

## **Kurzfassung**

# **2. Bericht der Expertenkommission zur Rahmenplanung des österreichischen Pensionssystems**

*Wien, 12. Dezember 2002*

Dieser Bericht enthält Vorschläge zur Reform der Sicherung gegen das Risiko der Invalidität und zur langfristigen Stabilisierung der Alterssicherung. Zu den meisten Problemen werden alternative Lösungsmöglichkeiten vorgestellt; eine Feinausarbeitung ist erst möglich, sobald eine politische Entscheidung darüber getroffen wurde, welche der Alternativen ernsthaft ins Auge gefasst wird.

## **1. Invalidität**

### **1.1. Warum sind Reformen notwendig?**

Wir haben zu viele Menschen, die als invalid gelten. Die derzeit geübte Prävention ist unzureichend, Rehabilitationsmaßnahmen kommen meist zu spät, die Zuständigkeiten sind zersplittert. Obwohl die Invalidität ein graduelles Problem ist, werden Invaliditätspensionen nach dem Alles-oder-Nichts-Prinzip gewährt: Es gibt entweder eine Vollpension oder keine Invaliditätspension. Bei der Zuerkennung werden verschiedene Berufsgruppen ungleich behandelt. Das geltende Recht nimmt zu wenig auf Personen Rücksicht, die wegen ihrer geminderten Arbeitsfähigkeit auf dem Arbeitsmarkt benachteiligt sind, aber die Anforderungen für eine Invaliditätspension noch nicht erfüllen.

### **1.2. Welche Ziele verfolgt die Kommission?**

Sie tritt dafür ein, das Entstehen von Invalidität möglichst zu verhindern, die Beschäftigung gesundheitlich beeinträchtigter Personen stärker zu fördern und Invaliditätspensionen nur dann zu gewähren, wenn alle Bemühungen zur Wiedereingliederung in das Erwerbsleben erfolglos erscheinen oder scheitern. Die Neuordnung soll positive Anreize zum Verbleib im Erwerbsleben bieten und alle Anreize eliminieren, die zum Ausscheiden aus dem Erwerbsleben ermuntern. Die Neuordnung soll für alle betroffenen Personengruppen gerecht und fair sein.

### **1.3. Vorschläge zur Prävention und Rehabilitation**

Vermehrte Anstrengungen sind erforderlich, um das gesellschaftliche Vorurteil gegen Menschen abzubauen, die nicht voll leistungsfähig sind. Da Invalidität eine Folge von Belastungen ebenso aus der Privatsphäre wie aus dem Erwerbsleben ist, müssen Maßnahmen zu ihrer Vermeidung in beiden Bereichen und so früh wie möglich getroffen werden.

### 1.3.1. Sozialversicherungsübergreifende Vorschläge

Neben einer allgemeinen Verstärkung der Bemühungen um eine gesündere Lebensführung sollte alles getan werden, dass junge Menschen rechtzeitig darüber informiert werden, ob sie für ihre Berufswünsche auch die erforderlichen physischen und psychischen Voraussetzungen mitbringen. Daher sollte ihnen im Anschluss an medizinische Untersuchungen (in den Schulen, bei der Stellung Wehrpflichtiger, bei den Jugendlichenuntersuchungen) verpflichtend die Bedeutung des Untersuchungsergebnisses erklärt und mitgeteilt werden, welche Berufswahl sie nicht treffen sollten, wenn sie spätere Invalidität vermeiden wollen.

Einzelmaßnahmen:

- Zur Registrierung einer gewerblichen Lehre Nachweis einer medizinischen Begutachtung für den konkreten Lehrberuf erforderlich.
- Verpflichtende medizinische Begutachtung bei Pflicht- oder Sonderschülern, für welche Berufe der Schüler nicht geeignet erscheint.
- Solange die nach ANSchG verpflichtenden Eignungsuntersuchungen nicht stattgefunden haben, erhöhte Krankenversicherungsbeiträge für Arbeitgeber und Arbeitnehmer.

### 1.3.2. Arbeits- und sozialrechtliche Vorschläge

Bei Personen, die sich einmal mit ihrer Behinderung abgefunden haben und nur mehr eine Pension anstreben, ist die Chance sehr gering, sie im Erwerbsleben zu halten. Es muss daher rasch alles getan werden, um ihre Bereitschaft zu stärken, die Arbeitsfähigkeit zu verbessern und im Erwerbsleben zu bleiben. Da die Wiedereingliederungschancen unvergleichlich höher sind, solange noch ein Arbeitgeber vorhanden ist, muss das Engagement der Arbeitgeber zur Mitwirkung an Rehabilitationsbemühungen durch Überzeugungsarbeit und Schaffung von Anreizen gefördert werden. Die Detailausgestaltung der Vorschläge sollte unter Einbindung der Sozialpartner erfolgen.

Einzelvorschläge:

- Ausbau und flächendeckende Umsetzung der auf freiwilliger Basis eingeführten betrieblichen Gesundheitsförderung.
- Bessere Abstimmung von Krankenbehandlung und medizinischer Rehabilitation, Vorrang von medizinischer Rehabilitation gegenüber Kuraufenthalten, Gewährung von Zuschüssen auch bei medizinischer Rehabilitation und flexiblerer Einsatz von Hilfsmitteln.
- Einrichtung einer zentralen Anlaufstelle für Rehabilitationsmaßnahmen.
- Amtswegige Erfassung aller Indikatoren für drohende Invalidität.
- Förderung regelmäßigen Trainings im Betrieb zur Vermeidung von Erkrankungen des Bewegungs- und Stützapparates.
- Positive Anreize für Arbeitgeber, Arbeitsbedingungen durch Arbeitszeitgestaltung und technische Ausstattung behindertengerecht auszugestalten.
- Kündigungen im Krankenstand müssten mindestens 3 Wochen vor ihrem Ausspruch der Sozialversicherung mitgeteilt werden, damit diese rechtzeitig Maßnahmen einleiten kann; besonderer Kündigungsschutz, wenn der Arbeitgeber die vom Sozialversicherungsträger empfohlenen und ihm zumutbaren Rehabilitationsmaßnahmen nicht durchführt.

