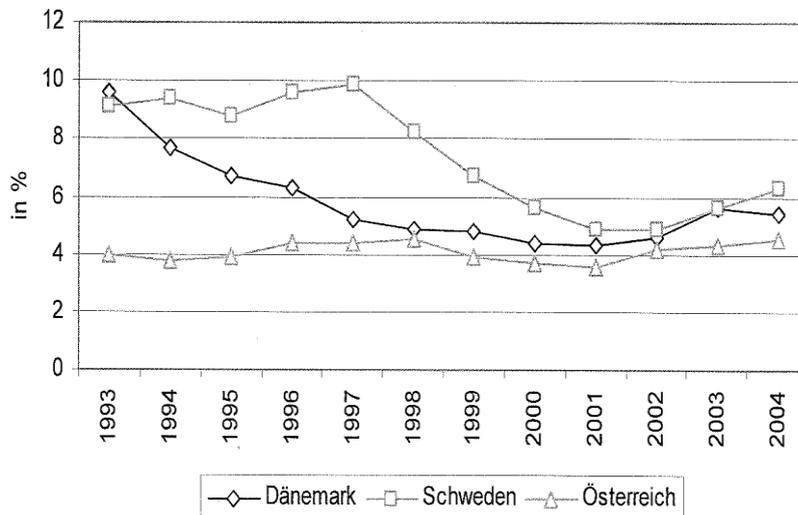
(Abb.I.3) Öffentlicher Gesamtschuldenstand in % des BIP 1992-2003



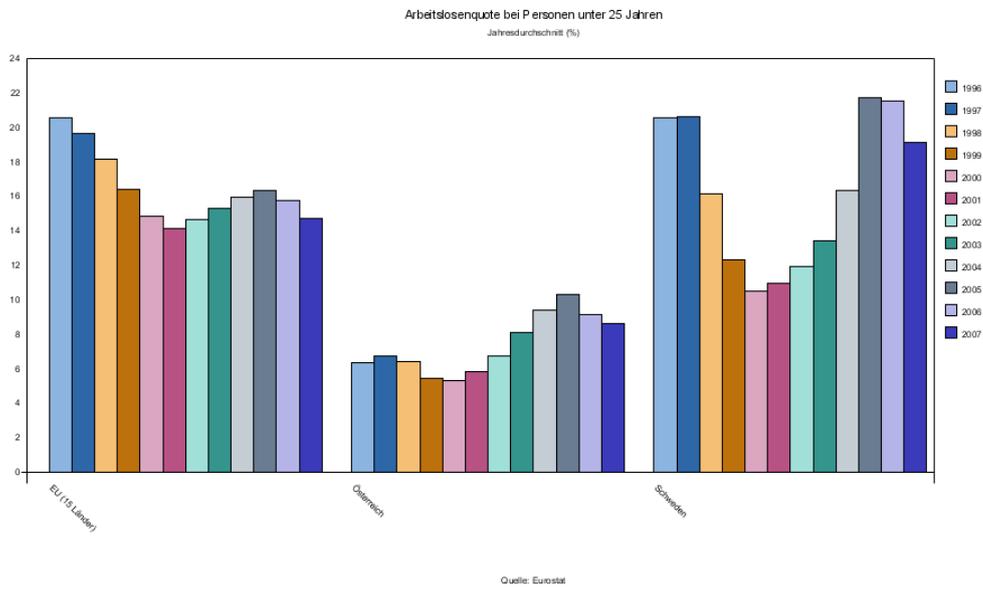
(Abb.I.4) Inflationsrate 1997-2007



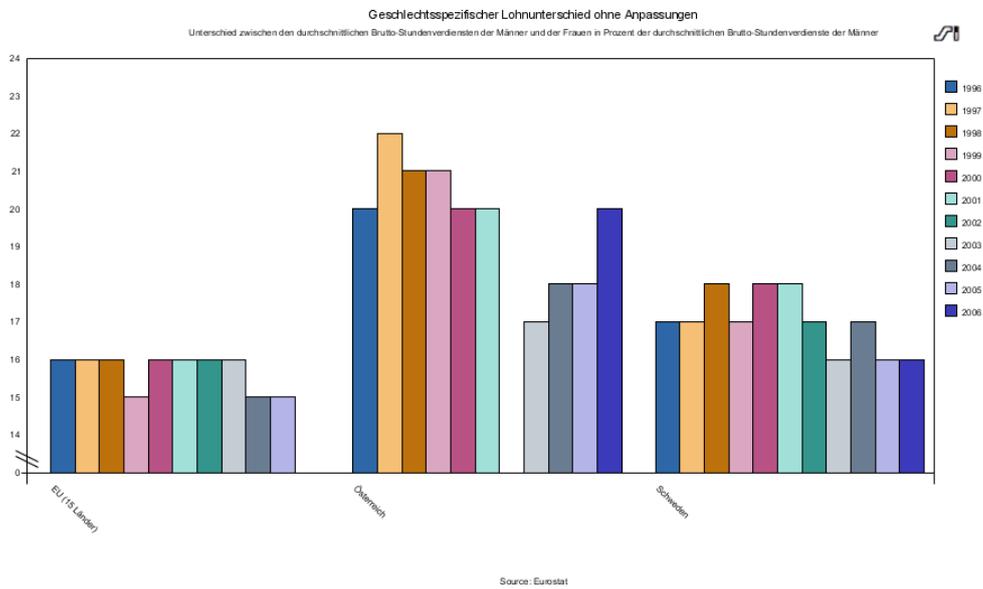
(Abb.I.5) Arbeitslosenquote 1993-2004



(Abb.I.6) Beschäftigungsquote Frauen 1996-2007

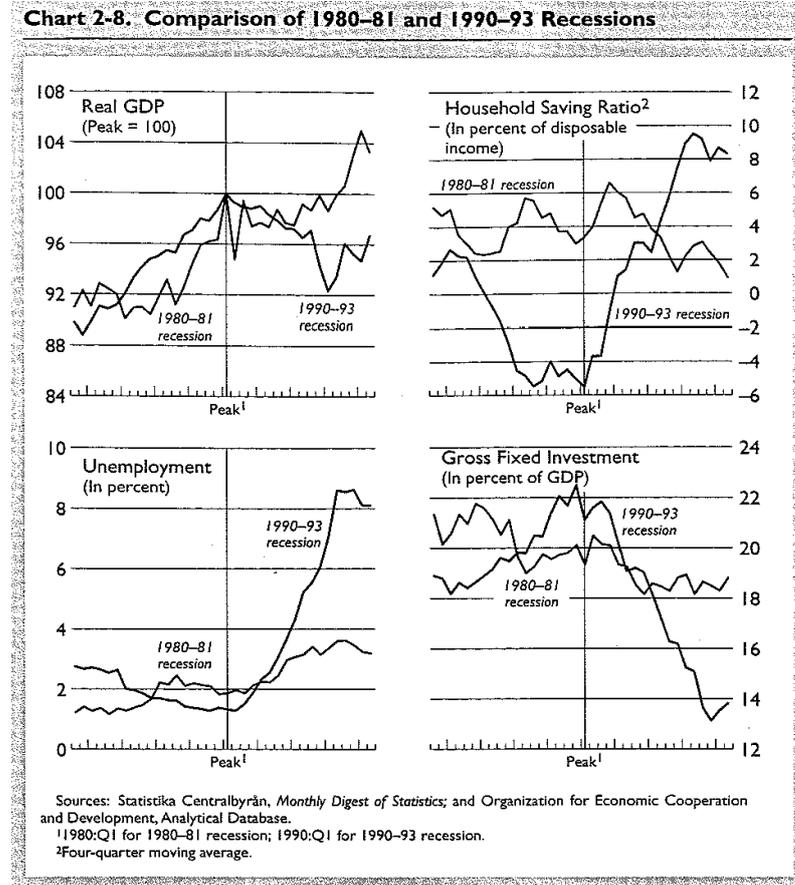


(Abb.I.7) Geschlechterspezifischer Lohnunterschied ohne Anpassungen 1996-2006



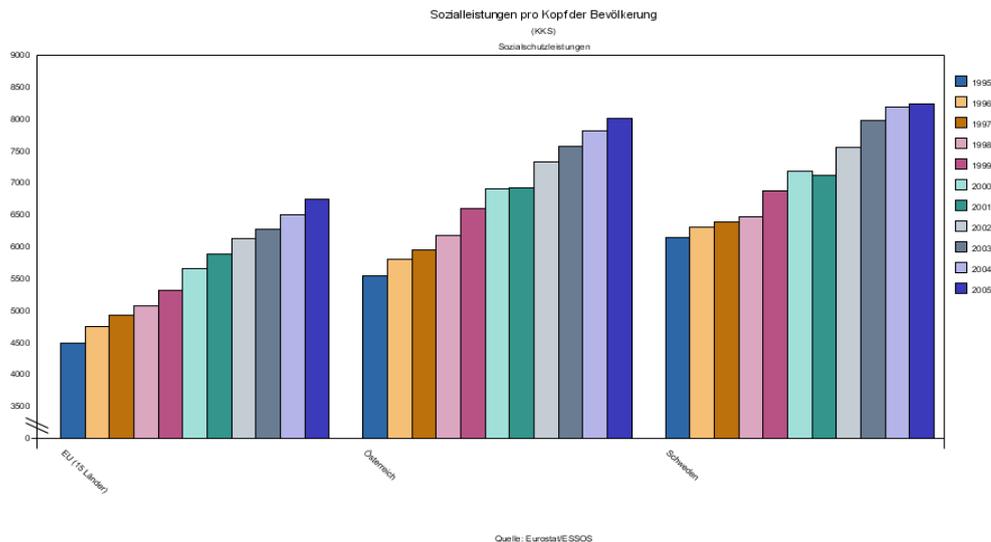
II. Ökonomische Daten Schweden

(Abb.II.1) Rezessionen in SW 1980/81 und 1990-93

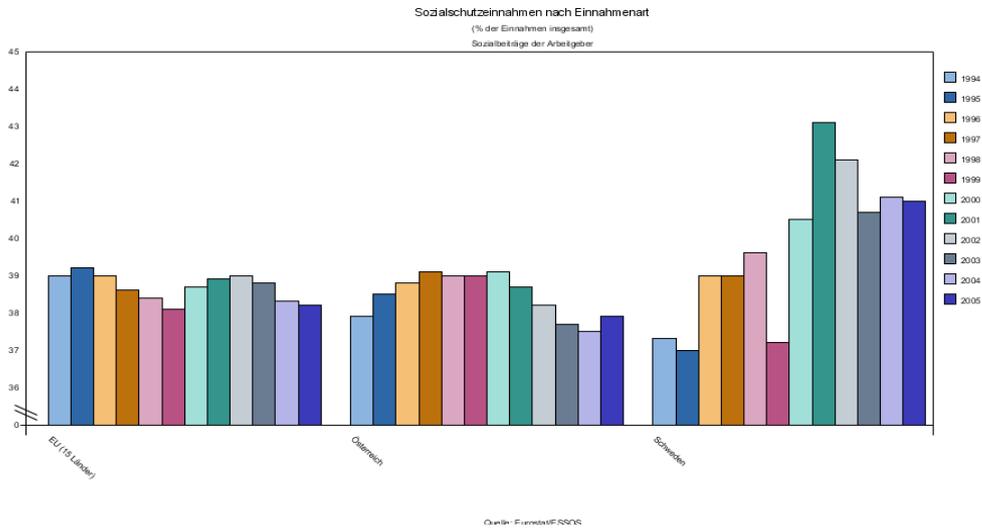


III. Sozial-/Sozialleistungsdaten Schweden und Österreich

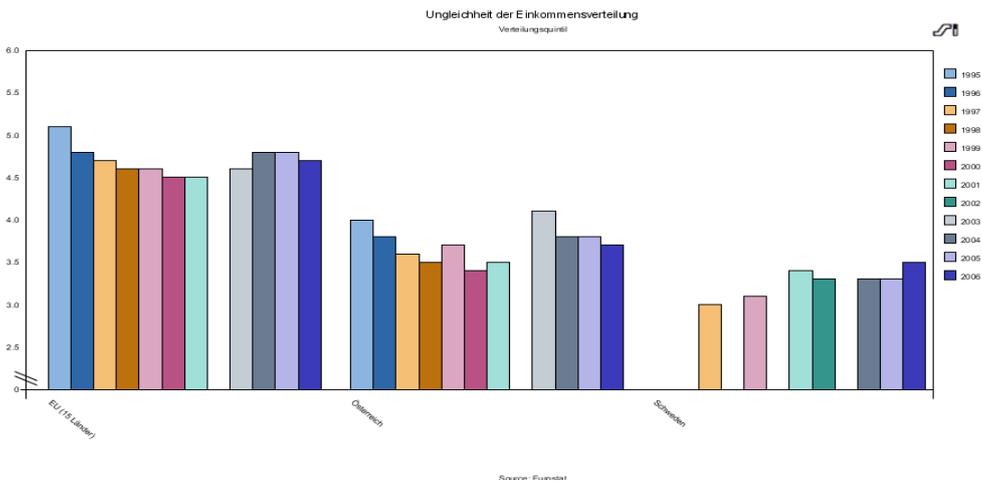
(Abb.III.1) Sozialleistungen pro Kopf der Bevölkerung 1995-2005



