

AK OBERÖSTERREICH

WISO

Nr. 1/25
Juli 2025
48. Jahrgang

WIRTSCHAFTS- UND SOZIALPOLITISCHE ZEITSCHRIFT

Schwerpunkt:
70 Jahre ASVG

Emmerich Tálos: Geschichtliche Entwicklung des ASVG
• *Dagmar Andree:* ASVG – ein feministisch-kritischer Blick • *Thomas Pilgerstorfer, Nina Plank, Iris Woltran:* Lebensstandardsicherung in der Pension – wie steht es darum? • *Angela Wegscheider:* Menschen mit Behinderungen im ASVG • *Dennis Tamesberger:* Der Sozialstaat für alle • *Bettina Csoka:* Lohn-„Neben“-Kosten? Eine Debatte ohne Ende • *Roland Atzmüller:* Sozialpolitik der radikalen Rechten

WISO Praxisforum

Roland Nöstlinger: AUVA: Erfolgsmodell in Bedrängnis

Außerhalb des Schwerpunkts

Iris Woltran: Herausforderung Kinderarmut in Österreich

Geschichtliche Entwicklung des ASVG

1. Auf dem Weg zum Allgemeinen Sozialversicherungsgesetz	20
2. Das Allgemeine Sozialversicherungsgesetz	22
3. Weiterentwicklung des ASVG	25
4. Jüngere Entwicklung	28
4.1 Organisatorischer Umbau	28
4.2 Pensionsversicherung: Änderung im Leistungssystem	29

Emmerich Tálos

Studium für Politikwissenschaft am Institut für Höhere Studien in Wien. Seit 1983 Univ.-Prof. für Politikwissenschaft an der Universität Wien. Seit 2009 formell im Ruhestand. Forschungsschwerpunkte: Sozialstaat, Sozialpartnerschaft, Austrofaschismus.

ASVG als Leitgesetz und Rahmensetter für die soziale Absicherung Erwerbstätiger

Die österreichische Sozialversicherung hat eine annähernd 140-jährige, zum Teil sehr bewegte Entwicklung hinter sich (Tálos 1981, Steiner 2015, Tálos & Obinger 2020). Dem Jahr 1955 kommt darin insofern eine große Bedeutung zu, als vor 70 Jahren neben dem Staatsvertrag auch jenes Gesetz beschlossen wurde, das zum Leitgesetz und Rahmensetter für die Sozialversicherung in erster Linie von Arbeiter:innen und Angestellten, aber auch selbständig Erwerbstätigen in der Zweiten Republik wurde: das Allgemeine Sozialversicherungsgesetz (ASVG). Nach eingehenden Verhandlungen auf Ebene der Parteien und bei Berücksichtigung von Forderungen der Interessenverbände wurde das ASVG am 09.09.1955 im Nationalrat beschlossen und am 30.09.1955 kundgemacht.

1. Auf dem Weg zum Allgemeinen Sozialversicherungsgesetz

Nach 1945: Einbezug weitester Bevölkerungskreise und Reform des Leistungs- und Beitragswesens

Im Vergleich zu 1918, wo es darum ging, die sozialversicherungsrechtlichen Bestimmungen der Monarchie an die Bedürfnisse des nunmehr verkleinerten Staatsgebiets anzupassen, stellten sich nach 1945 im Sozialversicherungsbereich andere Probleme und Aufgaben: „Der geplante Ausbau der Sozialversicherung in der Richtung einer weiteste Bevölkerungskreise umfassenden Volksversicherung bei gleichzeitiger gründlicher Reform des Leistungs- und Beitragswesens und entsprechend moderner Gestaltung in organisatorischer Hinsicht wird in naher Zukunft dazu führen, dass das gesamte Sozialversicherungsrecht in Österreich von Grund auf erneuert werden muss. Eine solche Entwicklung lässt es aber nicht angezeigt erscheinen, auf das frühere österreichische Sozialversicherungsrecht zurückzugreifen und dieses – wenn auch nur für eine kurze Übergangszeit – wieder in Kraft zu setzen. Die Vorbereitung und Ausarbeitung des neuen Sozialversicherungsrechtes erfordert aber geraume Zeit, insbesondere bedarf der finanzielle Plan, der dem neuen Gesetz zugrundegelegt werden soll, gründlichster Vorbereitung; er muss auf ausreichenden statistischen Unterlagen beruhen und kann erst erstellt werden, sobald eine gewisse Stabilisierung der Wirtschafts- und Währungsverhältnisse eingetreten ist. Inzwischen muss ein Übergangsrecht geschaffen werden, das die künftige Sozialversicherungsreform in organisatorischer Hinsicht bereits vorbereitet, den Erfordernissen einer modernen Verwaltung und Schiedsgerichtsbarkeit Rechnung trägt, sich aber im übrigen, was den finanziellen Teil anlangt, darauf beschränkt, die unaufschiebbaren Überleitungsbestimmungen im Leistungs- und Beitragswesen zu treffen“ (Republik Österreich 1947: 28).