- Hat der Arbeitgeber einen Arbeitnehmer gekündigt, soll die Wirksamkeit dieser Kündigung vorläufig aufgeschoben werden, wenn der Arbeitnehmer nachweist, dass bereits vor dem Zugang der Kündigung ein behördliches Verfahren zur Feststellung der Behinderung eingeleitet wurde.

### **1.3.3. Verfahren bei Minderung der Arbeitsfähigkeit**

Die Kommission schlägt einige konkrete Maßnahmen vor:

- Nach positivem Medikamentenscreening (Prüfung ob Medikamente verschrieben werden, die auf Invalidisierung hindeuten) sollte Präventionsberatung erfolgen.
- Nach 12 Wochen ununterbrochener Arbeitsunfähigkeit aus gesundheitlichen Gründen soll eine Überprüfung stattfinden. Ergibt sie, dass Krankenbehandlung nicht ausreicht, ist ein Rehabilitationsteam einzuschalten. Dieses kann – möglichst im Einvernehmen mit dem Arbeitnehmer und seinem Arbeitgeber – dem zuständigen Sozialversicherungsträger Rehabilitationsmaßnahmen vorschlagen. Werden berufliche Maßnahmen im Betrieb durchgeführt, hätte der Arbeitgeber das volle Entgelt weiterzuzahlen und sollte vom Träger teilweisen Ersatz erhalten. Erklärt sich der Versicherte nicht bereit, an der Rehabilitation mitzuwirken, sind Geldleistungen zu versagen.
- Gegen die Einleitung der Rehabilitation kann Klage vor dem Sozialgericht eingebracht werden.
- Nimmt der Arbeitnehmer auf Grund einer Empfehlung des Rehabilitationsteams bis zur Wiederherstellung seiner vollen Arbeitsfähigkeit eine andere zumutbare Arbeit im Unternehmen seines Arbeitgebers auf, erhält er das bisherige Entgelt weiter; die Sozialversicherung leistet dem Arbeitgeber Teilersatz. Weigert er sich, werden Geldleistungen der Sozialversicherung versagt. Ist die Arbeitsfähigkeit nach Ablauf des Zeitraumes, für den Krankengeld gebühren würde, nicht wiederhergestellt, kann der Arbeitnehmer beim Sozialversicherungsträger den Antrag stellen, ihm Leistungen wegen der Minderung der Arbeitsfähigkeit zu erbringen. Der Träger entscheidet, ob er Maßnahmen der Rehabilitation einleitet oder eine (Teil)Pension gewährt.
- Während der Dauer der Rehabilitation stehen entsprechende Geldleistungen (mit Familienszuschlägen) zu.
- Nach erfolgreicher Rehabilitation besteht Anspruch auf Wiedereingliederungshilfe (Beratung, Stellenvermittlung, allenfalls Lohnzuschüsse an den Arbeitgeber oder an ihn).
- Bei Selbständigen müssen Präventions- und Rehabilitationsangebote flexibler ausgestaltet und die Bemühungen zur Annahme von Präventions- und Rehabilitationsangeboten verstärkt werden. Selbständige sollten auch auf höherwertige Berufe rehabilitiert werden können.

### **1.3.4. Invaliditätspension**

Die Kommission geht davon aus, dass die Invaliditätspension den durch die Minderung der Arbeitsfähigkeit eingetretenen Einkommensverlust möglichst ausgleichen soll, wenn dieser einen bestimmten Schwellenwert übersteigt. Sie schlägt ein System mit Voll- und Teilpensionen vor, da ein erheblicher Einkommensverlust auch bei einer nur teilweisen Minderung der Arbeitsfähigkeit drohen kann. Sie unterbreitet Vorschläge, welche beruflichen Veränderungen einem in seiner Arbeitsfähigkeit Geminderten noch zugemutet werden können. Sie tritt weiters dafür ein, den bisherigen Berufsschutz, der zu einer ungleichen Behandlung unterschiedlicher Versicherungsguppen geführt hat, durch einen Verweisungsschutz zu ersetzen, der in einheitlicher Weise allen älteren Versicherten zu Gute kommen soll und verhindert, dass dem älteren Menschen ein Abstieg auf Tätigkeiten zugemutet wird, die weit unter seinem Ausbildungsniveau liegen.

Sie hat auf dieser Grundlage und nach Studium verschiedener europäischer Rechtsordnungen vier alternative Modelle ausgearbeitet:

- Nach dem **Einkommensmodell** wird das vor der Invalidität erzielte Erwerbseinkommen mit jenem Einkommen verglichen, das der Versicherte in Zukunft in einer zumutbaren Beschäftigung erzielen kann. Eine Vollpension steht zu, wenn dieser Verlust mindestens 72,5%, eine Teilpension, wenn dieser Verlust 37,5% bis unter 72,5% beträgt. Das Modell erfasst den Einkommensverlust unmittelbar, setzt aber den Aufbau einer eigenen Berufsdatenbank und eine Vergrößerung des berufskundlichen Stabes in den Sozialversicherungsträgern voraus. Eine Berufsdatenbank sollte jedoch in jedem Fall aufgebaut werden.
- Nach dem **Arbeitszeitmodell** steht eine Vollpension zu, wenn der Versicherte nur mehr weniger als 3 Stunden täglich und eine Teilpension, wenn er nur mehr 3 bis unter 6 Stunden täglich arbeiten kann. Das Modell ist kostengünstiger durchzuführen, berücksichtigt aber nicht, dass der Einkommensverlust auch dann erheblich sein kann, wenn aus gesundheitlichen Gründen ein Wechsel auf eine schlechter entlohnte Tätigkeit erforderlich ist.