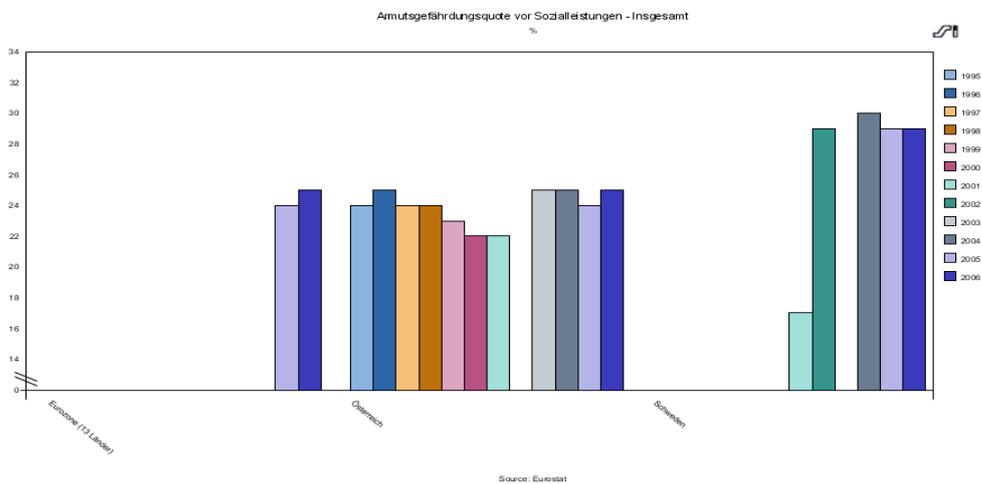
(Abb.III.2) Sozialbeiträge der Arbeitgeber 1994-2005



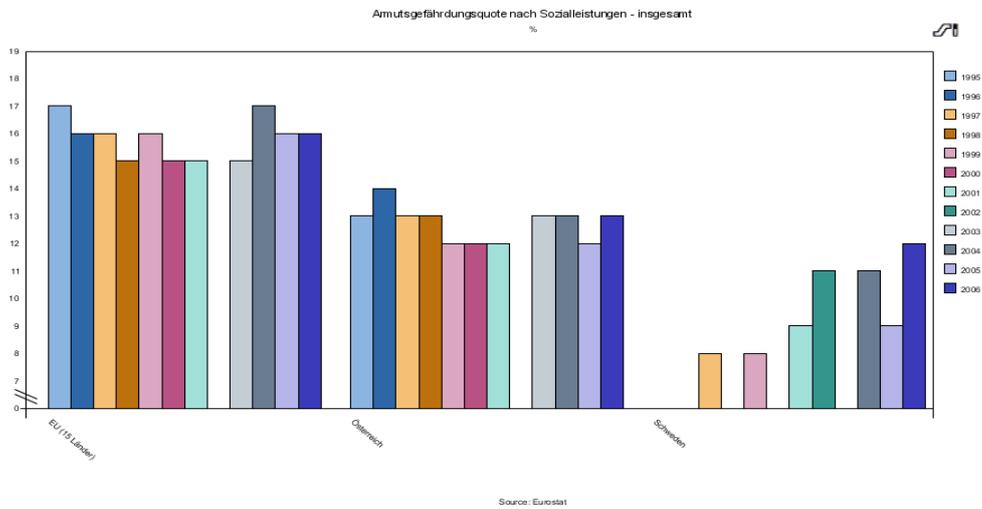
(Abb.III.3) Ungleichheit der Einkommensverteilung 1995-2006



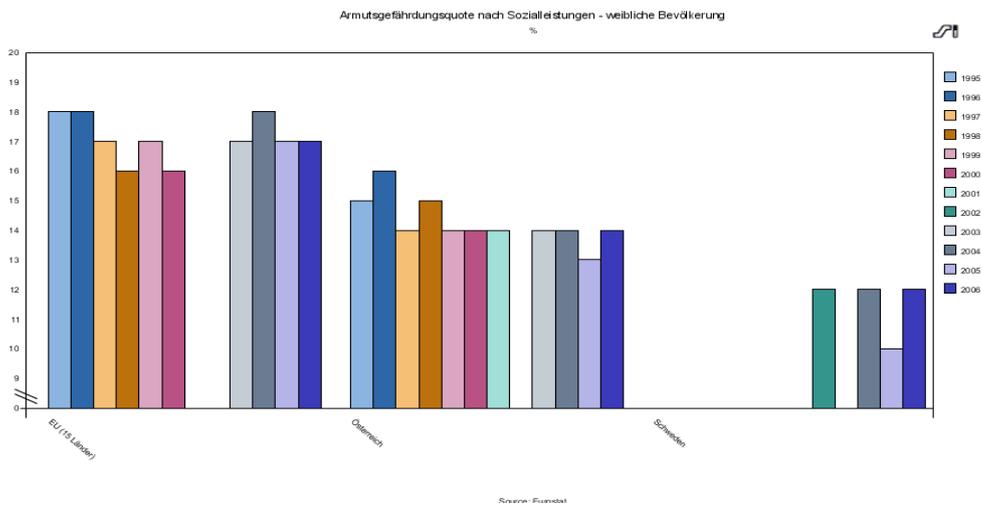
(Abb.III.4) Armutsgefährdungsquote vor Sozialleistungen 1995-2006



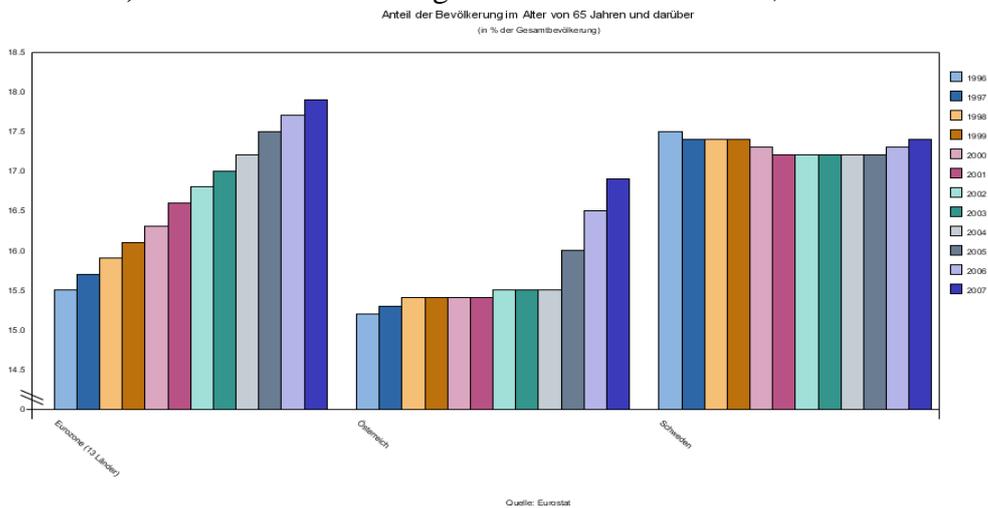
**(Abb.III.5)** Armutsgefährdungsquote nach Sozialleistungen 1995-2006



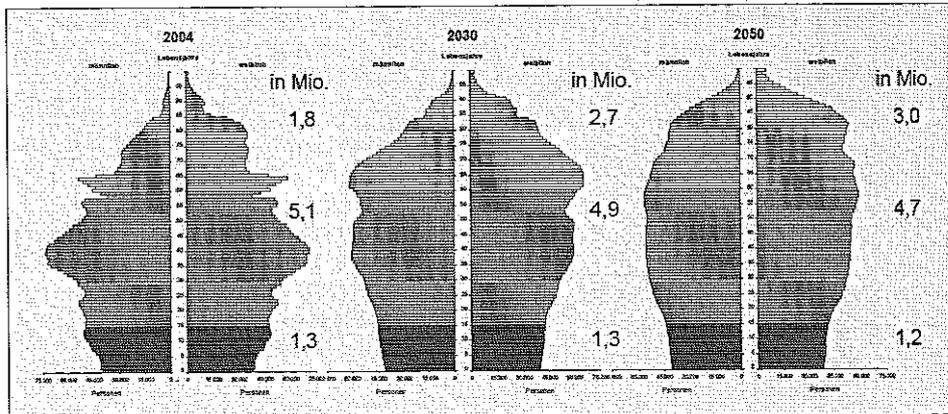
**(Abb.III.6)** Armutsgefährdungsquote der Frauen nach Sozialleistungen 1995-2006



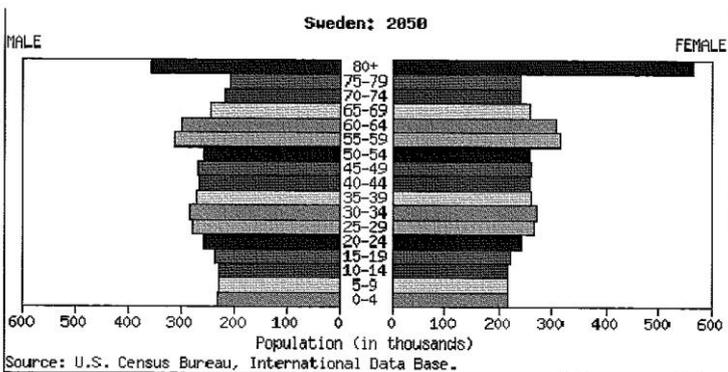
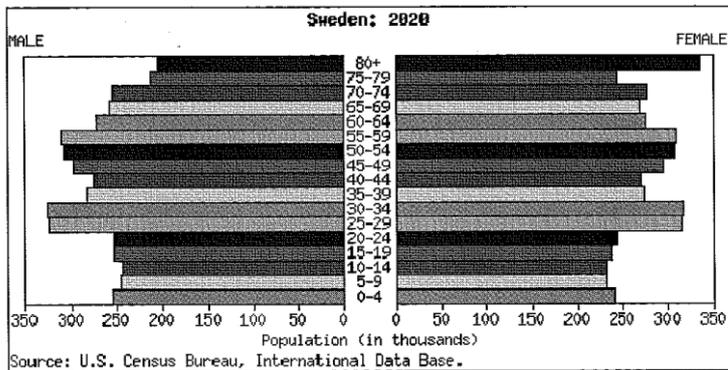
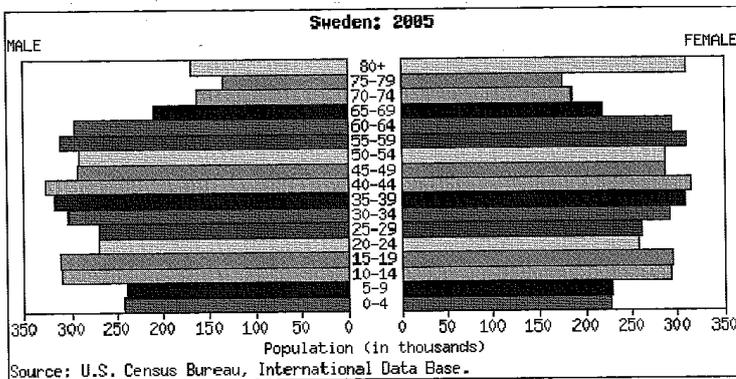
**(Abb.III.7)** Anteil der Bevölkerung im Alter von 65+ Jahren, 1996-2007