Die Bemühungen um eine Austrifizierung und die Schaffung eines Übergangsrechts sind das Hauptcharakteristikum der Sozialversicherungsentwicklung von 1945 bis 1955. Im Leistungsbereich und Beitragswesen kam es vorerst nur zur Vermeidung von Härten (z. B. hinsichtlich der Renten) und zu Anpassungen an die eingetretenen Preis- und Lohnerhöhungen. Der Bestand und Umfang der Leistungen nach dem Stand vom 09.04.1945 wurde beibehalten. Das Sozialversicherungs-Überleitungsgesetz von 1947 stellte demgegenüber einen wichtigen Schritt auf dem Weg zur Austrifizierung des Sozialversicherungsrechtes dar. Beschränkt auf Organisationsfragen kam es mit diesem Gesetz zur Neuorganisation der österreichischen Sozialversicherung, zur Übergangsregelung in der finanziellen Gebarung der Unfall- und Rentenversicherung, zur Neugestaltung des Verwaltungs- und schiedsgerichtlichen Verfahrens und letztlich zur Wiederherstellung der Selbstverwaltung. Bemerkenswert im Zusammenhang mit der Wiedereinführung der Selbstverwaltungsstruktur ist die Änderung des Rekrutierungsmodus der Versichertenvertreter:innen. Die bis 1933 praktizierten Urwahlen wurden im Austrofaschismus abgeschafft und die Versichertenvertreter:innen von den gesetzlichen Interessenvertretungen bestimmt. Das Sozialversicherungs-Überleitungsgesetz ging von der Praxis der Urwahlen ab, und zwar mit folgender Begründung: „Abgesehen davon, dass die Vornahme solcher Urwahlen bei den gegenwärtigen Verhältnissen (Verkehrshindernisse, Papiermangel, unvollständige Versichertenevidenz usw.) größten Schwierigkeiten begegnen und die ohnehin knappen Mittel der Sozialversicherung in nicht unbeträchtlichem Ausmaß in Anspruch nehmen würde, ist auch bei der im Entwurf vorgeschlagenen Bildung der Verwaltungskörper durch indirekte Wahl im Wege der öffentlich-rechtlichen Interessenvertretungen schon hinreichende Garantie dafür geschaffen, dass die Verwaltung nach den Grundsätzen der Demokratie zustandekommt [...]“ (Republik Österreich 1947: 41). Dennoch dürfte der mit dem Sozialversicherungs-Überleitungsgesetz fixierte Modus der Bestellung der Versichertenvertreter:innen durch die Interessenvertretungen in der Folgezeit zum Problem der Distanz zwischen Versicherten und ihren Sozialversicherungseinrichtungen beigetragen haben.

Nach 1947 kam es zur Regelung von Finanzierungsproblemen und zu Anpassungsprozessen bei den Renten im Zusammenhang mit den Lohn- und Preisabkommen (Sozialversicherung-Anpassungsgesetze, Ernährungszulagengesetz).

Überleitungsgesetz von 1947: Wiedereinführung der Selbstverwaltung ...

... aber Abgehen von der Praxis der Urwahlen

Finanzierungsprobleme im Zusammenhang mit den Lohn-Preis-Abkommen

Die Realisierung einer Neuordnung der Sozialversicherung fand in zwei Teilgebieten statt: Das erste Sozialversicherungs-Neuregelungsgesetz aus 1952 enthält Bestimmungen über eine Neuregelung der Wartezeiten, der Erwerbung und Anrechenbarkeit von Versicherungszeiten in den Rentenversicherungen einerseits, die Neuregelung der Versicherung der unselbstständig Beschäftigten in der Land- und Forstwirtschaft andererseits. Dass die Neuregelung der Wartezeiten keine Verbesserung, sondern gegenüber dem Status quo eine Verschlechterung brachte, wurde mit Finanzierungsproblemen in der Rentenversicherung begründet. Bezuglich der Sozialversicherung der Land- und Forstarbeiter:innen enthielt das Gesetz nur Bestimmungen über die Kranken- und Invalidenversicherung. Die Unfallversicherung unterlag den Vorschriften über die landwirtschaftliche Unfallversicherung.