Um die Nachteile beider Modelle zu vermeiden, hat die Kommission zwei weitere Modelle ausgearbeitet:

- Nach dem **Kombinationsmodell** wird der drohende Einkommensverlust sowohl wegen des notwendigen Überganges auf einen schlechter bezahlten Beruf als auch die damit allenfalls eintretende Verkürzung der Tagesarbeitszeit berücksichtigt. Dieses Modell dürfte allerdings die höchsten Kosten verursachen.
- Nach dem **qualifizierten Arbeitszeitmodell** erfolgt die Beurteilung grundsätzlich wie im Arbeitszeitmodell, bei älteren Versicherten wird aber auch jener Einkommensnachteil berücksichtigt, der durch den erforderlichen Übergang auf eine schlechter entlohnte Tätigkeit bei vollzeitiger Arbeit oder bei gleichzeitigem Übergang auf Teilzeitarbeit entsteht. Das Modell dürfte kostengünstiger als das Einkommensmodell sein.

Die Vorschläge der Kommission zur Berechnung der Invaliditätspension zielen darauf ab, diese einerseits versichertenfreundlicher zu gestalten, andererseits zu verhindern, dass Invaliditätspensionen bei gleichem Anfallsalter höher als Alterspensionen werden.

Nur einen sehr groben Orientierungswert für die Folgen der vorgeschlagenen Umgestaltung hat eine Auswertung von 2.350 Anträgen auf Gewährung einer Invaliditätspension auch nach den ersten drei genannten Modellen und mit einer gegenüber dem geltenden Recht großzügigeren Pensionsberechnung erbracht. Nach ihr hätten rund 4% mehr Versicherte als nach geltendem Recht eine Invaliditätspension erhalten, allerdings nur 85% eine Voll- und 15% eine Teilpension. Die Kosten hätten sich – nicht zuletzt wegen der günstigeren Berechnung der Pension – um etwa 10% erhöht.

Von den Beziehern einer Teilpensionen wird erwartet, dass sie ihre weiter vorhandene Arbeitsfähigkeit einsetzen. Es sollte zu keinen Anrechnungen kommen, wenn ihr Gesamteinkommen ihr früheres Erwerbseinkommen nur geringfügig übersteigt.

Keine Einigkeit bestand in der Frage, was mit den Invaliditätspensionen geschehen soll, sobald das Regelpensionsalter erreicht wird. Der eine Vorschlag geht dahin, die Invaliditätspension wie bisher auch weiterhin in unveränderter Höhe zu gewähren. Der andere will die Risiken Invalidität und Alter klar trennen und sieht daher vor, ab diesem Zeitpunkt eine Alterspension zu gewähren; das hätte zur Folge, dass sich die Höhe der Invaliditätspension und der Alterspension nicht decken müssen und dass für Invaliditätspensionen Beiträge zur Altersversicherung (allerdings von einer um diesen Beitrag erhöhten Invaliditätspension) entrichtet werden müssen.

Im Falle der Arbeitslosigkeit sind auch Teilpensionisten in die Betreuung des Arbeitsmarktservice einzubauen, ihr Einkommen soll sich aus Teilpension und (entsprechend vermindertem) Arbeitslosengeld zusammensetzen, wobei alternative Berechnungsweisen vorgeschlagen wurden. Erklärt sich ein Arbeitsloser für nicht arbeitsfähig oder kommt das Arbeitsmarktservice zu dieser Auffassung, wäre der Fall dem oben erwähnten Rehabilitationsteam zu melden. Dieses kann dann ein Verfahren zur Rehabilitation oder zur Gewährung einer Invaliditätspension einleiten. Bis zu dieser Entscheidung erhalte der Versicherte das Arbeitslosengeld und bei Einleitung eines Verfahrens zur Gewährung einer Invaliditätspension einen Pensionsvorschuss.

### **1.3.5. Finanzierung**

Die Verwirklichung der Vorschläge würde zu größeren Umschichtungen in der Finanzierung führen. Da sie darauf abzielen, in ihrer Arbeitsfähigkeit geminderte Personen möglichst in den Erwerbsprozess zu integrieren, sind aber auch positive Effekte für die Finanzierung des Gesamtsystems (Krankenversicherung, bisherige Pensionsversicherung, Arbeitslosenversicherung und Arbeitsmarktförderung) zu erwarten.

## **2. Alterssicherung**

### **2.1. Warum sind Reformen notwendig?**

Die auf uns zukommende dramatische Veränderung der Bevölkerungsstruktur (Abnahme der Personen im erwerbsfähigen Alter, Zunahme der älteren Personen) zwingen zu einer rechtzeitigen Anpassung des Systems, um die Finanzierbarkeit langfristig zu sichern. Vor diesem Hintergrund werden am geltenden Leistungsrecht konkret vor allem fünf Punkte kritisiert:

- Das derzeitige Pensionsniveau ist zu hoch, da es die zukünftige Finanzierbarkeit beeinträchtigt.
- Das System berücksichtigt die steigende Lebenserwartung nicht.
- Die Berechnung der Pensionen auf der Basis des versicherten Einkommens nur aus den besten 15 bis 18 Jahren wird als Unrecht gegenüber jenen Ver-

sichertengruppen, deren Lebensinkommenskurve eher flach verläuft, und als Widerspruch zum Versicherungsprinzip angesehen.

- Die geltende Abschlagsregelung wirkt bei langen Versicherungszeiten trotz vorzeitigem Pensionsantritt nicht und stellt daher einen Anreiz zu frühzeitigen Pensionierungen dar.
- Die Regeln über die Aufwertung der Beitragsgrundlagen bei der Erstberechnung der Pension und über die Pensionsanpassung werden als unbefriedigend angesehen.

## 2.2. Welche Ziele verfolgt die Kommission?

Die Kommission will nicht nur die langfristige Finanzierbarkeit der Alterssicherung sicherstellen, sie strebt auch eine Verbesserung der intra- und intergenerativen Gerechtigkeit und in Kombination mit dem Ziel der Armutsvermeidung die Gewährleistung eines angemessenen Lebensstandards für Pensionisten an. Sie möchte zudem die Finanzierung transparenter und das System für den Bürger verständlicher machen. Da Bemühungen zur langfristigen Stabilisierung des Pensionssystems sowohl auf der Leistungsseite als auch auf der Beitragsseite ansetzen können, erstattet sie Vorschläge für beide Seiten. Diese Ansätze können auch kombiniert eingesetzt werden. Ein weiterer Schwerpunkt betrifft Vorschläge zur eigenständigen Alterssicherung von Frauen.