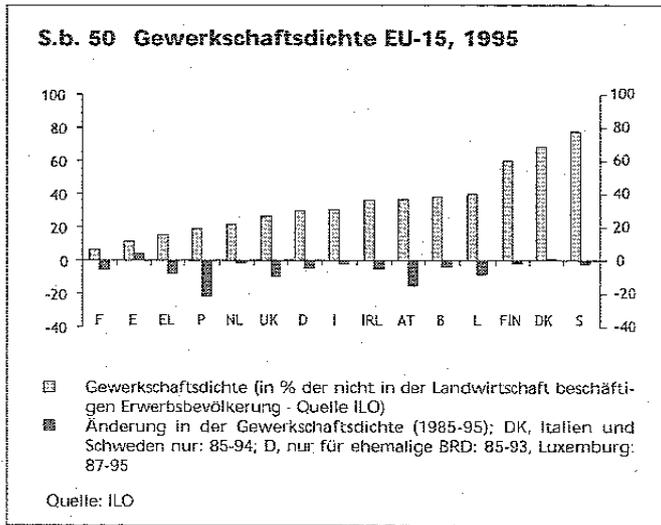
(Abb.III.8) Bevölkerungspyramiden Ö/SW



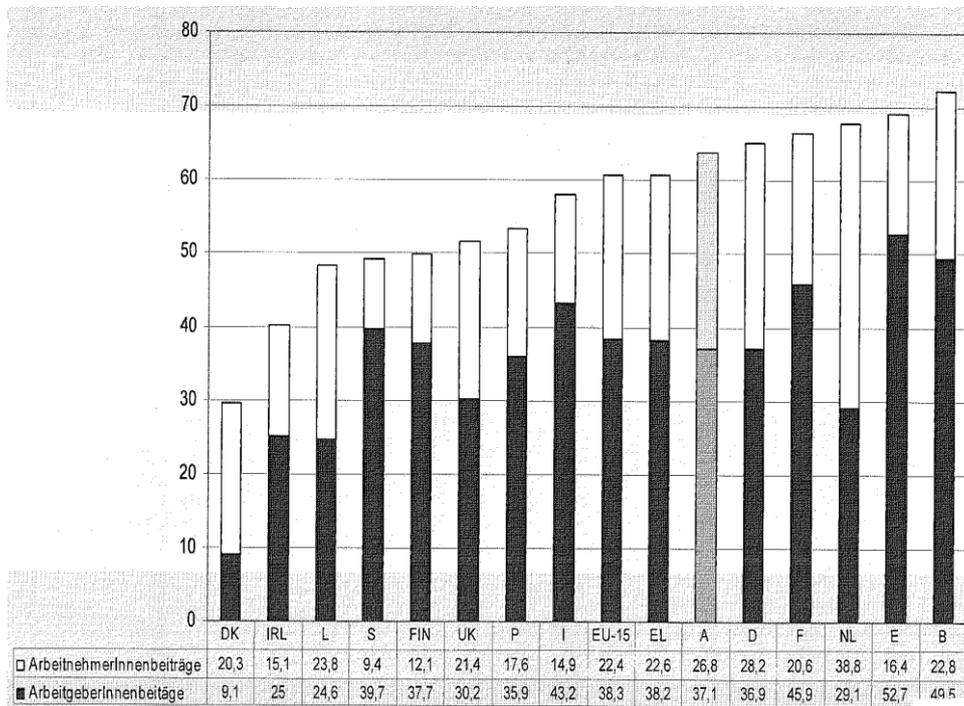
Quelle: Statistik Austria, Herbst 2005



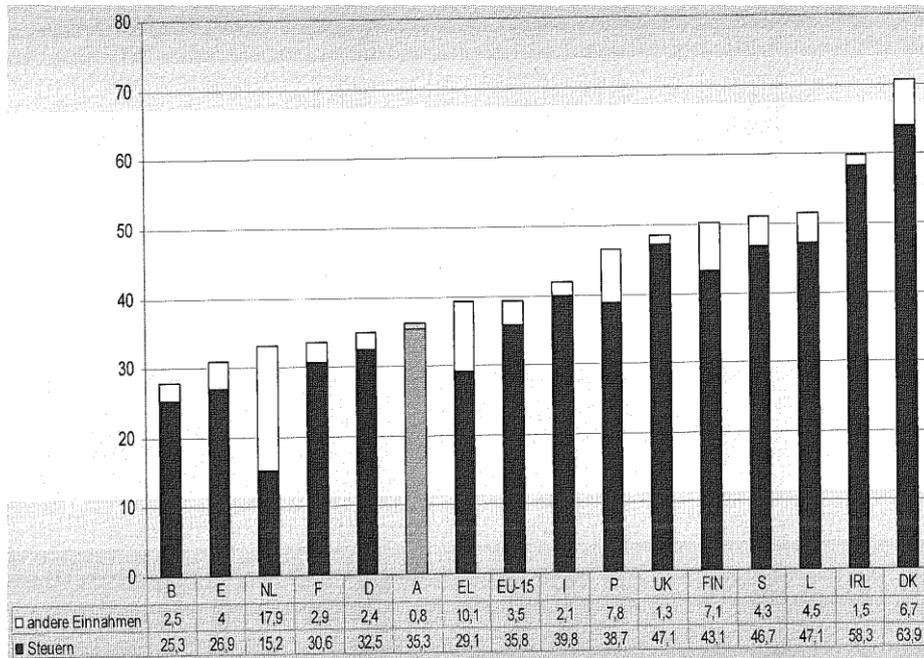
(Abb.III.9) Gewerkschaftsdichte



(Abb.III.10) Finanzierung der Sozialausgaben durch Versicherungsbeiträge in %, 2000

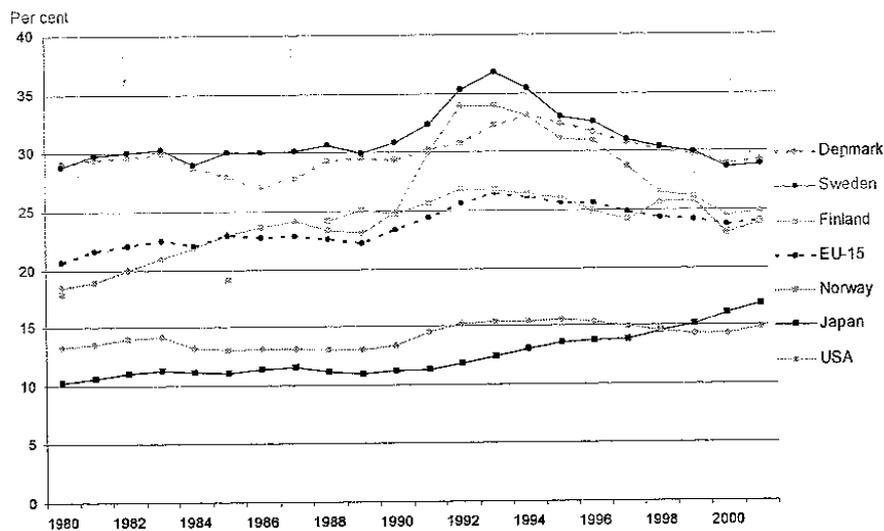


(Abb.III.11) Finanzierung der Sozialausgaben durch Steuern und andere Einnahmen, 2000