Noch vor Verabschiedung des ASVG wurden im Bereich der Renten zwei Maßnahmen getroffen. Die 8. Novelle zum Sozialversicherungs-Überleitungsgesetz beschränkte die monatliche Höchstleistung auf 80 Prozent der durchschnittlichen Beitragsbemessungsgrundlagen in den letzten drei Beitragsjahren. Die bedeutendste Änderung brachte das Rentenbemessungsgesetz aus 1954. Es beinhaltet den Versuch einer „Entnivellierung“ und zugleich einer Erhöhung der bisherigen Renten.

In Vorbereitung auf das ASVG: Erhöhung des Rentenniveaus und Entnivellierung

Was bedeutete die Entnivellierung? In der Nachkriegszeit erfolgte die Anpassung an die wirtschaftlichen Verhältnisse in der Weise, dass feste Zuschüsse (Beihilfen, Ernährungszulage, Zusatzrenten) zu Rentenbestandteilen wurden, die im gleichen Ausmaß für alle Rentner:innen gewährt wurden. Die Folge war eine Nivellierung der Renten wie auch eine Relativierung des Grundsatzes der Adäquanz zwischen Beiträgen und Renten. Mit dem Wegfall der Ernährungszulagen sollte die sogenannte Entnivellierung ansatzweise verwirklicht werden. Es erfolgte die Anhebung der Renten auf ein Niveau, das dem des bevorstehenden ASVG entsprechen sollte. Außerdem wurde die 13. Monatsrente eingeführt.

2. Das Allgemeine Sozialversicherungsgesetz

Das Allgemeine Sozialversicherungsgesetz von 1955 bildete den Abschluss der nach 1945 einsetzenden Bemühungen, das Sozialversicherungsrecht der Arbeiter:innen und Angestellten einheitlich,

unter endgültiger Beseitigung der reichsgesetzlichen Bestimmungen neu zu regeln. Es beinhaltet auch Verbesserungen im Bereich der Leistungen, so vor allem in der Pensionsversicherung. Der Schwerpunkt des Gesetzes lag auf dem Gebiet der Kodifikation des österreichischen Sozialversicherungsrechtes. Damit stellte das ASVG – wie in der Folgezeit deutlich wurde – nicht nur das sozialversicherungsrechtliche „Grundgesetz“ des weitaus überwiegenden Teiles der Arbeiter:innen und Angestellten in der Zweiten Republik dar, auf der die weitere sozialversicherungsrechtliche Entwicklung fundierte. Es wurde – zusammen mit seinen Novellierungen – auch zum „Leitgesetz“ für die Entwicklung der Sozialversicherung der Selbständigen. Mit Ausnahme der Arbeitslosenversicherung umfasst das Gesetz zum einen die Regelung der Leistungsbereiche Kranken-, Unfall- und Pensionsversicherung – und zwar für alle unselbständig Erwerbstätigen mit Ausnahme des öffentlichen Dienstes und der Notariatskandidat:innen. Zum anderen beinhaltet es eine Regelung der Organisation und der Finanzierung der Sozialversicherung (Tálos 1981).

Die Finanzierung erfolgt aus verschiedenen Quellen: in der Krankenversicherung und Pensionsversicherung in erster Linie durch Versichertenbeiträge, sogenannte Arbeitnehmer- und Dienstgeberbeiträge. Seit der Einführung der Sozialversicherung im späten 19. Jahrhundert bildet die Lohnsumme die Basis für die Dienstgeberbeiträge. Es handelt sich dabei also um einen Lohnkostenbestandteil und nicht um eine zusätzliche Leistung der Unternehmen für die Beschäftigten. Der Bund trägt erst seit der Zweiten Republik maßgeblich zur Finanzierung der Pensionsversicherung bei.

Die Form der Finanzierung ist das Umlageverfahren: Die laufenden Ausgaben einer Periode werden durch die laufenden Einnahmen aus derselben Periode gedeckt.

Der „Generationenvertrag“ stellt einen Umverteilungszusammenhang zwischen dem überwiegenden Teil der erwerbstätigen und ehemals erwerbstätigen Personen dar.