## 2.3. Vorschläge auf der Leistungsseite

### 2.3.1. Pensionsberechnung

Die Kommission hat Modelle entwickelt, die den geäußerten Kritikpunkten Rechnung tragen und deren Auswirkungen zu berechnen versucht. Sie gehen davon aus, dass Männer 45 und Frauen 40 Versicherungsjahre aufweisen (Normverlauf). Zwei Modelle bauen auf dem bestehenden System der Durchrechnung auf. Nach dem ersten würde nur der Pensionsbemessungszeitraum bis auf 45 Jahre ausgedehnt, nach dem zweiten auch der Steigerungsprozentsatz (Reduktion von 2% auf 1,7%) und die Höhe der Abschläge (3% von der Pensionshöhe pro Jahr) bei vorzeitiger Inanspruchnahme der Pension verändert und die Aufwertung der zur Erstberechnung der Pension herangezogenen Beitragsgrundlagen nach den Lohnsteigerungen und die Pensionsanpassung nach der Inflationsrate vorgenommen. Berechnet wurde die Nettoersatzrate (Prozentsatz der Nettopension vor Besteuerung, verglichen mit dem letzten Nettoeinkommen vor der Pensionierung).

*Normverlauf bei Pensionsantritt zum Regelalter im Jahr 2030*

Modell	Personengruppe	Nettoersatzrate nach geltendem Recht	Nettoersatzrate nach dem Modell	Bruttopension
D 1	Männl. Arbeiter	80,1%	65,2 %	- 18,7 %
	Weibl. Arbeiter	81,0%	65,6 %	- 19,0 %
	Männl. Angestellter	78,5%	61,7 %	- 21,4 %
	Weibl. Angestellte	78,0%	60,4 %	- 22,6 %
D 2	Männl. Arbeiter	80,1%	78,0%	- 2,7%
	Weibl. Arbeiter	81,0%	75,4%	- 6,9%
	Männl. Angestellter	78,5%	73,3%	- 6,7%

	Weibl. Angestellte	78,0%	68,6%	- 12,1%
--	--------------------	-------	-------	---------

Vier weitere Modelle wurden auf der Basis eines Pensionskontos berechnet (dh. die Höhe der Pension ergibt sich ausschließlich auf Grundlage der für den Versicherten in seinem gesamten Versicherungsverlauf einbezahlten Beiträge). Je nach Modell führen sie zu folgenden Nettoersatzraten:

*Normverlauf bei Pensionsantritt zum Regelpensionsalter im Jahr 2030*

	Personengruppe	Nettoersatzrate geltendes Recht	Nettoersatzrate nach dem Modell	Bruttopension
P 1	Männl. Arbeiter	80,1%	72,9 %	- 9,0 %
	Weibl. Arbeiter	81,0%	71,6 %	- 11,6 %
	Männl. Angestellter	78,5%	67,9 %	- 13,5 %
	Weibl. Angestellte	78,0%	64,8 %	- 16,9 %
P 2	Männl. Arbeiter	80,1%	71,1%	- 11,3%
	Weibl. Arbeiter	81,0%	69,8%	- 13,8%
	Männl. Angestellter	78,5%	66,1%	-15,8%
	Weibl. Angestellte	78,0%	63,1%	-19,1%
P 3	Männl. Arbeiter	80,1%	74,0 %	- 7,6 %
	Weibl. Arbeiter	81,0%	72,6 %	- 10,3 %
	Männl. Angestellter	78,5%	68,7 %	- 12,5 %
	Weibl. Angestellte	78,0%	65,5 %	- 16,0 %
P 4	Männl. Arbeiter	80,1%	60,8 %	- 24,1 %
	Weibl. Arbeiter	81,0%	58,9 %	- 27,2 %
	Männl. Angestellter	78,5%	58,4 %	- 25,6 %
	Weibl. Angestellte	78,0%	54,2 %	- 30,6 %

Berechnet wurde schließlich noch ein weiteres Modell, das auf wesentlich ungünstigeren Annahmen über die künftige Erwerbsbeteiligung aufbaut. Nach diesem Modell würde die durchschnittliche Ersatzrate (Verhältnis zwischen Pensionsbezug und durchschnittlicher Beitragsgrundlage) von derzeit etwa 85% bei Männern und etwa 55% bei Frauen im Jahr 2030 im Durchschnitt auf 70% bei den Männern und auf 45,5% bei den Frauen sinken, wenn der Beitragssatz und der (relative) Bundeszuschuss gleich bleiben. Es wurde zudem berechnet, welche Auswirkungen eine ergänzende durch Kapital gedeckte zweite Säule hätte. Bei einem Beitragssatz in der Höhe von 5% der Beitragsgrundlage würde die durchschnittliche Nettoersatzrate im Jahr 2030 bei den Männern auf 78% und bei den Frauen auf 50,2% und bei einem Beitragssatz von 10% bei den Männern auf 86,1% und bei den Frauen auf 55% ansteigen.

Alle Pensionskontomodelle bauen auf einer Pensionsanpassung im Ausmaß der Inflationsrate auf. Sie lassen eindrucksvoll erkennen, wie sich die Ersatzraten bei einer voll dem Gesichtspunkt der Beitragsgerechtigkeit entsprechenden Ausgestaltung entwickeln würden.

Die Modelle sollen den politischen Entscheidungsträgern zeigen, welche langfristigen Auswirkungen bestimmte Reformschritte besitzen. Sie stellen daher primär Grundlagen für die erforderliche politische Entscheidung dar, welches Pensionsniveau in Zukunft angepeilt werden soll. Diese Festlegung setzt jedoch ihrerseits eine weitere Entscheidung voraus, ob das zukünftige System mit den derzeitigen Bei-

tragssätzen und einem real gleich bleibenden Staatszuschuss das Auslangen finden soll oder ob hier Veränderungen stattfinden sollen.