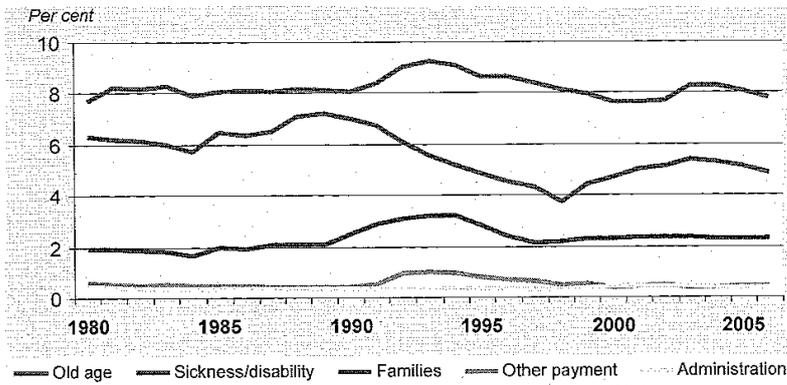
#### IV. Sozialleistungsdaten Schweden

(Abb.IV.1) Entwicklung der öffentlichen Sozialausgaben in % des BIP, 1980-2002

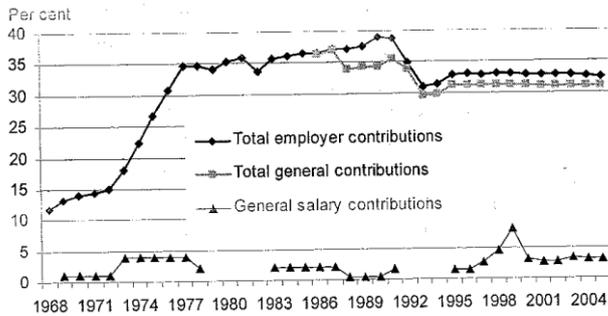


Source: OECD (2004), Social Expenditure Database

(Abb.IV.2) Sozialausgabenverteilung auf Hauptgruppen in % des BSP, 1980-2005

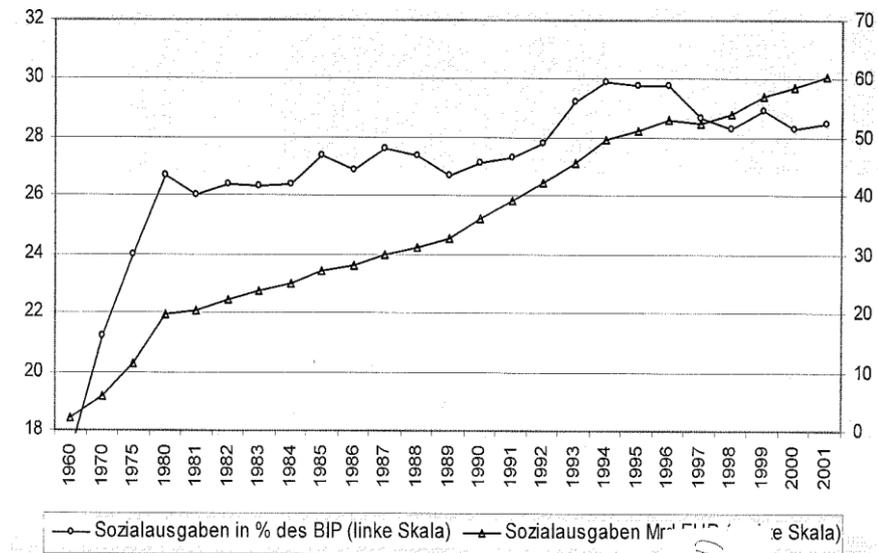


(Abb.IV.3) Kombinierte Sozialversicherungs-Beitragsraten 1970-2004

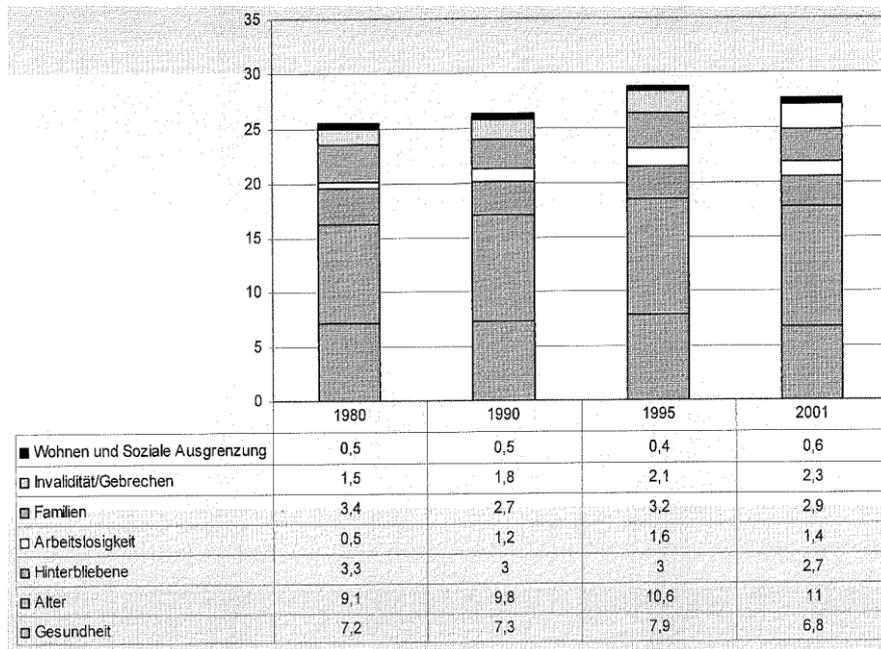


V. Sozialleistungsdaten Österreich

(Abb.V.1) Sozialausgaben in % des BIP 1960-2001

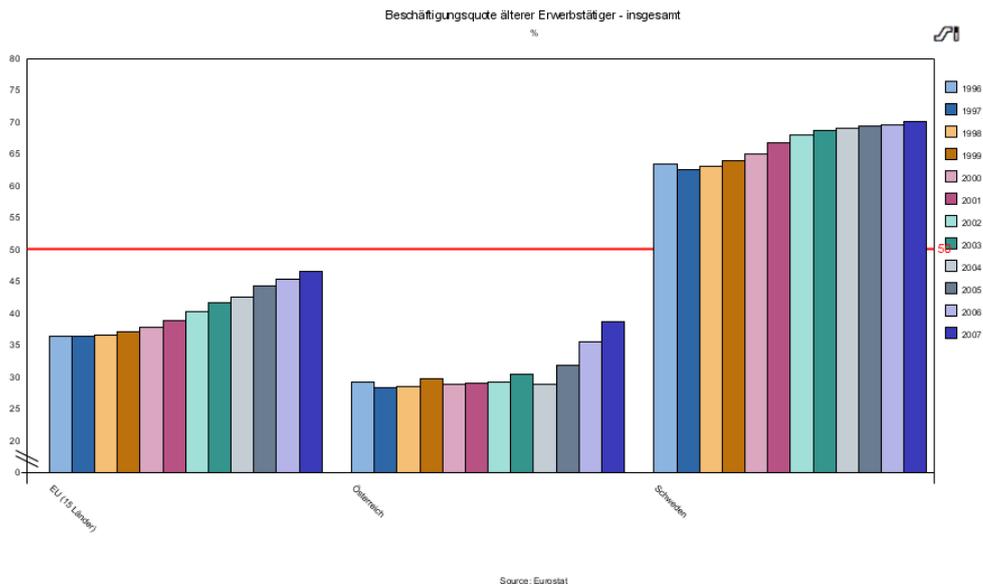


(Abb.V.2) Sozialausgaben nach Zweck in % des BIP 1980-2001

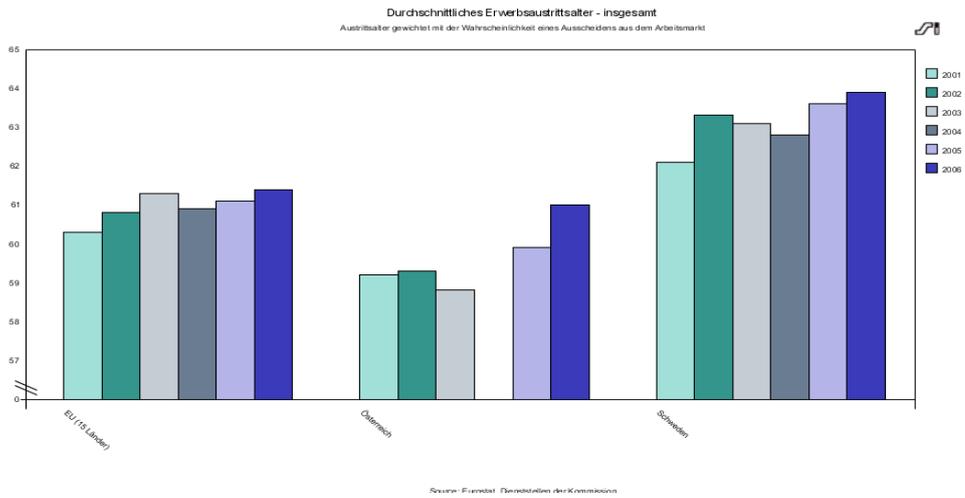


## VI. Pensionssystembezogene Vergleichsdaten/-fakten Schweden und Österreich

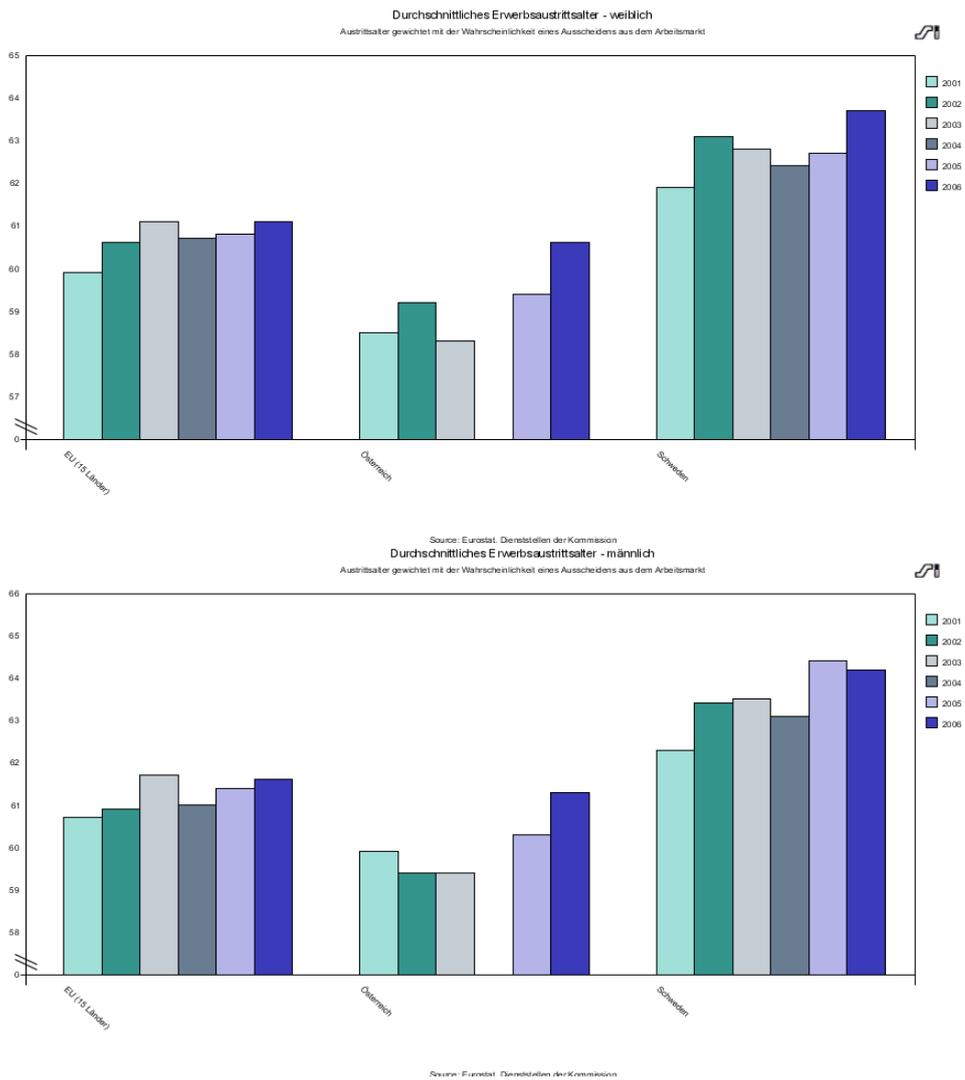
(Abb.VI.1) Beschäftigungsquote älterer Erwerbstätiger 1996-2007



(Abb.VI.2) Durchschnittliches Erwerbsaustrittsalter 2001-2006



(Abb.VI.3) Durchschnittliches Erwerbsaustrittsalter Frauen/Männer 2001-2006



(Abb.VI.4) OECD-Berechnungen: Ersatzraten SW/Ö

Selection of OECD Pensions at a Glance indicators: how does your country compare?

Sélection d'indicateurs des Pensions dans les pays de l'OCDE : comment votre pays se compare-t-il ?

PAG 2007 Table F1.4

	Gross replacement rates by individual earnings level, mandatory pension programmes, men		Net replacement rates by individual earnings level, mandatory pension programmes, men		Gross replacement rates for workers on average earnings in selected OECD countries, men	
	Individual pension entitlement as a percentage of individual pre-retirement gross earnings	Individual earnings, multiple of average	Individual pension entitlement net of taxes and contributions as a percentage of individual pre-retirement earnings net of taxes and contributions	Individual earnings, multiple of average	Worker on average earnings	Worker on average earnings
	0,5	1	0,5	1	Gross, men	Net, men
<b>OECD average</b>	<b>73,0</b>	<b>58,7</b>	<b>83,8</b>	<b>70,1</b>	<b>9,4</b>	<b>8,1</b>
Australia	70,7	43,1	83,5	56,4	7,3	8,4
Austria	80,1	58,8	90,4	66,4	11,7	9,0
Belgium	57,3	40,4	77,3	60,7	6,2	5,6
Canada	75,4	43,9	89,2	57,4	6,7	7,8
Czech Rep.	78,8	49,1	98,8	64,4	8,1	9,5
Denmark	119,6	75,8	132,7	86,7	11,9	8,0
Finland	71,3	63,4	77,4	68,8	10,0	7,4
France	63,8	51,2	78,4	63,1	9,2	10,6
Germany	39,9	30,0	53,4	38,0	7,2	8,6
Greece	95,7	95,7	113,6	110,1	14,3	16,6
Hungary	76,9	76,9	94,7	102,2	12,4	15,4
Iceland	109,9	77,5	110,9	84,2	11,8	9,1
Ireland	65,0	32,5	65,8	38,5	5,8	5,8
Italy	67,9	67,9	81,8	77,9	10,0	10,7
Japan	47,8	34,4	52,5	39,2	5,7	6,4
Korea	99,9	66,8	106,1	71,8	9,3	11,1
Luxembourg	99,8	88,3	107,6	96,2	4,8	4,8
Mexico	52,8	33,6	50,3	38,3	4,8	4,8
Netherlands	80,6	81,9	97,0	96,8	-	-
New Zealand	79,5	39,7	81,4	41,7	7,4	8,6
Norway	66,4	59,3	77,1	69,3	9,3	10,7
Poland	61,2	61,2	74,5	74,9	8,4	8,6
Portugal	20,4	54,1	81,6	79,2	9,2	9,2
Slovak Rep.	56,7	56,7	66,4	72,9	8,8	10,7
Spain	81,2	81,2	82,0	84,5	12,2	14,3
Sweden	79,1	62,1	81,4	64,0	10,0	11,4
Switzerland	81,4	65,3	81,4	73,9	6,8	7,8
United Kingdom	79,1	62,1	81,4	73,9	6,8	7,8
United States	79,1	62,1	81,4	73,9	6,8	7,8

Taux de remplacement brut avant et après réforme pour les salaires moyens dans un certain nombre de pays de l'OCDE, hommes

Patrimoine-retraite : valeur actualisée des futurs versements de pension, en multiples des gains moyens à l'échelle de l'économie

	Gross replacement rates for workers on average earnings in selected OECD countries, men		Worker on average earnings		Gains individuels moyens	
	Pre-reform	Post-reform	Gross, women	Net, women	Brut, Femmes	Net, Femmes
<b>OECD average</b>	<b>9,4</b>	<b>8,1</b>	<b>10,9</b>	<b>9,4</b>	<b>8,4</b>	<b>7,3</b>
Australia	7,3	8,4	8,4	7,3	8,4	8,4
Austria	11,7	13,5	13,5	9,0	10,4	10,4
Belgium	6,2	7,2	7,2	5,6	6,5	6,5
Canada	6,7	7,8	7,8	6,7	7,8	7,8
Czech Rep.	8,1	9,5	9,5	8,1	9,5	9,5
Denmark	11,9	13,6	13,6	8,0	9,2	9,2
Finland	10,0	11,8	11,8	7,4	8,8	8,8
France	9,2	10,6	10,6	8,1	9,3	9,3
Germany	7,2	8,6	8,6	6,0	7,0	7,0
Greece	14,3	16,6	16,6	13,0	15,1	15,1
Hungary	12,4	15,4	15,4	9,8	12,1	12,1
Iceland	11,8	13,3	13,3	9,1	10,2	10,2
Ireland	5,8	5,8	5,8	5,8	6,9	6,9
Italy	10,0	10,7	10,7	8,4	9,4	9,4
Japan	5,7	6,4	6,4	5,9	5,9	5,9
Korea	9,3	11,1	11,1	10,8	9,1	10,8
Luxembourg	4,8	4,8	4,8	4,8	4,8	4,8
Netherlands	-	-	-	-	-	-
New Zealand	7,4	8,6	8,6	6,1	7,1	7,1
Norway	9,3	10,7	10,7	7,6	8,8	8,8
Poland	8,4	8,6	8,6	7,0	7,3	7,3
Portugal	9,2	9,2	9,2	9,2	9,2	9,2
Slovak Rep.	8,8	10,7	10,7	8,8	8,8	8,8
Spain	12,2	14,3	14,3	10,1	11,9	11,9
Sweden	10,0	11,4	11,4	6,8	7,8	7,8
Switzerland	6,8	7,8	7,8	6,8	7,8	7,8
United Kingdom	6,8	7,8	7,8	6,8	7,8	7,8
United States	6,8	7,8	7,8	6,8	7,8	7,8

Les notes et définitions sont disponibles dans l'OCDE (2007), Les pensions dans les pays de l'OCDE : Panorama des politiques publiques, Edition 2007 (www.oecd.org/els/soa/soa/soa.htm)

VII. Pensionssystembezogene Daten/Fakten Schweden

(Abb.VII.1) Preisgrund-, Einkommensgrundbetrag, Einkommensindex (für Höchstbeitragsgrundlage) und Anpassungsindex (für jährliche Einkommensrenten- und ATP-Rentenpunkte-Anpassung) - 2004 - 2008 (Umrechnungs-/Ankaufskurs für Sw-Kronen auf Euro am 25.7.2008: 10,6571)

**The size of the base amounts**

**Base amounts from year 2004 to 2008**

Year	Price base amount	Inflation-adjusted price base amount	Income base amount
2008	41 000	41 800	48 000
2007	40 300	41 100	45 900
2006	39 700	40 500	44 500
2005	39 400	40 300	43 300
2004	39 300	40 100	42 300

**The size of the amounts**

**Income and tracking index year 2004 to 2007**

Year	Income index	Tracking index
2008	131.18	2.8 %
2007	125.57	1.6 %
2006	121.65	1.1 %
2005	118.41	0.8 %
2004	115.64	1.8 %

(Abb.VII.2) Altersquotient SW (1960-1997)

Dependency Rate. Pensioners as a percent of contributors.