Trotz des verbreiteten Konsenses über die Notwendigkeit der Kodifikation des österreichischen Sozialversicherungsrechtes entzündete sich am „Wie“ dieser Kodifikation eine Reihe von Konflikten. So wurde zum Beispiel seitens der Unternehmervertretungen eine Mehrbelastung durch Leistungserweiterungen abgelehnt und eine Parität

ASVG als sozialversicherungsrechtliches „Grundgesetz“ der Zweiten Republik

Dienstgeberbeiträge sind Lohnkostenbestandteile und nicht eine zusätzliche Leistung der Unternehmen für die Beschäftigten

Konflikte darüber, wie das ASVG konkret zu kodifizieren ist

ASVG als exemplarischer Ausdruck für den lange Zeit praktizierten Kompromiss im sozialpolitischen Gesetzgebungsprozess

in der Selbstverwaltung gefordert, wogegen sich die Vertretungen der Arbeiter:innen und Angestellten wandten. Die Ärzt:innen lehnten den Gesetzentwurf wegen der darin enthaltenen Bestimmungen über Vertragsmodalitäten und den – ihrer Meinung nach – mangelnden Schutz vor der Konkurrenz der Krankenkassenambulatorien ab. Sie versuchten, ihren Forderungen durch Streikmaßnahmen Nachdruck zu verschaffen. Wie das Ergebnis zeigte, nicht ohne Erfolg (Das kleine Volksblatt 1955). Nach vielen Parteienverhandlungen kam ein Kompromiss zustande, wobei dazu die gelungene Junktimierung der für die Unternehmervertretung wichtigen Kapitalmarktgesetze mit dem ASVG und inhaltliche Abstriche am Gesetzentwurf beigetragen haben. Aus der Sicht der Interessenvertretungen lautete das abschließende Resümee: Die Sozialisten hätten ihre Obstruktion gegen die Kapitalmarktgesetze „nicht aus einer gönnerhaften Laune“ aufgegeben. „Die Verhältnisse haben sie gedrängt, sie haben diesem Drängen nachgegeben und für ihr Nachgeben nämlich auch den obligaten Kaufpreis erhalten. Allerdings ist der Happen, der ihnen zufiel, nicht so groß, wie es auf den ersten Blick erscheinen möchte. So können die Sozialisten das allgemeine Sozialversicherungsgesetz in der nunmehr ausgehandelten Fassung kaum mehr als ‚ihr‘ Gesetz deklarieren; der Entwurf zu dem 600-paraphigen Werk, der seit anderthalb Jahren abschnittweise den Weg aus dem Sozialministerium zu den begutachtenden Institutionen angetreten hat, hat manche Änderungen erfahren – nicht unbedeutende Wünsche der Arbeitgeberseite haben sich durchgesetzt“ (Tálos 1981: 346). Von Seiten der Interessenvertretung der Arbeiter:innen und Angestellten heißt es: „Das neue österreichische Sozialversicherungsrecht enthält sicherlich noch einige Härten. Bei nüchterner und sachlicher Betrachtung wird aber jeder Versicherte erkennen müssen, dass erreicht wurde, was unter den gegebenen Verhältnissen möglich war. Vergessen wir nicht, dass die Bundeswirtschaftskammer die Interessen der Unternehmer sehr tatkräftig vertreten hat. [...] Letzten Endes gelang es aber doch, die Verschlechterungen, die beabsichtigt waren, zu verhindern und sehr wesentliche Verbesserungen in sämtlichen Zweigen der Sozialversicherung durchzusetzen“ (Jahrbuch der Arbeiterkammer 1955: 81f.). Beide Stellungnahmen sind exemplarischer Ausdruck für den in der Zweiten Republik lange Zeit praktizierten Kompromiss im sozialpolitischen Gesetzgebungsprozess.

Für den Gesetzgebungsprozess selbst wurde nach der umfassenden Kodifizierung im ASVG von 1955 die Sozialversicherung zu einem „Dauerbrenner“. Dieser hat sich in einer kaum noch überschaubaren Fülle von Gesetzesbestimmungen (so bisher z. B. in 90 ASVG-Novellen, Stand 2024) niedergeschlagen.