Die Kommission peilt als sozialpolitisches Ziel eine schrittweise Senkung der Netto-Ersatzrate bei Pensionsantritt mit 65 Jahren und 45 Versicherungsjahren von derzeit rund 88% auf 80% an. Dieses Ziel lässt sich nicht mit allen Modellen verwirklichen. So können beitragsorientierte Pensionskontomodelle grundsätzlich keine bestimmten Leistungsziele gewährleisten. Das Pensionsniveau lässt sich bei ihnen nur in sehr engen Grenzen durch Veränderungen einzelner Parameter variieren. Es kann aber durch großzügigere Beitragsleistungen für die Anrechnung von Ersatzzeiten erhöht werden.

### **2.3.2. Pensionsanpassung und Aufwertung**

Die Kommission spricht sich in Verfolgung ihrer Zielsetzung zur Lebensstandardsicherung und wegen ihrer systematischen Schwächen für eine Abkehr von der Nettoanpassung aus und schlägt folgende Änderungen vor:

- In Zukunft soll die jährliche Pensionsanpassung nicht mehr auf Schätzungen beruhen, sondern auf tatsächlich festgestellten Änderungen der Verbraucherpreise für alle gleich und linear erfolgen.
- Die Aufwertung zurückliegender Einkommen für die Erstberechnung der Pension sollte hingegen im Sinne aktuarischer Fairness auf Basis der vollen Lohnsteigerung erfolgen.

## **3. Vorschläge zur eigenständigen Alterssicherung der Frau**

### **3.1. Warum sind Reformen notwendig?**

Vor allem Frauen werden davon betroffen, dass sie als Folge der Übernahme der Erziehung von Kindern und der Pflege von Angehörigen entweder keine Zeiten der Pflichtversicherung in der Pensionsversicherung oder wegen Teilzeitarbeit nur niedrige Beitragsgrundlagen erwerben können. Dasselbe gilt für Ehefrauen, die während der Dauer der Ehe keiner oder nur einer eingeschränkten Berufstätigkeit nachgehen. Obwohl mitunter auch Männer in dieser Lage sind, spricht der Bericht in diesem Zusammenhang vereinfachend von Frauen, weil diese am meisten betroffen sind. Die rechtliche Umsetzung muss aber auch Männer erfassen, die sich in derselben Situation wie Frauen befinden.

### **3.2. Welche Ziele verfolgt die Kommission?**

Die Kommission will Lösungsansätze aufzeigen, die ohne Sprengung des gegenwärtigen Systems verwirklicht werden können. Die Einführung eines Grundsicherungsmodells fand keine Mehrheit.

### **3.3. Ausweitung der Ersatzzeiten**

Die pensionsrechtlichen Nachteile, die Frauen durch die Übernahme gesellschaftlich wichtiger Aufgaben (Kindererziehung, Pflege von Angehörigen) erleiden, lassen sich durch eine Ausweitung der Anrechnung von Ersatzzeiten und durch eine Erhö-



hung der Bemessungsgrundlage unabhängig vom Personenstand (verheiratet, in Lebensgemeinschaft lebend, alleinstehend, geschieden usw.) ausgleichen.

Dafür stehen mehrere Optionen zur Verfügung, die auch untereinander kombiniert werden können:

- Verlängerung der bisher mit 18 Monaten limitierten pensionsbegründenden Anrechnung von Kindererziehungszeiten.
- Anhebung der Zahl der nur als Ersatzmonate anzurechnenden Monate der Kindererziehung.
- Ausweitung der Ersatzzeiten für Zeiten der Pflege naher Angehöriger über die Zeiten der Familienhospizkarenz hinaus.
- Gewährung von Ersatzzeiten, wenn nach Ablauf des Bezuges von Arbeitslosengeld Notstandshilfe nur deshalb nicht gewährt wird, weil der Ehegatte oder Lebensgefährte ein zu hohes Einkommen bezieht.

Die Sonderbemessungsgrundlage für die angerechneten Kindererziehungszeiten sollte deutlich über den Ausgleichszulagenrichtsatz angehoben werden:

- auf jenes Erwerbseinkommen, das durch die Erziehungs- oder Pflegetätigkeit auf dem Arbeitsmarkt erzielbar wäre oder
- als ein Pauschale fixiert werden (z.B. Durchschnitt aller Versicherten- oder aller Fraueneinkommen).

Ob diese Sonderbemessungsgrundlage auch bei gleichzeitiger Teilzeit- oder Ganztagsbeschäftigung gelten soll, hängt von der politischen Entscheidung ab, ob in der Pensionsversicherung die persönliche Betreuung von Kindern und Pflegebedürftigen oder die durch Berufstätigkeit entstehende Kostenbelastung durch Fremdbetreuung berücksichtigt werden soll.

Mit welchen **Kostenbelastungen** wäre zu rechnen?

- Bei der Ausweitung der pensionsbegründenden Anrechnung von Kindererziehungszeiten wären sie eher gering, da die meisten Frauen vor allem wegen der sozialversicherungsrechtlichen Stellung der geringfügig Beschäftigten, in Zukunft bereits einen Grundanspruch besitzen dürften.
- Bei der Anhebung der Zahl der Ersatzmonate von bisher 48 auf 72 wäre mit einer zusätzlichen Beitragsbelastung von etwa 40 % zu rechnen.
- Bei der Anhebung der Sonderbemessungsgrundlage auf das durchschnittliche Einkommen aller Frauen für die ersten zwei Jahre ab der Geburt des Kindes würde eine zusätzliche Beitragsbelastung von 60 % (bei Anhebung auf das durchschnittliche Einkommen sämtlicher Versicherter sogar von 85 %) entstehen.
- Bei einer Kombination der Anhebung der anzurechnenden Erziehungszeiten von 6 (statt bisher 4) Jahren und einer Erhöhung der Sonderbemessungsgrundlage auf das Durchschnittseinkommen würde sich die Beitragsbelastung gegenüber derzeit um etwa 200 % erhöhen.