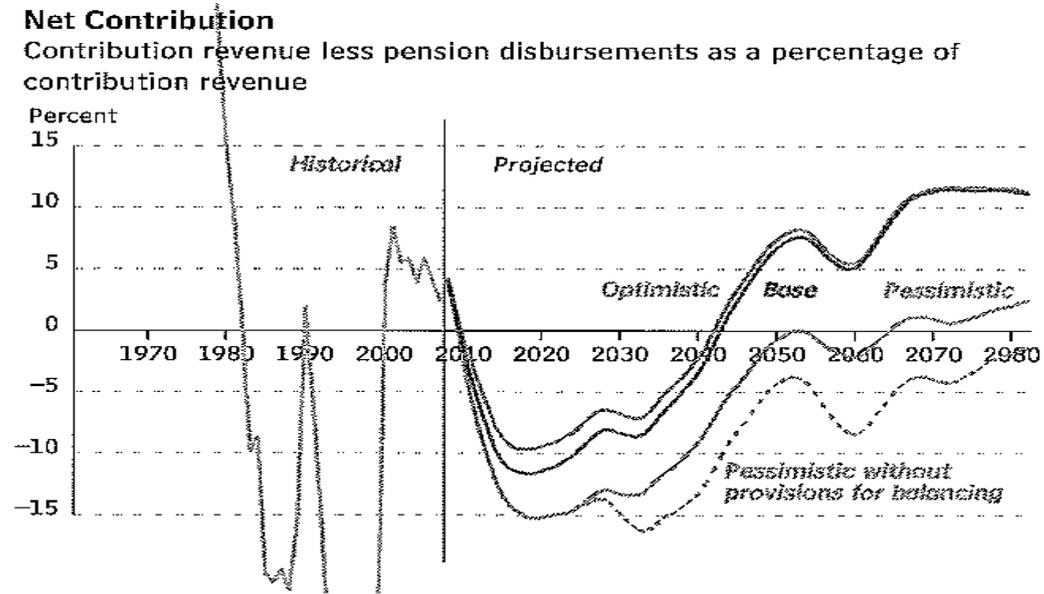
Year	1960	1970	1980	1990	1997
1. Old age benefits	754	969	1382	1554	1592
2. Disability benefits	145	212	303	361	417
3. Contributors	2692	3422	4126	4387	4160
4. Dependency = 1./3.	0.28	0.28	0.33	0.35	0.38
5. Dependency = (1.+2.)./3.	0.33	0.35	0.41	0.44	0.48

(Abb.VII.3) Beitrags-/Leistungsgleichgewicht

**Table 1. Contribution rate needed for balance without a fund.**

Year	2000	2020	2040	2060
<b>Old system</b>				
1 % growth	16	24.1	28.7	29.8
2 % growth	16	20.6	22.5	22.9
<b>New system - per capita wage indexation</b>				
1 % growth	16	19.5	19.9	20
2 % growth	16	18.8	19.4	19.6
<b>New system - wage sum wage indexation</b>				
1 % growth	16	19.5	19.3	19.1
2 % growth	16	18.9	18.8	18.8

(Abb.VII.4) Beitragsraten minus Auszahlung als Prozentsatz der Beitragsrate (ohne Puffer-Fonds)



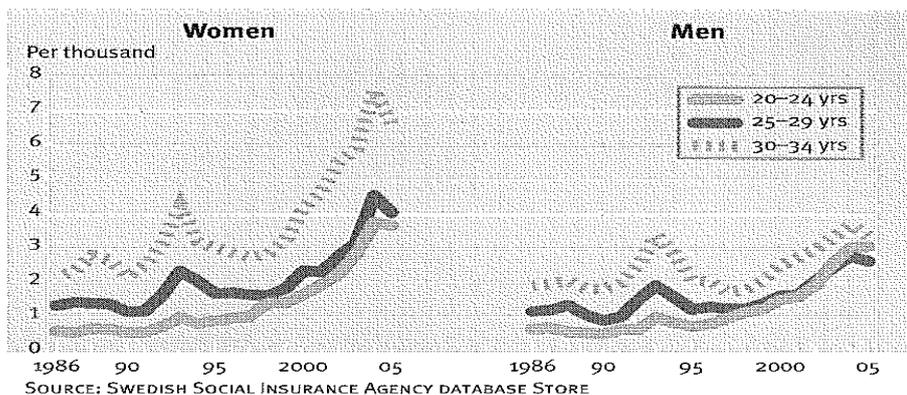
(Abb.VII.5) Zusammenhang Lebenserwartung, Pensionsalter und Rentenleistung,

Table 3. Average life expectancy, age of retirement and effect on pension benefits.

Cohort born in	Reaches 65 in	Projected annuity divisor at 65	Effect of life expectancy on pension at 65	Retirement age to neutralise life-expectancy effect on pensions	... implying an expected length of retirement
1940	2005	15.7	-	65	18 years, 6 months
1950	2015	16.4	- 4%	65, 8 month	18 years, 7 months
1960	2025	17.0	- 8%	66, 2 month	19 years, 1 month
1970	2035	17.5	- 10%	66, 7 month	19 years, 4 months
1980	2045	17.9	- 12%	67	19 years, 6 month
1990	2055	18.1	- 14%	67, 2 month	19 years, 10 month

Source: Swedish Social Insurance Agency (2005)

(Abb.VII.6) Neue Invaliditätspensionen in Schweden,



Number of newly-granted disability pensions per 1,000 in the population

(Abb.VII.7) Rendite: Einkommenspension (Anpassungsindexierung) / Premiépension,

Annual Income Indexation and Return on Premium Pension System, Respectively, 1995–2007, Percent

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Income indexation	1.8	1.8	2.8	3.4	1.7	1.4	2.9	5.3	3.4	2.4	2.7	3.2	4.5
Return, premium pension system*	4.6	4.6	4.6	5.0	3.7	0.7	-8.6	-31.1	17.7	7.9	30.5	12.2	5.6

\* Capital-weighted return (internal rate of return).

(Abb.VII.8) Renditeszenarien: Einkommensersatzrate als Anteil am Letzteinkommen,

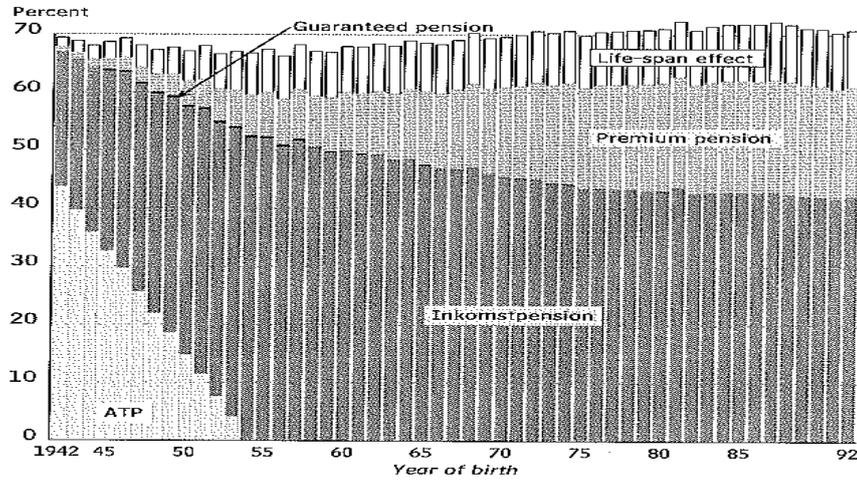
Table 2. Replacement Rates. Annuity as a per cent of last earnings.

Age	PAYG. Contribution rate of 16 %	Public Second Pillar (2.5%) + Group Occupational (3.5%)			Total. Public PAYG and Second Pillar plus Group Occupational		
		Return of : 2%	5%	8%	Return of: 2%	5%	8%
61	0.32	0.12	0.23	0.47	0.44	0.55	0.79
62	0.33	0.13	0.25	0.52	0.46	0.58	0.85
63	0.35	0.14	0.27	0.57	0.49	0.62	0.92
64	0.37	0.15	0.29	0.63	0.52	0.66	1.00
65	0.39	0.15	0.31	0.69	0.54	0.70	1.11
66	0.42	0.16	0.33	0.76	0.58	0.75	1.18
67	0.44	0.17	0.36	0.83	0.61	0.80	1.27
68	0.47	0.18	0.39	0.92	0.65	0.86	1.39
69	0.50	0.19	0.42	1.01	0.69	0.92	1.51
70	0.53	0.20	0.45	1.12	0.73	0.98	1.65

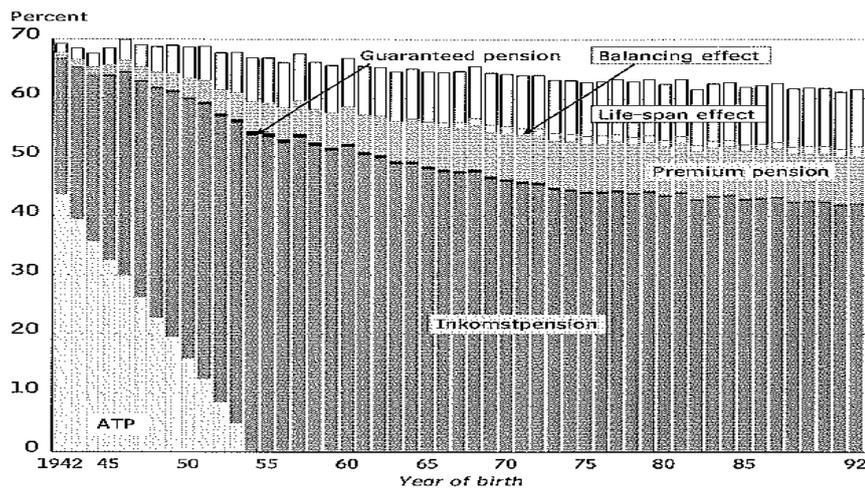
Note. The individual's earnings are assumed to grow at a real rate of 2 % per year throughout the earnings career. The rate of growth used for indexation of capital in the PAYG system is 2 %. The pay-as-you-go, second-pillar and occupational annuities are all based on unisex life expectancy and a real rate of return on capital from retirement of 1.6 %.

(Abb.VII.9) Einkommensszenarien: Basis/Optimistisch/Pessimistisch

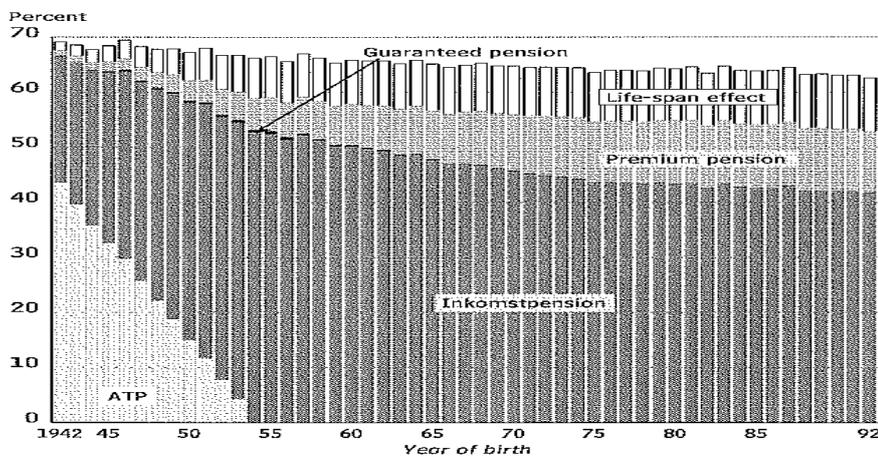
**Average Pension at Age 65 as a Percentage of Average Income, Optimistic Scenario**



**Average Pension at Age 65 as a Percentage of Average Income, Pessimistic Scenario**



**Average Pension at Age 65 as a Percentage of Average Income, Base Scenario**



(Abb.VII.10) Einkommensersatzraten (1./2./3. Säule) div. Geburtskohorten

**Table 4. Replacement rates for different birth cohorts and income levels.**  
Average income in age 65-69 and 70-74 related to average taxable income in age 60-64.

Cohort	Income class	Age 65 - 69				Age 70 - 74			
		Taxable Income	Public Pension	Occupational Pension	Private Pension	Taxable Income	Public Pension	Occupational Pension	Private Pension
		%	%	%	%	%	%	%	%
1940	< p25	110	85	8	16	99	86	7	5
	p25-p75	75	55	10	8	68	56	8	2
	> p75	67	39	16	10	60	40	14	4
1950	< p25	82	59	12	10	72	60	9	1
	p25-p75	68	46	13	8	58	47	10	1
	> p75	60	28	23	8	49	28	18	2
1960	< p25	77	55	13	7	67	55	11	0
	p25-p75	62	41	15	5	53	41	10	0
	> p75	55	28	22	4	45	28	15	0

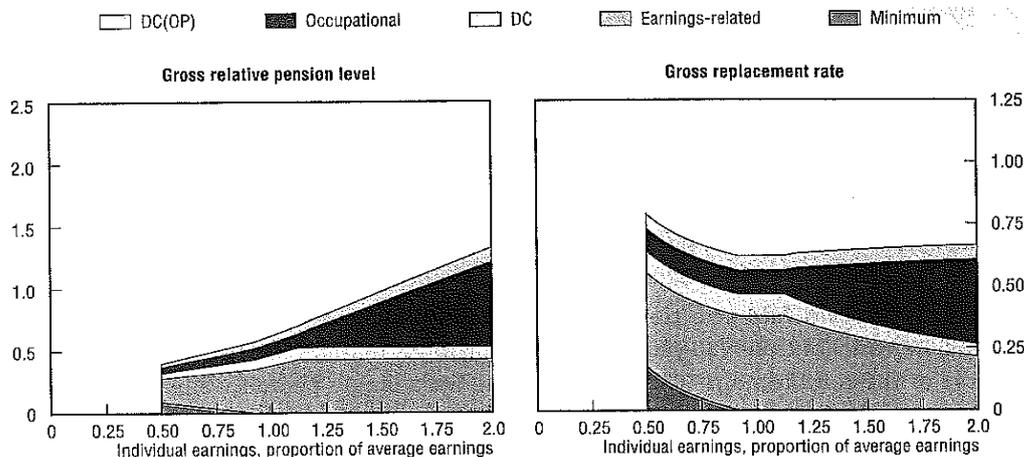
Note: SESIM generated 1999 - 2041.  
All individuals have worked from age 60-64, retired at age 65 and survived at least until 75.  
Inflation = 2%/year, real wage = 2%/year and long interest rate 5%/year.