3. Weiterentwicklung des ASVG

In den folgenden Jahrzehnten kam es zu einer enormen Erweiterung in personeller wie sachlicher Hinsicht. Einer der Kernpunkte der Sozialstaatsentwicklung in der Zweiten Republik nach 1955 resultierte aus der personellen Ausdehnung der Pflichtversicherung in allen Sozialversicherungszweigen. Die Zielvorstellung einer Sozialversicherung für alle (bezahlt) arbeitenden Menschen wurde weitgehend realisiert. Zugleich mit der Ausweitung der Direktversicherten stieg die Zahl der durch die Sozialversicherung indirekt Erfassten (Familienangehörige ohne eigenständigen Versicherungsschutz). Die Krankenversicherung erreichte im Sachleistungsbereich das Niveau einer Volksversicherung.

Ausdehnung der Pflichtversicherung in allen Sozialversicherungszweigen als Kernpunkt der Sozialstaatsentwicklung

Für die einzelnen Bereiche können beispielhaft folgende Leistungen angeführt werden (Tálos 1981: 353ff.):

Krankenversicherung:

Verbesserung des Wochengeldanspruches (11. ASVG-Novelle); Aufhebung der Befristung des Anspruches auf Anstaltpflege, Anstaltspflege ohne zeitliche Begrenzung (18. ASVG-Novelle); Verlängerung der Höchstdauer des Anspruches auf Krankengeld von 52 auf 78 Wochen; Familiengeld wird zur Gänze gesetzliche Mindestleistung (21. ASVG-Novelle); beitragsfreie Mitversicherung für Angehörige in der Krankenversicherung der selbständig Erwerbstätigen in der gewerblichen Wirtschaft (GSKVG 1971); Erweiterung der Leistungen der Krankenversicherung in Richtung auf Verhütung und Früherkennung von Krankheiten: Durchführung von Gesundenuntersuchungen, Jugendlichenuntersuchungen als Pflichtleistung der Krankenversicherung (29. ASVG-Novelle); Einbeziehung der Zivildienstleistenden (31. ASVG-Novelle); Möglichkeit der freiwilligen Selbstversicherung (32. ASVG-Novelle).

Beispiele für die Verbesserung der Leistungen in Kranken-, Unfall- und Pensionsversicherung

Unfallversicherung:

Erhöhungen für Renten aus der Unfallversicherung (8. ASVG-Novelle); Einbeziehung der Rehabilitation in den Aufgabenbereich der Unfallversicherung (9. ASVG-Novelle); Rentendynamik für Renten aus der Unfallversicherung (Pensionsanpassungsgesetz); gesetzliche Erweiterung des Begriffes des Arbeitsunfalles (29. ASVG-Novelle), Einbeziehung von Student:innen und Schüler:innen in die Unfallversicherung (32. ASVG-Novelle).

Pensionsversicherung:

Einführung der Rentendynamik: Anpassung der Geldleistungen aus der Pensionsversicherung an die sich ständig ändernden wirtschaftlichen Verhältnisse (Pensionsanpassungsgesetz von 1965); Anhebung der Richtsätze der Ausgleichszulagen (z. B. 25., 30., 31. ASVG-Novelle); Rehabilitation als Pflichtaufgabe der Pensionsversicherung (32. ASVG-Novelle).

Die sozialstaatliche Expansion in personeller und sachlicher Hinsicht fand in einem beträchtlichen Anstieg des Anteils der Sozialausgaben am Bruttoinlandsprodukt ihren Niederschlag: von 17,2 Prozent im Jahr 1960 auf 26,7 Prozent im Jahr 1980 und 30,9 Prozent im Jahr 2023.

Weiters wurden Maßnahmen bezüglich der Finanzierung und Organisation getroffen, die die 32. Novelle im Rahmen der politischen Auseinandersetzungen um die Sozialversicherung zu einer der umstrittensten machten. Der politische Entscheidungsprozess endete mit einer Mehrheitsentscheidung und ohne sozialpartnerschaftlichen Kompromiss.

32. ASVG-Novelle:

*Erweiterung
des Kreises der
Versicherten und
Ausweitung und
Neuregelung der
Rehabilitation*

Die 32. ASVG-Novelle aus 1976 erweiterte den Kreis der Versicherten durch die Möglichkeit der freiwilligen Versicherung in der Krankenversicherung, des nachträglichen Einkaufs von Versicherungsmonaten in der Pensionsversicherung und durch die Einbeziehung der Student:innen und Schüler:innen in die Unfallversicherung. Dazu kommen Finanzierungsmaßnahmen (beitragsrechtliche Gleichstellung von Arbeiter:innen und Angestellten, Erhöhung der Höchstbeitragsgrundlagen) und eine Ausweitung und Neuregelung der Rehabilitation.