- Die Kosten der Anrechnung der Pflegezeiten und der Zeiten eines (fiktiven) Notstandshilfeanspruches können derzeit nicht beziffert werden.

### Wie könnten diese Kosten gedeckt werden?

Die Kommission geht davon aus, dass eine klare Kostenzuordnung erfolgen muss. Nach dem „Verursacherprinzip“ müsste die gesamte Finanzierung durch den Familienlastenausgleichsfonds bzw. durch Steuermittel, teilweise durch die Arbeitslosenversicherung erfolgen. Ein Teil der entstehenden Mehrkosten könnte aber auch in folgender Weise aufgebracht werden:

- Mitfinanzierung durch zusätzliche Pensionsbeiträge des verdienenden Ehegatten.
- Entfall der Pension für den hinterbliebenen Ehegatten, wenn durch die vorgeschlagenen Maßnahmen die Lücken im Versicherungsverlauf weitgehend geschlossen werden.
- Reduktion der derzeitigen Schwankungsbreite der Witwe(r)pension von 60% : 0% auf 50% : 0%.
- Vorziehen der schrittweisen Angleichung des Pensionsantrittsalters von Männern und Frauen.
- Einführung eines demographischen Faktors: Erhöhung der Pensionsversicherungsbeiträge für Familien, in denen keine Kinder erzogen werden.

### 3.4. Pensionssplitting bei Scheidung

Das Entstehen von Versicherungslücken während der Dauer einer Ehe ließe sich durch ein Pensionssplitting nach Scheidung vermeiden: Der nicht berufstätige Ehepartner erwirbt für die Dauer der Ehe Anwartschaften auf eine Eigenpension, während der andere Ehepartner eine Kürzung seiner Anwartschaften in Kauf nehmen muss. Variante bei Berufstätigkeit beider Ehepartner: Die Anwartschaften beider Ehepartner während der aufrechten Ehe werden zusammengerechnet und nach der Scheidung auf beide Teile aufgeteilt. Das Modell beschränkt sich auf (ehemals) verheiratete Personen, erfasst also weder Singles noch andere Formen des Zusammenlebens. Bei „Kurzehen“ könnte ein Splitting entfallen. Dieses Modell könnte mit einem Ersatzzeitenmodell kombiniert werden.

Die Problematik liegt darin, dass für den Teil, der Anwartschaften abgeben muss, die Gefahr einer Unterversicherung auftreten kann. Zudem wäre im Regelfall die Pension eines Verheirateten nach Durchführung des Splittings im Vergleich zu einem Unverheirateten mit völlig gleichem Versicherungs- und Einkommensverlauf erheblich niedriger. Das könnte wesentliche Auswirkungen auf die Bereitschaft zur Eheschließung haben. Zudem könnte der Erfolg im Unterhaltsrechts wieder erheblich verringert werden, wenn die Splittingpension bei der Festsetzung des Unterhalts berücksichtigt würde.

Das Pensionssplitting ließe sich auch auf rein freiwilliger Basis einführen.

Das geltende Recht lässt eine einfache **Aufteilung erworbener Anwartschaften** auf beide Ehepartner nicht zu. Die Kommission hat daher zwei Modelle zur Lösung dieses versicherungstechnischen Problems entwickelt:

- **Besondere Bemessungsgrundlage:** Für die Ehedauer könnte eine besondere Bemessungsgrundlage gebildet werden, die auf beide Partner aufgeteilt und

ausschließlich für die während der Ehe erworbenen Versicherungszeiten verwendet wird. Jeder Ehepartner würde pro Ehejahr die vollen Steigerungspunkte erwerben. Die "Splittingpension" würde zur restlichen Pension hinzutreten, die aus den Nichtehejahren nach den allgemeinen Grundsätzen berechnet würde.

- **Aufteilung der Versicherungszeiten:** Aufgeteilt könnten die Versicherungszeiten werden: Jeder der beiden Partner erhält für die Dauer der Ehe nur die halben Steigerungspunkte (derzeit also nur 1% pro Jahr). Diese Steigerungspunkte würden bei jedem der ehemaligen Ehepartner zum Zeitpunkt des Pensionsanfalles mit den außerhalb der Dauer der Ehe erworbenen Steigerungspunkten zusammengezählt werden. Zusätzliche Regelungen über die anzuwendende Bemessungsgrundlage (z.B. die erwähnte besondere Bemessungsgrundlage) wären erforderlich.

Die **Kostenbelastung** wäre gering. Der Mehraufwand durch vermehrte Ansprüche auf Ausgleichszulagen (weil es durch das Splitting zu niedrigen Pensionen kommen kann), dürfte gering sein, da die meisten Frauen die Splittingpension nur als Zusatz erhielten. Kostensteigerungen würden sich allerdings dadurch ergeben, dass die in Form der Splittingpensionen von den Männern an die Frauen übergegangenen Leistungsansprüche wegen der längeren Lebenserwartung der Frauen im Durchschnitt 7 Jahre länger finanziert werden müssen.

## 4. Vorschläge zur Finanzierung der Pensionsversicherung

### 4.1. Warum sind Reformen erforderlich?

Nach den seit Mai 2002 vorliegenden Langfristszenarien bis zum Jahr 2050 wird bei unverändertem Rechtszustand vor allem wegen des Rückganges der Zahl der Personen im erwerbsfähigen Alter bei gleichzeitiger starker Zunahme der älteren Bevölkerung der Finanzierungsbedarf stark ansteigen. Im Jahr 2000 erforderte die Gesamtfinanzierung der gesetzlichen Pensionsversicherung (ohne Beamte) Mittel im Ausmaß von 10,5 % des Bruttoinlandsproduktes (BIP). Dieser Anteil wird sich – nach Ausschaltung einer unrealistischen Variante – auf 14,2% bis 15,6% erhöhen, wobei diese maximale Belastung in den Jahren 2035 bis 2040 zu erwarten ist. Das ist eine Steigerung um 35% bis 49%. Berechnet man, wie hoch der Beitragssatz sein müsste, wenn auch der Staatszuschuss durch Beiträge aufgebracht würde (impliziter Beitragssatz), dann würde dieser Satz von derzeit 31,3% auf 40,7% bis 44,4% ansteigen müssen.