(Abb.VII.11) Relatives Einkommen SW Pens. 65+ (1980/91-2004)

Table 1b. Relative Income of Pensioners 65 Years and Older. 1980 and 1991-2004.

	1980	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Relative Income of pensioners to:															
All	86.8	86.0	90.0	92.8	95.6	96.6	97.7	95.3	94.7	96.4	87.3	88.0	91.1	91.5	93.4
Families, 0 children	74.6	76.3	80.3	83.8	86.2	87.9	87.4	85.7	86.3	88.6	79.9	78.9	83.5	83.7	85.4
Single parents	104.2	117.9	115.0	123.0	135.4	131.0	131.7	138.9	132.5	137.2	127.5	127.9	132.5	137.8	141.2

(Abb.VII.12) OECD-Prognose: Relative Brutto-Rentenhöhe / Brutto-Einkommensersatzrate in SW



(Abb.VII.13) OECD-Einkommensszenarien vor und nach Reform in SW

**Pension modelling results: Sweden, pre-reform scenario**

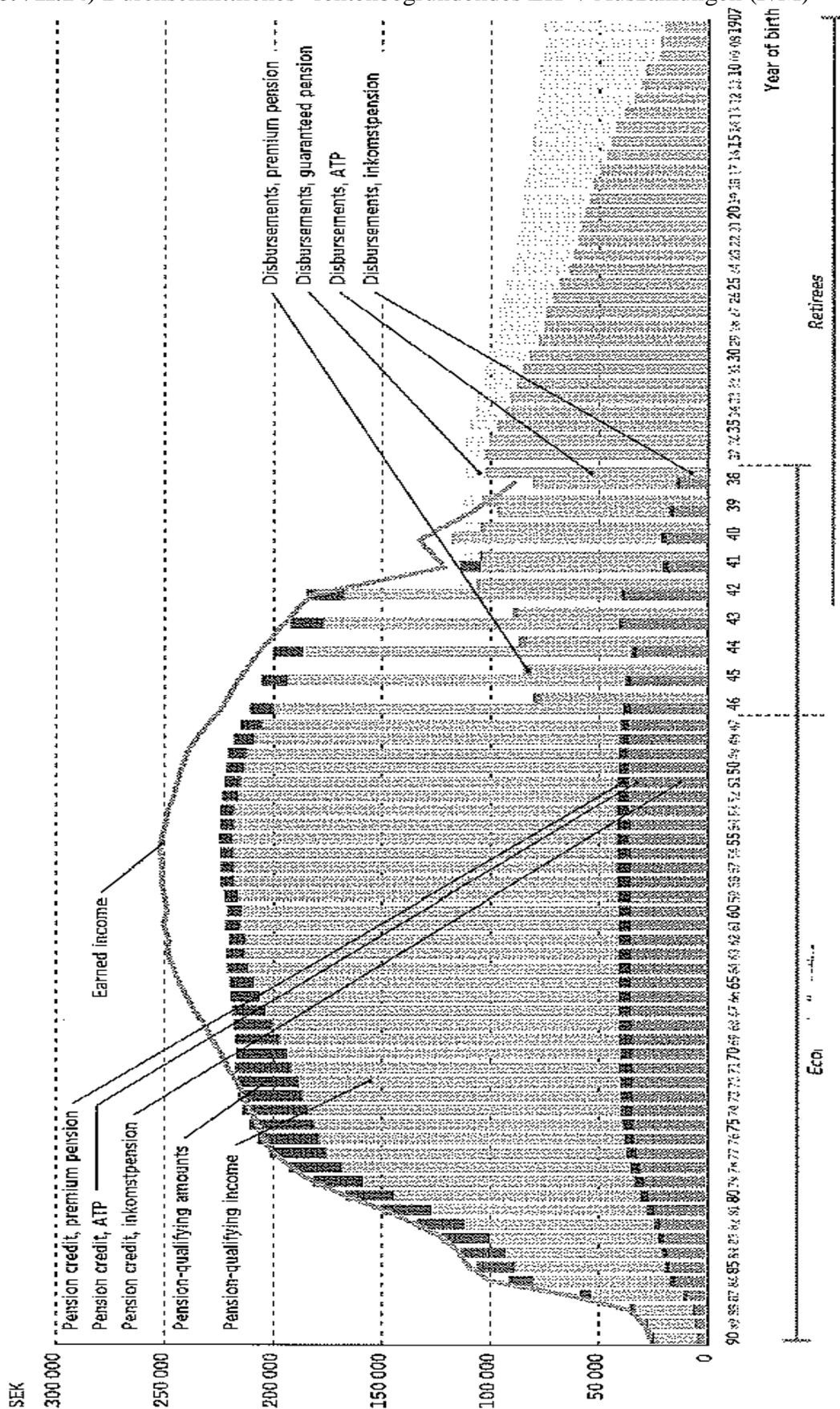
Men	Median earner	Individual earnings, multiple of economy-wide average				
		0.5	0.75	1	1.5	2
Women (where different)						
Gross relative pension level (% average gross earnings)	67.7	41.5	60.2	78.9	115.1	150.6
Net relative pension level (% net average earnings)	69.2	44.7	62.2	79.8	110.8	135.5
Gross replacement rate (% individual gross earnings)	79.6	83.1	80.3	78.9	76.8	75.3
Net replacement rate (% individual net earnings)	81.0	84.9	81.8	79.8	82.0	81.5
Gross pension wealth (multiple of individual gross earnings)	12.5 14.2	13.0 14.8	12.6 14.3	12.3 14.1	12.0 13.7	11.8 13.4
Net pension wealth (multiple of individual gross earnings)	8.9 10.1	9.8 11.1	9.1 10.3	8.7 9.9	8.1 9.2	7.4 8.4

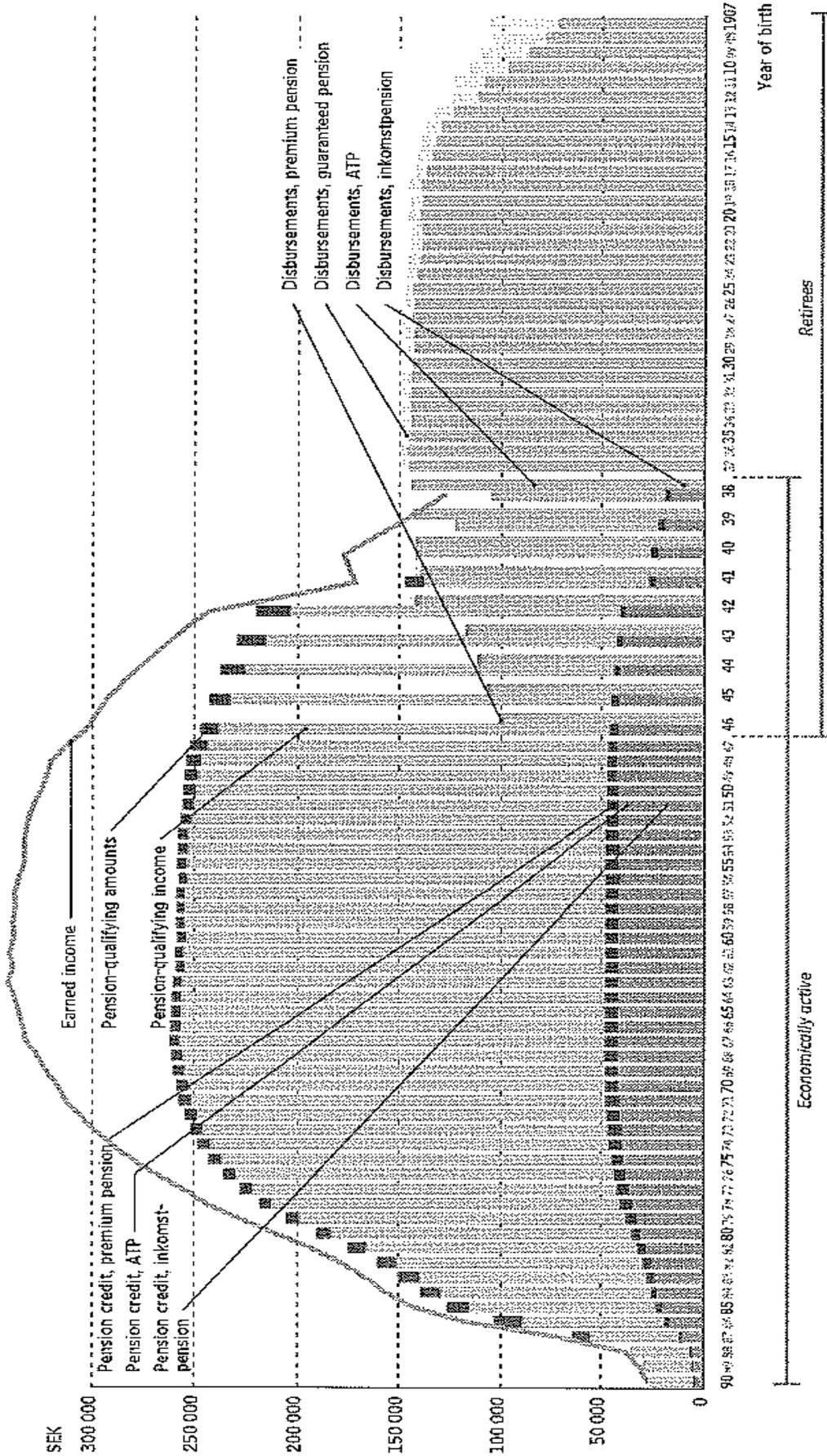
Men	Median earner	Individual earnings, multiple of economy-wide average				
		0.5	0.75	1	1.5	2
Women (where different)						
Gross relative pension level (% average gross earnings)	54.2	39.6	50.0	62.1	97.1	132.5
Net relative pension level (% net average earnings)	56.6	42.8	52.7	64.0	97.1	122.9
Gross replacement rate (% individual gross earnings)	63.7	79.1	66.6	62.1	64.7	66.3
Net replacement rate (% individual net earnings)	66.2	81.4	69.2	64.0	71.9	73.9
Gross pension wealth (multiple of individual gross earnings)	10.2 11.7	12.6 14.4	10.7 12.2	10.0 11.4	10.3 11.8	10.5 12.0
Net pension wealth (multiple of individual gross earnings)	7.4 8.5	9.5 10.9	7.8 9.0	7.2 8.2	7.2 8.2	6.8 7.8

(Abb.VII.14) Durchschnittliches "rentenbegründendes EK" / Auszahlungen (F/M)

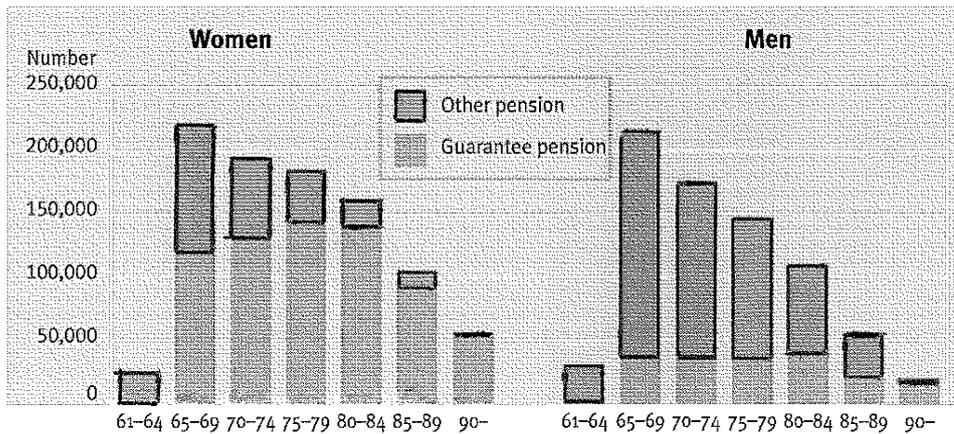
Average Pension Credit Earned and Pension Disbursed, Women



### Average Pension Credit Earned and Pension Disbursed, Men



(Abb.VII.15) Pensionisten mit / ohne Garantierente 2005



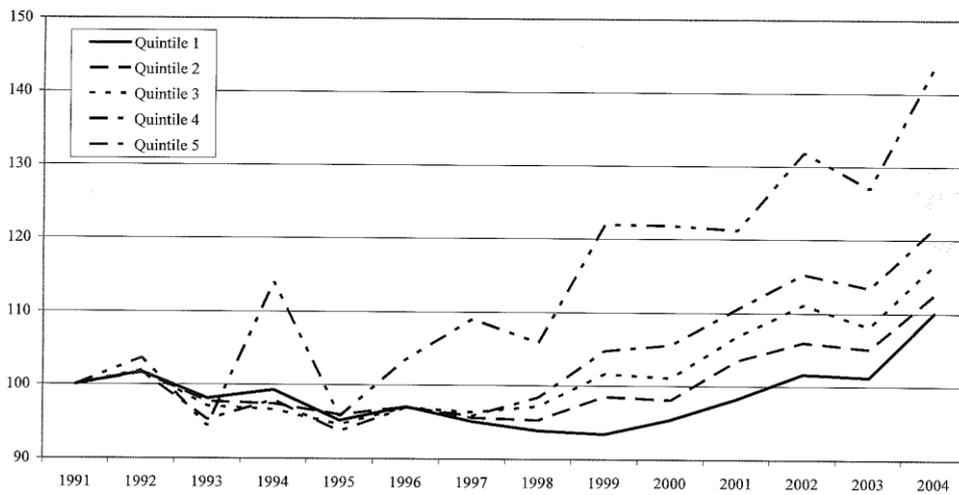
'Guarantee pension' means that the recipient receives guarantee pension alone or in combination with one or more of the other types of pension. 'Other pension' indicates that the recipient does not receive guarantee pension but one or more of the other types of pension.