Von Relevanz für die Entwicklung der Sozialversicherung der Zweiten Republik sind auch Änderungen in dem vom ASVG nicht erfassten Bereich des öffentlichen Dienstes. Mit dem Pensionsgesetz 1965 über die Pensionsansprüche der Bundesbeamten, ihrer Hinterbliebenen und Angehörigen wurden die bis dahin geltenden pensionsrechtlichen Bestimmungen aufgehoben. Das Beamten-Kranken- und Unfallversicherungsgesetz aus 1967 regelte die Krankenversicherung und führte eine zeitgemäße Unfallversicherung ein.

Die Pensionsversicherung stand seit Mitte der 1980er-Jahre im Fokus zahlreicher gesetzlicher Novellierungen. Es wurden diverse Schritte zur Leistungsbegrenzung gesetzt, so traten z. B. an Stelle eines Grundbetrages lineare Steigerungsbeträge. Der Bemessungszeitraum wurde von 5 auf 15 Jahre verlängert, die Schul- und Studienzeiten als leistungsrelevante Ersatzzeiten bei der Pensionsbemessung gestrichen (40. ASVG-Novelle). Die zwei Sparpakete von Mitte der 1990er-Jahre enthalten restriktive Maßnahmen wie die Anhebung der erforderlichen Beitrags- und Versicherungsjahre oder den erschwerten Zugang zu vorzeitigen Alterspensionen.

Pensionsversicherung:
Seit Mitte der 1980er-Jahre diverse Schritte zur Leistungsbegrenzung

Die 50. ASVG-Novelle öffnete die Pensionsversicherung durch die Möglichkeit zur Selbstversicherung. Die Selbstversicherung ist für Personen gedacht, die keine Erwerbstätigkeit ausüben oder deren Tätigkeit nicht automatisch der Sozialversicherungspflicht unterliegt (z. B. geringfügig Beschäftigte, Studierende). Mit der Selbstversicherung können Versicherungszeiten erworben werden.

Mit der „Pensionsreform 1993“ erfolgte die Umstellung auf Nettoanpassung und die Pensionsbemessung von den „besten 15 Jahren“ (52. ASVG-Novelle).

Abweichend davon erfolgte eine Erweiterung des Leistungsspektrums durch Erhöhung der Steigerungsbeträge bei späterem Pensionsantritt und die Anrechnung von Kindererziehungszeiten im Ausmaß von vier Jahren pro Kind. Als positiv ist zudem die Einbeziehung einiger Gruppen von atypisch Beschäftigten (geringfügig Beschäftigte, freie Dienstnehmer:innen, neue Selbständige) zu verzeichnen.

Einbeziehung einiger Gruppen atypisch Beschäftigter in die Sozialversicherung

4. Jüngere Entwicklung

4.1 Organisatorischer Umbau

In den beiden letzten Jahrzehnten kam es zu einschneidenden Veränderungen in der Sozialversicherung, die sich insbesondere der neuen schwarz-blauen Regierungskonstellation verdankten (Änderungen in der Selbstverwaltung und im Leistungssystem).

Zu den ersten Maßnahmen der schwarz-blauen Regierung zählten organisatorische Änderungen der Sozialversicherung. Hatten seit 1947 die großen Dachverbände (Österreichischer Gewerkschaftsbund, Wirtschaftskammer Österreich) die Versicherungsvertreter:innen in den Hauptverband der Sozialversicherungsträger delegiert, so bestimmte eine Gesetzesnovelle die nunmehrige Entsendung auf Basis der Wahlergebnisse in den Kammern. Einer der Kernpunkte der Reorganisation des Hauptverbandes war die

Änderung der Zusammensetzung der Selbstverwaltung in der Sozialversicherung. Seit deren Anfängen im ausgehenden 19. Jahrhundert besaß die Arbeitnehmervertretung ein zahlenmäßiges Übergewicht gegenüber der Arbeitgebervertretung.