Obwohl diese Vorausberechnungen bereits eine Zunahme der Erwerbstätigkeit, vor allem auch in den Jahrgängen über 55, annehmen, reicht dies nicht aus, um die Finanzierung sicher zu stellen. Dazu sind ergänzende Maßnahmen im Pensionsversicherungsrecht unverzichtbar. Zudem sind die Vorgaben der EG zu bedenken, die einen über den Konjunkturzyklus hinweg ausgeglichenen gesamtstaatlichen Haushalt und eine Senkung der Abgabenquote bis 2010 vorsehen.

### 4.2. Welche Ziele verfolgt die Kommission?

Die Kommission tritt für eine sachgerechte, kostenadäquate und transparente Beitrags- und Leistungsstruktur ein.

Derzeit finden sich Umverteilungsmechanismen sowohl auf der Beitrags- (z.B. Anrechnung von Ersatzzeiten) als auch auf der Leistungsseite (z.B. in der Berechnungsformel). Sie sind jedoch unsystematisch und wenig transparent.

Die Kommission ging daher von folgenden Zielvorstellungen aus:

- Umverteilungsmechanismen sollten primär über die Beitragsseite wirken, also etwa über die Anrechnung der Ersatzzeiten, auf der Leistungsseite sollten sie nur dann wirksam werden, wenn dies absolut notwendig ist (z.B. Ausgleichszulage zur Verminderung des Armutsrisikos).
- Die Kosten aller Umverteilungsmechanismen sollten nach Möglichkeit finanziell dargestellt werden.

### **4.3. Zukünftiges Leistungsspektrum der gesetzlichen Pensionsversicherung**

*Invaliditätspensionen und Rehabilitationsmaßnahmen* : Diese Leistungen sollen von den Alterspensionen getrennt und aus Beiträgen und nicht aus Bundesbeiträgen finanziert werden.

*Hinterbliebenenleistungen*: Sie sollten weiterhin der Pensionsversicherung zugeordnet werden.

*Kinderzuschüsse*: Diese Leistung sollte aus der gesetzlichen Pensionsversicherung ausgegliedert und vom Familienlastenausgleichsfonds finanziert werden.

*Ausgleichszulagen*: Diese Leistungen sollen in der gesetzlichen Pensionsversicherung verbleiben und auch weiterhin aus Steuermitteln finanziert werden.

*Krankenversicherung der Pensionisten*: Die Krankenversicherung der Pensionisten sollte aus der Pensionsversicherung ausgegliedert und in die Krankenversicherung transferiert werden. Der „Partneranteil“ der Pensionsversicherung an den Krankenversicherungsbeiträgen der Pensionisten soll von einem „versteckten“ Bundeszuschuss zur gesetzlichen Krankenversicherung zu einem offenen Bundeszuschuss umgestaltet werden.

*Vorzeitige Alterspension wegen Arbeitslosigkeit*: Diese Leistung wäre der Arbeitslosenversicherung zuzuordnen und dort als eigenständige Leistung zu konzipieren.

*Höherversicherung*: In Abgrenzung des Leistungsspektrums der gesetzlichen Pensionsversicherung zur betrieblichen und privaten Vorsorge sollte diese Leistung abgeschafft werden.

### **4.4. Zukünftige Finanzierungsstruktur auf der Beitragsseite**

Um eine transparente und sachgerechte Finanzierungsstruktur zu schaffen, schlägt die Kommission Folgendes vor:

#### **4.4.1. Ersatzzeiten**

Die Kosten für Ersatzzeiten werden zum größten Teil undifferenziert dem Bundeshaushalt und zum kleineren Teil dem allgemeinen Aufkommen an Pensionsversicherungsbeiträgen entnommen. Das führte zu einer Überhöhung der Pensionsversicherungsbeiträge und zur Verschleierung der Finanzierungsverantwortung. Durch eine richtige Kostenzuordnung lassen sich Einsparungspotentiale im Wege höherer Anreize und Verhaltensänderungen nutzen. Zudem ist die Einführung eines Pensionskontos ohne genaue Ermittlung und Quantifizierung der Ersatzzeiten nicht möglich.

Die Kommission tritt für größtmögliche Transparenz ein: Grundsätzlich sollten die Ersatzzeiten von den jeweiligen „Beitragsgaranten“ zur Gänze durch kostendeckende Beiträge finanziert werden. Hinsichtlich der Ersatzzeiten für den Präsenz- und Zivildienst genügt eine Umschichtung im Bundeshaushalt, für die Kindererziehungszeiten (und den Anteil am Wochengeld) müsste der Familienlastenausgleichsfonds, für Zeiten der Arbeitslosigkeit die Arbeitslosenversicherung und für Zeiten des Krankengeldbezuges (und den Anteil am Wochengeld) die Kran-

kenversicherung aufkommen. Wegen der engen finanziellen Spielräume des Familienlastenausgleichsfonds, der Arbeitslosen- und Krankenversicherung müssten entweder zusätzliche Einnahmen erschlossen oder Leistungen gekürzt werden. Hinsichtlich der Finanzierung von erweiterten Kindererziehungszeiten siehe oben.

#### **4.4.2. Zusatzbeitrag in der Pensionsversicherung nach dem ASVG:**

Dieser Zusatzbeitrag von 4,3% ist nach einhelliger Auffassung funktionslos und sollte in den normalen Dienstgeberbeitrag inkludiert werden. Die restlichen Mittel des Ausgleichsfonds könnten nach einem fixen Schlüssel auf die Träger der gesetzlichen Pensionsversicherung verteilt werden.