**Old-age pensioners with and without guarantee pension in 2005.** The increased participation of women in working life during the latter part of the twentieth century is clearly illustrated.

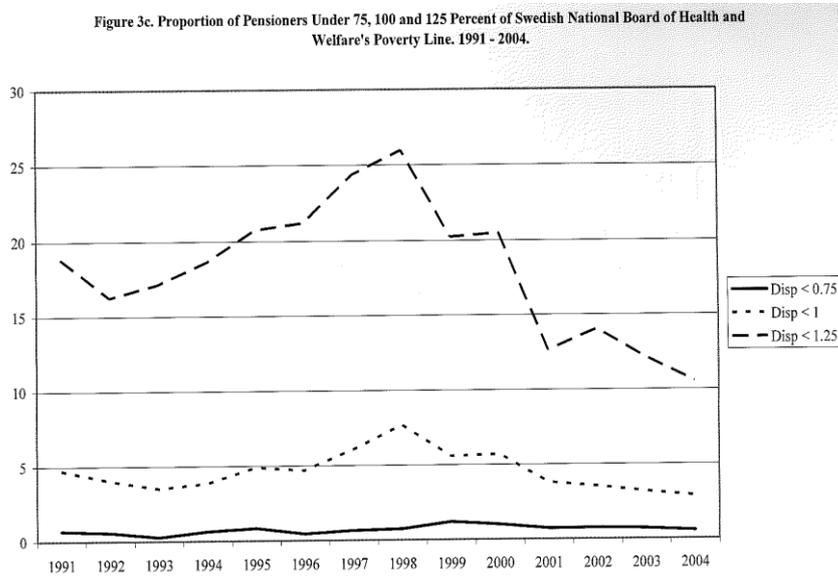
The proportion with guarantee pension increases progressively with increased age, from 54 per cent to 96 per cent for women. Similar patterns are discernible for men but at a much lower level.

(Abb.VII.16) Steigerung des äquivalenten verfügbaren Einkommens von Pensionisten 65-74 nach Quintilen

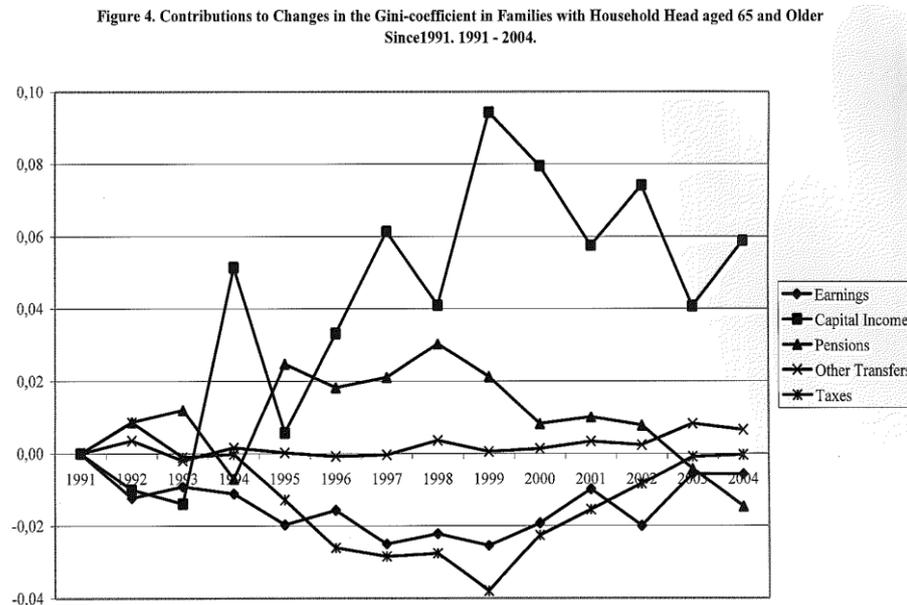
Figure 2a. Quintile Values for equivalent Disposable Income among Pensioners 65-74 Years. Index 1991=100. 1991 - 2004.



(Abb.VII.17) Anteil von PensionistInnen unter 75/100/125 Prozent der schwedischen Armutsgrenze (1991-2004)



(Abb.VII.18) Gründe für Veränderung des Gini-Koeffizienten in Familien mit „Haushaltsvostand“ > 65



VIII. Pensionssystembezogene Daten/Fakten Österreich

(Abb.VII.1) Durchschnittliche Alterspension in Österreich im Vergleich zur Ausgleichszulage per 12/2007 (Ausgleichszulage 2007: € 726,- Notare: Werte von 2006)

	M	% d. A.Zul.	F	% d. A.Zul.
<b>Alle Träger</b>	<b>1.333,-</b>	<b>184 %</b>	<b>790,-</b>	<b>109 %</b>
PVA (Arb.)	995,-	137 %	567,-	78 %
PVA (Ang.)	1.736,-	239 %	1.016,-	140 %
VAEB (Bahn)	1.392,-	192 %	829,-	114 %
VAEB (Berg)	1.659,-	229 %	1.071,-	148 %
SVA (gew.)	1.461,-	201 %	913,-	126 %
SVAB	958,-	132 %	491,-	68 %
VA Notare	4.925,-	714 %	4.925,-	714 %

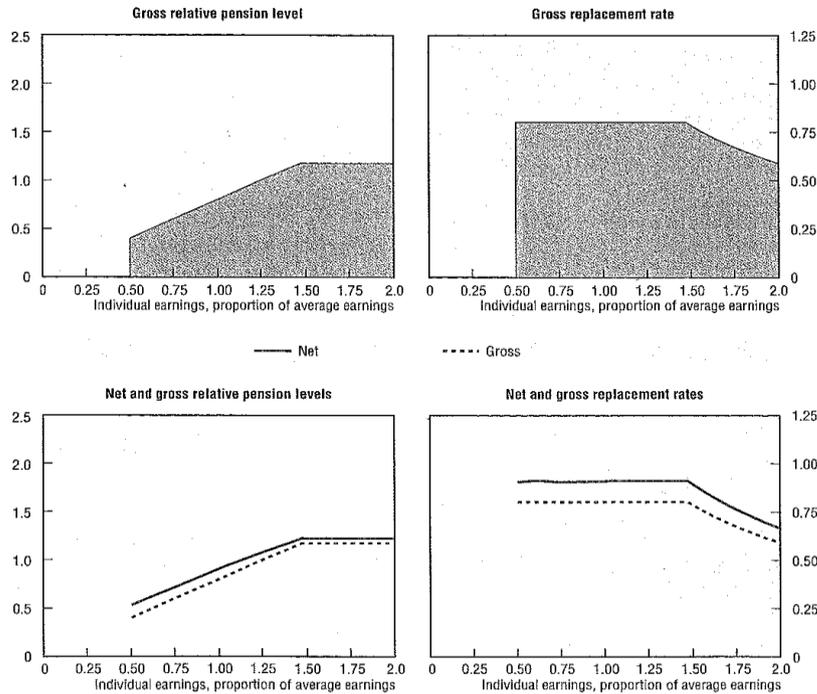
(Abb.VIII.2) OECD-Einkommensszenarien vor/nach Reform in Ö

Men	Median earner	Individual earnings, multiple of economy-wide average				
		0.5	0.75	1	1.5	2
Women (where different)						
Gross relative pension level (% average gross earnings)	68.1	40.0	60.1	80.1	117.7	117.7
Net relative pension level (% net average earnings)	79.3	53.2	71.5	90.9	122.8	122.8
Gross replacement rate (% individual gross earnings)	80.1	80.1	80.1	80.1	78.5	58.8
Net replacement rate (% individual net earnings)	90.6	90.4	90.6	90.9	89.2	66.4
Gross pension wealth (multiple of individual gross earnings)	12.0 14.0	12.2 14.2	12.2 14.2	11.7 13.5	10.8 12.5	8.1 9.4
Net pension wealth (multiple of individual gross earnings)	9.5 11.0	11.0 12.8	9.8 11.5	9.0 10.4	7.7 8.8	5.7 6.6

Pension modelling results: Austria, pre-reform scenario

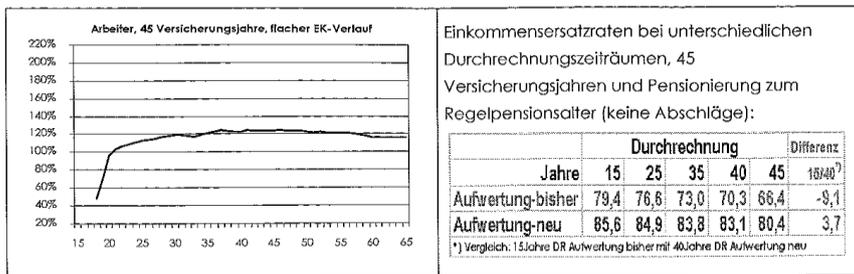
Men	Median earner	Individual earnings, multiple of economy-wide average				
		0.5	0.75	1	1.5	2
Women (where different)						
Gross relative pension level (% average gross earnings)	76.5 68.0	45.0 40.0	67.5 60.0	90.0 80.0	132.2 117.5	132.2 117.5
Net relative pension level (% net average earnings)	87.4 79.2	57.8 53.1	78.7 71.5	99.5 90.8	135.0 122.6	135.0 122.6
Gross replacement rate (% individual gross earnings)	90.0 80.0	90.0 80.0	90.0 80.0	90.0 80.0	88.2 78.4	66.1 58.8
Net replacement rate (% individual net earnings)	99.9 90.5	98.3 90.3	99.6 90.5	99.5 90.8	98.1 89.1	73.0 66.3
Gross pension wealth (multiple of individual gross earnings)	13.7 16.4	13.7 16.4	13.7 16.4	13.7 16.4	13.4 16.1	10.1 12.1
Net pension wealth (multiple of individual gross earnings)	10.6 12.9	11.9 14.8	10.8 13.2	10.3 12.6	9.3 11.4	7.0 8.5

(Abb.VIII.3) OECD-Prognose: Relative Brutto-Rentenhöhe / Brutto-Einkommensersatzrate in Ö



(Abb.VIII.4) Berechnungsbeispiele Arbeiterin (flacher/steigender Einkommensverlauf) und Angestellte (flacher/steigender Einkommensverlauf)

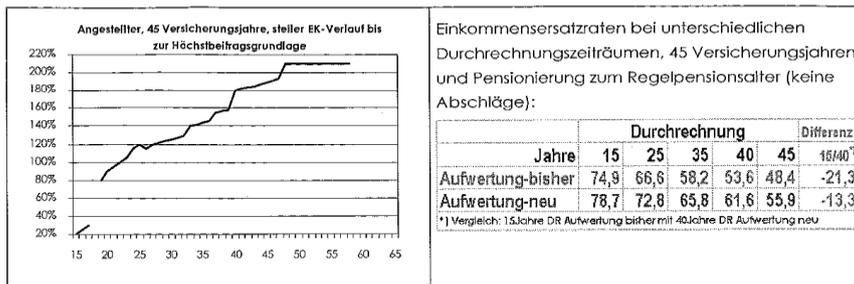
Übersicht 3: Einkommensersatzraten bei einem flachen Einkommensverlauf



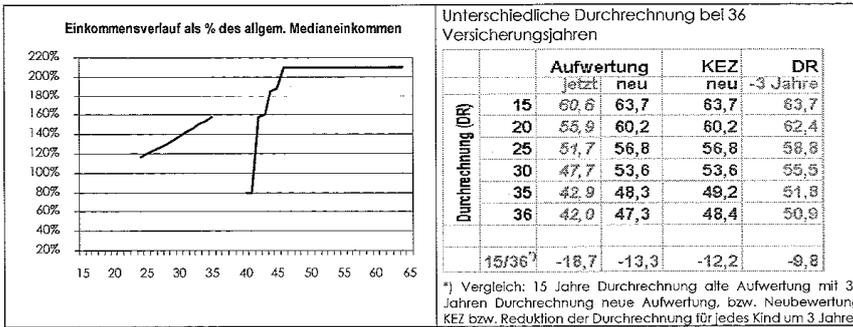
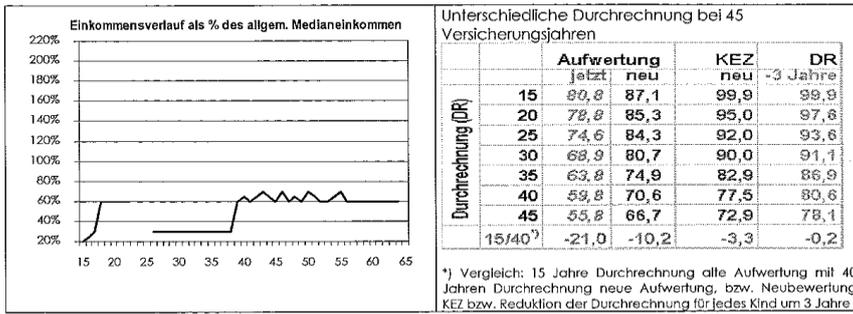
Quelle: WIFO