Brechen mit der Tradition der Arbeitnehmermehrheit in der Selbstverwaltung

Die ÖVP-FPÖ-Koalition brach mit dieser Tradition und führte erstmals in der Geschichte der Selbstverwaltung in der Sozialversicherung die Parität von Arbeitnehmer- und Arbeitgebervertreter:innen in der Zusammensetzung der zentralen Institutionen des Hauptverbandes ein (89. ASVG-Novelle, 2018). Diese Änderung lief auf eine politische Umfärbung der Mehrheitsverhältnisse in der Sozialversicherung hinaus. Der Einfluss der ÖVP-nahen Versicherungsvertreter:innen wurde zu Lasten der SPÖ-nahen Vertreter:innen gestärkt. Doch auch die FPÖ sollte bei diesem Umbau nicht leer ausgehen. Unter der Losung der „Entpolitisierung“ wurde den Interessenvertretungen die Verpflichtung auferlegt, auch die drittstärkste Fraktion in den Kammern mit einer Vertretung im Verwaltungsrat des Hauptverbandes zu betrauen. Im Konkreten bedeutete dies die Absicherung des Zugangs der FPÖ zu Institutionen der Sozialversicherung.

4.2 Pensionsversicherung: Änderung im Leistungssystem

In ihrer zweiten Legislaturperiode (2003 bis 2006) beschloss die ÖVP-FPÖ-Regierung (ohne Zustimmung der Opposition) im Juni 2003 einen strukturellen Umbau des Leistungssystems: die sogenannte Pensionssicherungsreform (61. ASVG-Novelle). Kernpunkte des beschlossenen Gesetzes sind die Abschaffung bestehender Leistungen wie der vorzeitigen Alterspension bei langer Versicherungsdauer und bei Arbeitslosigkeit sowie der Gleitpension, die Erhöhung der Abschläge im Fall des Antritts einer Frühpension, die schrittweise Erweiterung des Durchrechnungszeitraums von 15 auf 40 Jahre, die Senkung des Steigerungsbetrages für die Pensionsberechnung (von 2 Prozent auf 1,78 Prozent) sowie die Verzögerung der Pensionsanpassung. Gegenläufig zu diesen Einschnitten in das Leistungssystem sind Maßnahmen wie die Ausweitung und erhöhte Bewertung pensionsbegründender Kindererziehungszeiten.

*„Pensions-
sicherungsreform“
2003 im Kern:
Abschaffung
bestehender
Leistungen*

Den zweiten Schritt des substanzIELLEN Umbaus des Pensionssystems bildete die sogenannte Pensionsharmonisierung, beschlossen mit dem „Allgemeinen Pensionsgesetz“ vom November 2004 (62. ASVG-Novelle). Ein Kompromiss wurde weder mit den Arbeitnehmervertretungen noch mit den Oppositionsparteien getroffen. Von der Neuregelung waren allerdings nur Personen betroffen, die mit 31.12.2004 noch nicht das 50. Lebensjahr erreicht hatten. Für jede:n Versicherte:n wird ein leistungsorientiertes Pensionskonto eingerichtet. Die Grundformel für das leistungsorientierte Pensionskonto lautet: Mit 45 Versicherungs- bzw. Beitragsjahren erhalten die Versicherten im Alter von 65 Jahren eine Pension in Höhe von 80 Prozent des Lebensdurchschnittseinkommens. Die Mindestversicherungszeit beträgt 180 Versicherungsmonate, wovon mindestens 84 Monate aufgrund einer Erwerbstätigkeit zu erwerben sind. Nur eingeschränkt wurde die Harmonisierung hinsichtlich der Beiträge realisiert: Während der Beitragssatz bei Arbeiter:innen und Angestellten gleich hoch blieb (22,8 Prozent), war er für Selbständige und Landwirt:innen trotz Anhebung nach wie vor merkbar niedriger (17 Prozent bzw. 15 Prozent).

*Auch die
sogenannte
Pensions-
harmonisierung
2004 ohne
Kompromiss mit
Opposition und
Arbeitnehmer-
vertretungen
beschlossen*

Im Regierungsprogramm 2000 hatte die schwarz-blaue Koalition den Umbau des bestehenden staatlich geregelten Pensionssystems zu einem Drei-Säulen-Modell angekündigt. Die beiden weiteren Säulen, die betriebliche und die private Vorsorge, spielten in

Kürzungen der Leistungen in der staatlich geregelten Pensionsversicherung und aus Budgetmitteln geförderte Prämie für private Vorsorge

Österreich traditionell nur eine marginale Rolle. So betrug der Anteil der aus der staatlich geregelten Pensionsversicherung resultierenden Leistungen bis in die 1980er-Jahre hinein über 90 Prozent aller Pensionsleistungen. Die Anteile betrieblicher und privater Pensionsleistungen lagen bei ca. 4 Prozent. Unter der schwarz-blauen Koalition sollte der Ausbau dieser beiden Säulen der Kompensation der Niveaumarktierung der traditionellen, staatlich geregelten Altersvorsorge dienen. Die bestehende Regelung über die Abfertigung wurde unter dem Titel „Betriebliche Mitarbeitervorsorge“ dahingehend modifiziert, dass es nunmehr eine Wahlfreiheit zwischen der Auszahlung der Abfertigung als Kapitalbetrag oder einer Rentenauszahlung gibt. Die Absicht der Regierung war es, in erster Linie Zweiteres als Zusatzpension für Arbeitnehmer:innen, und damit als zweite Säule, zu etablieren. Um dafür einen Anreiz zu schaffen, wurde die Rentenauszahlung steuerfrei gestellt, während die Auszahlung des Kapitalbetrages mit 6 Prozent zu versteuern ist.

Einen Anreiz zur Eigenvorsorge im Alter schuf die Regierung mit der Einführung einer staatlich geförderten privaten Altersvorsorge unter dem Titel „Zukunftsversorgung“. Aus der Sicht der Regierung war damit die dritte Säule des Pensionssystems etabliert. Während die Regierung die Leistungen in der staatlich geregelten Pensionsversicherung zwecks Budgetkonsolidierung kürzte, führte sie eine Prämie für private Vorsorge, gefördert aus Budgetmitteln, ein.

Schwarz-blauer Umbau: Abgehen vom Ziel der Lebensstandardsicherung im Alter und neue Abhängigkeit von individuellen ökonomischen Möglichkeiten

Der Umbau der Pensionsversicherung zu einem Drei-Säulen-Modell wurde damit nicht formell, wohl aber realiter vollzogen. Ein Kernpunkt dieses Umbaus besteht darin, dass sich die schwarz-blauen Regierung vom traditionellen Ziel der Pensionsversicherung, nämlich der Lebensstandardsicherung im Alter, verabschiedete. Ob die beiden weiteren „Säulen“ den Niveauverlust durch Kürzungen in der ersten „Säule“ kompensieren können, wird zum einen von der jeweiligen Erwerbsbiografie, zum anderen von den individuellen ökonomischen Möglichkeiten abhängen. Durchgehend wurde das traditionelle Versicherungsprinzip verstärkt – mit der Ausweitung des Durchrechnungszeitraums ebenso wie mit der Einführung des individuellen Pensionskontos.

Die aktuelle Regierungskoalition von ÖVP/SPÖ/NEOS peilt eine Änderung in der Pensionsversicherung durch Einführung einer Teilpension an. Für die reduzierte Arbeitszeit (mindestens 25 Prozent) gibt es ein anteiliges Gehalt, für den anderen Teil die Teilpension. Diese startet am 01.01.2026.

*Einführung einer
Teilpension
durch aktuelle
Regierungskoalition*

Insgesamt betrachtet stellt das ASVG eine der wichtigsten Materien des österreichischen Sozialstaates in der Zweiten Republik dar.

Literaturverzeichnis

- » *Arbeiterkammer (1955): Jahrbuch der Arbeiterkammer 1955. Wien: Arbeiterkammer.*
- » *Das kleine Volksblatt (1955): [ohne Titel], 03.09.1955.*
- » *Republik Österreich (1947): Regierungsvorlage zum Sozialversicherungs-Überleitungsgezetz 1947. Erläuternde Bemerkungen. 238 der Beilagen zu den stenographischen Protokollen des Nationalrates, V. Gesetzgebungsperiode.*
- » *Steiner, G. (2015): aus Almosenempfängern anspruchsberechtigte Bürger zu machen“. Sozialminister Anton Proksch und die österreichische Sozialversicherung. Wien: Studienverlag.*
- » *Tálos, E. (1981): Staatliche Sozialpolitik in Österreich: Rekonstruktion und Analyse. Wien: Verlag für Gesellschaftskritik.*
- » *Tálos, E. / Obinger, H. (2019): Schwarz-blaue Sozialpolitik. Wien: Facultas, S. 235–238.*
- » *Tálos, E./Obinger, H.(2020): Sozialstaat Österreich (1945–2020): Entwicklung – Maßnahmen – internationale Verortung. Innsbruck: StudienVerlag.*