\*) Vergleich: 15 DR, Aufwertung bisher mit 40 DR mit Aufwertung neu

Übersicht 4: Einkommensersatzraten bei einem steilen Einkommensverlauf



Quelle: WIFO



**(Abb.VIII.5) (Praxis-)Beispiele (AK Wien)**

**Verluste der über 50-jährigen Männer bei Pensionsantritt mit 62 Jahren im Pensionskorridor**

Geboren	Pensionsantritt mit 62 im Jahr	frühestes mögliches Antrittsalter nach der Pensionsreform 2003 Jahre + Monate	Maximaler Verlust (Deckel 5%-10%)	Zusatzabschläge im Korridor	Gesamtverlust*
Oktober bis 1. Dezember 1943	2005	62	5,25	0,00	7,25
Oktober bis 1. Dezember 1944	2006	62 + 4	5,50	1,40	8,82
Oktober bis 1. Dezember 1945	2007	62 + 8	5,75	2,80	10,39
Oktober bis 1. Dezember 1946	2008	63	6,00	4,20	11,95
Oktober bis 1. Dezember 1947	2009	63 + 4	6,25	5,60	13,50
Oktober bis 1. Dezember 1948	2010	63 + 8	6,50	7,00	15,05
Oktober bis 1. Dezember 1949	2011	64	6,75	8,40	16,58
Oktober bis 1. Dezember 1950	2012	64 + 4	7,00	9,80	18,11
Oktober bis 1. Dezember 1951	2013	64 + 8	7,25	11,20	19,64
Oktober bis 1. Dezember 1952	2014	65	7,50	12,60	21,16
Jänner bis 1. Dezember 1953	2015	65	7,75	12,60	21,37
Jänner bis 1. Dezember 1954	2016	65	8,00	12,60	21,59

\*) inkl 2% Verlust wegen Wegfall der ersten Pensionsanpassung

**Pensionsverlust im Pensionskonto durch Einkommensreduktion (z.B. Teilzeit)**

Einkommen	Prozentsatz	Kontogutschrift pro Jahr	Verlust pro Jahr Teilzeit
Vollzeit € 1.500,-	1,78%	26,7	
Teilzeit € 750,-	1,78%	13,35	13,35

Die Bewertung der Kindererziehungszeiten mit € 1.157,- pro Jahr reicht bei zwei Kindern gerade aus um ca. 3 Jahre Teilzeit auszugleichen							
Wird das zweite Kind 2 Jahre nach dem ersten geboren, beträgt die Anrechnungszeit insgesamt 6 Jahre.							
	Bemessungsgrundlage für Kindererziehungszeiten	Prozentsatz	Anrechnung pro Jahr	Anrechnungsjahre	Anrechnung insgesamt für 6 Jahre	Erhöhung gegenüber Rechtslage 2003	Ausgleich in Jahren bei Einkommensreduktion von € 1.500,- auf € 750,-
Rechtslage 31.12.2003	AZ-Richtsatz	€ 666,91	2,00%	€ 13,34	6	€ 80,04	
Regierungs-Entwurf	1.350,-/14 mal 12	€ 1.157,14	1,78%	€ 20,60	6	€ 123,60	€ 43,56 3,26

Norbert F., 1954 geboren, Pensionsantritt 2017, verliert 22% trotz 45 Versicherungsjahre geboren am 15. Dezember 1954  
Pensionsantritt 1. Jänner 2017 mit 62 Jahren  
45 Versicherungsjahre (43 Beschäftigungsjahre, ca. 1 Jahr Krankengeldbezug, Bundesheer)

**Pensionshöhe nach der Rechtslage 31. 12. 2003**

Prozentsatz vor Abschlag:  $45 \times 2 = 90$   
Abschlag:  $3 \times 3 = 9$   
Prozentsatz nach Abschlag:  $80\%$  ( $90 - 9 = 81$  jedoch max.  $80\%$ )  
Bemessungsgrundlage (besten 17 Jahre): € 2.115,-  
Pensionshöhe:  $80\%$  von € 2.115,- = € 1.692,-

**Pensionshöhe nach der modifizierten Pensionsreform 2003**

Prozentsatz:  $45 \times 1,78 = 80,1\%$   
Bemessungsgrundlage (besten 29 Jahre): € 1.819,-  
Leistung vor Abschlag: € 1.819,- x  $80,1\%$  = € 1.457,02  
Abschlag innerhalb des Deckels: 0%  
Modifizierter Deckel im Jahr 2017: 8,25%  
Höhe Vergleichspension: € 1.552,41 (1.692,- minus 8,25%)  
Korridor-Abschlag: 6%  
Frühestmögliches Antrittsalter ohne Korridor: 65  
Zusätzliche Korridor-Abschläge: 12,6%  
Pensionshöhe: 1.356,81 (= € 1.552,41 - 12,6%)

**Verlust pro Monat: € 335,19 (-19,81%)**  
plus 2% Dauerverlust aus verzögerter Pensionsanpassung

Gesamtverlust: rund 22%

Claudia K.: geb. 1970  
Angestellte geb. am 20. 12. 1970, 2 Kinder, Beschäftigungsbeginn mit 19 Jahren; erstes Kind mit 23 Jahren, zweites Kind mit 25 Jahren (4 Jahre Unterbrechung vom 23. bis zum 27. Lebensjahr); danach Teilzeit bis zum 39. Lebensjahr; ab dem 40. Lebensjahr wieder vollzeitbeschäftigt; Pensionsantritt mit 62 Jahren. Insgesamt liegen 43 Versicherungsjahre vor.

Pensionsantritt am 1. 1. 2033 mit 62 Jahren im Pensionskorridor:  
(dann ist auch für Frauen ein Regelpensionsalter von 65 Jahren erreicht)

Pensionshöhe nach Rechtslage 31. 12. 2003: € 1.181,-  
Pensionsreform 2003 modifiziert: € 929,- (-21,3%\*)  
Pensionskonto: € 943,- (-20,2%)  
(mit Regierungsbewertung der Kindererziehungszeiten)  
**Parallel-Rechnung im Jahr 2033: € 938,- (-20,6%)**

Plus zusätzlichen dauerhaften Anpassungsverlust von rund 2%  
Gesamtverlust: rund 22%

\*) In der Unterlage zur ÖGB/AK-Presskonferenz vom 16. 9. 2004 wurde für dieses Beispiel nach der modifizierten Pensionsreform 2003 noch ein Verlust von rund 13% ausgewiesen. Die noch stärkere Kürzung ergibt sich aus einer zwischenzeitlich erfolgten Klarstellung durch das BMSG, nach der ein doppelter Abzug der Abschläge vorgesehen ist.

**Schlussfolgerung:**

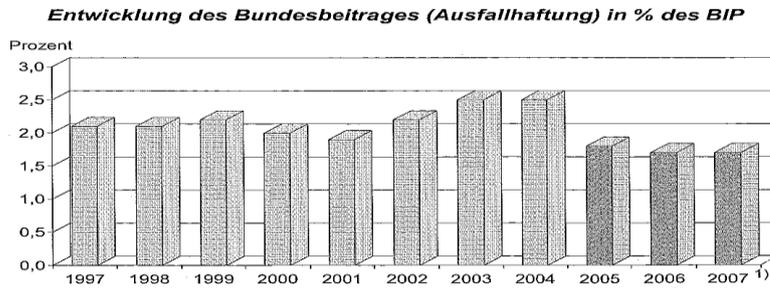
Die Bewertung der Kindererziehungszeiten im Pensionskonto mit € 1.350,- (entspricht tatsächlich einer monatlichen Beitragsgrundlage von € 1.157,-) für 4 Jahre bedeutet keineswegs, dass Frauen mit Kindern Gewinnerinnen der Harmonisierung wären. Das Beispiel zeigt, dass bei einer Teilzeitphase von 13 Jahren bei 2 Kindern die Verluste aus der Gesamtdurchrechnung nicht annähernd ausgeglichen werden. Das Resultat sind beträchtliche Pensionskürzungen für kindererziehende Frauen!

Die deutlichen Verluste nach der modifizierten Pensionsreform 2003 resultieren daraus, dass zusätzlich zu den mit 10% gedeckelten Kürzungen eine weitere Kürzung im Ausmaß der Korridorabschläge erfolgt.

**Parallel-Rechnung:**

Parallel-Rechnung:  
VSM insgesamt  $43 \times 12 = 516$   
Davon ab 1. 1. 2005: 336 (65,12%)  
Bis 1. 1. 2005: 180 (34,88%)  
Anteil Neupension:  $943,- \times 65,12\% = € 614,08$   
Anteil Altpension:  $929,- \times 34,88\% = € 324,04$   
Zusammen: € 938,12 (-20,6%)

(Abb.VIII.6) Entwicklung des Bundesbeitrages in % des BIP



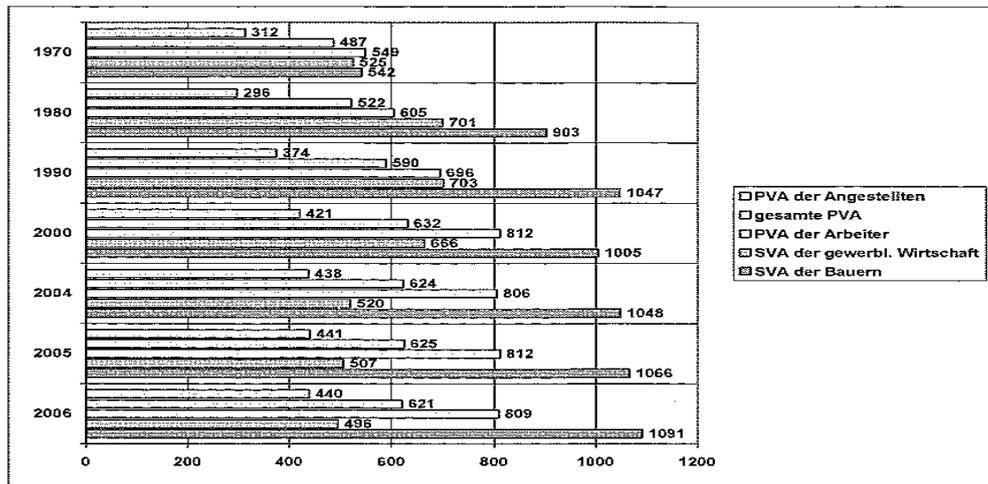
<sup>1)</sup> Vorläufig. Ab 2005 mit den Vorjahren nicht vergleichbar.

(Abb.VIII.7) Entwicklung der Pensionslastquoten nach Träger (1970-2006)

**Tabelle 9: Pensionslastquote (1970–2006)**

**Entwicklung der Belastungsquote**

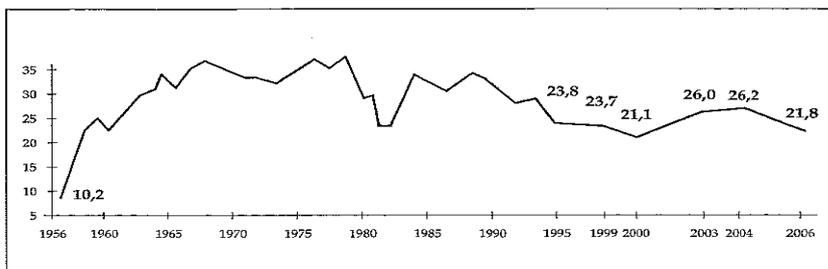
Auf 1.000 Pensionsversicherte entfallen ... Pensionen



Quelle: Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger  
\*) Bund – Land – Gemeinden (ohne Landeslehrer)

(Abb.VIII.8) Bundesmittelanteil an PV-Gesamtausgaben (1956-2006)

1956 bis 2006 in Prozent zu Gesamtausgaben der PV  
(mit Ausgleichszulagen):



Quelle: Hauptverband der Sozialversicherungsträger

## LEBENS LAUF

### **Persönliche Daten**

Name: Thomas Grünberger  
Geburts- und Wohnort: St. Pölten  
Staatsangehörigkeit: Österreich  
Geburtsdatum: 31.10.1968  
Familienstand: verheiratet

### **Schulbildung:**

1975 – 1979: Volksschule, St. Pölten  
1979 – 1987: BG und BRG St. Pölten  
22.6. 1987: Matura

### **Beruf:**

1992 – 1994: Raiffeisenbank Wien  
1994 laufend: Konsumentenberatung der Kammer für Arbeiter  
und Angestellte für Niederösterreich

**ab 1992:** Studium der Politikwissenschaft mit  
gewählter Fächerkombination an der Universität  
Wien