#### **4.5. Aufbringung der Mittel aus Beiträgen und Steuern**

Derzeit setzen sich die Einnahmen der Pensionsversicherung zu rund 70% aus Beiträgen und zu rund 30% aus Bundesmitteln zusammen. Die Bundesmittel haben zwei unterschiedliche Funktionen, nämlich die Umverteilungs- und die Finanzierungsfunktion, die derzeit jedoch vermischt werden. Die von der Kommission vorgeschlagenen Strukturbereinigungen würden die Basis für eine kostenadäquate Zuordnung der Mittel und damit mehr Transparenz schaffen. Neben den schon dargestellten Umverteilungsaufgaben soll der Bund im Rahmen seiner Finanzierungsfunktion nach mehrheitlicher Auffassung der Kommission auch weiterhin eine Ausfallhaftung, allerdings auf einem reduzierten Niveau, erbringen. Dafür sprechen folgende Argumente:

- der Bundesbeitrag müsse kurzfristige Schwankungen ausgleichen;
- die Kosten des demografischen Alterungsprozesses könnten nicht allein von den Versicherten getragen werden;
- die Ausfallhaftung sei für die Aufrechterhaltung des Vertrauens in die gesetzliche Pensionsversicherung wichtig.

Die Ausfallhaftung darf aber nicht zur Verschleierung der tatsächlichen Kosten dienen, die Kosten des Pensionssystems sollten besser dargestellt werden, etwa durch die Ausweisung des impliziten Beitragssatzes.

#### **4.6. Stabilisierungsmöglichkeiten auf der Beitragsseite**

Die Kommission hat sich mit zusätzlichen langfristigen Stabilisierungsmöglichkeiten auf der Beitragsseite befasst, die die nachhaltige Finanzierbarkeit erleichtern sollen. Derartige zusätzliche Maßnahmen sollen u.a.

- das Vertrauen in die Pensionsversicherung stärken,
- einem allfälligen Schwund an Beitragseinnahmen (etwa wegen der Zunahme atypischer Beschäftigungsverhältnisse oder als Folge einer sinkenden Lohnquote) entgegenwirken,
- die Beitragslasten innerhalb einer Generation und zwischen den Generationen gerecht verteilen.

Den zukünftigen Generationen sollte auch über die zukünftig zu erwartende Beitragsbelastung Klarheit verschafft werden.

#### **4.6.1. Finanzierungsgrundsätze**

Es besteht zwar Einigkeit darüber, dass die Bestimmung des § 79a ASVG, nach der für den Fall, dass der Bundesbeitrag im Bereich des ASVG 33% der Gesamtaufwendungen übersteigt, der übersteigende Teil zur Hälfte aus Beitragssatzerhöhung und zur anderen Hälfte aus Bundesmitteln abzudecken ist, revisionsbedürftig ist. Es bestehen aber Zweifel, ob längerfristige Finanzierungsgrundsätze wirksam durch ein einfaches Gesetz festgelegt werden können. Andererseits sollten konkrete Finanzierungsvorgaben nicht durch Verfassungsgesetz zementiert werden, will man vermeiden, dass sich künftige Finanzierungskrisen zu Verfassungskrisen ausweiten. Der Vorschlag, durch Verfassungsgesetz sollte der einfache Gesetzgeber verpflichtet werden, jeweils für einen überschaubaren Zeitraum ein nicht unterschreitbares Mindestausmaß an Finanzmitteln festzulegen, das im Wege von Beiträgen und Bundeszuschüssen bereitzustellen wäre, fand keine Mehrheit.

#### **4.6.2. Aufbau eines Reservefonds im Rahmen des Umlageverfahrens**

Die überwiegende Mehrheit der Kommission empfahl als eine Möglichkeit den Aufbau eines Reservefonds, wie es ihn bereits in 6 EU-Staaten gibt. Er wäre eine vertrauensbildende Maßnahme, da die Finanzierungslast ausgeglichener über die kommenden Jahrzehnte verteilt würde. Er würde auch den Generationenkonflikt entschärfen, da die Hauptlast der Finanzierung nicht ausschließlich auf die nächste Generation abgewälzt wird. Ein solcher Fonds müsse jedoch durch eine Verfassungsbestimmung vor unsachlichen Zugriffen durch die Politik geschützt werden.

Grundsätzlich kämen für einen solchen Fonds folgende Finanzierungsquellen in Betracht: Zuschüsse aus dem Bundeshaushalt, Beiträge der Versicherten und deren Dienstgeber, Solidarbeiträge der Senioren, d.h. der Pensionsbezieher und Privatisierungserlöse.

#### **4.6.3. Harmonisierung der Beitragssätze**

Für gleiche Pensionsleistungen bei gleichem Eintrittsalter soll für alle Versichertengruppen das Beitragsaufkommen gleich sein. Daher sollten bei gleicher Pensionsleistung die Beitragssätze auf individueller Ebene gleich hoch sein. Die bestehenden strukturellen Unterschiede zwischen den Versichertengruppen – z.B. die unterschiedlichen Belastungsquoten bei Arbeitern, Angestellten, gewerblich Selbständigen und Bauern – müssten wie bisher im Wege des Bundesbeitrages ausgeglichen werden. Die Mindestbeitragsgrundlage im GSVG sollte (auf das Ausmaß der Geringfügigkeitsgrenze im ASVG) gesenkt, dem Selbständigen aber die Möglichkeit eingeräumt werden, in späteren Jahren, Beiträge nachzuentrichten.

### **4.7. Stabilisierungsmöglichkeiten auf der Leistungsseite**

Es ist zu unterscheiden, ob die politische Willensbildung in die Richtung geht, das Lebensstandardprinzip auch in Hinkunft aufrecht zu erhalten oder davon in Richtung einer einnahmenorientierten Ausgabenpolitik abzuweichen

#### **4.7.1. Unter Aufrechterhaltung des Lebensstandardprinzips**

Um das von der Kommission anvisierte Ziel der Sicherung des Lebensstandards im Rahmen eines realistischen Finanzierungskonzepts zu erreichen, wurde vorgeschlagen, die Pensionsberechnung so auszugestalten, dass die Nettoersatzrate zum Regelalter 65 bei 45 Versicherungsjahren 80% beträgt. Dieses Regelalter wäre in periodischen Abständen mit der Erhöhung der Lebenserwartung hinaufzusetzen, um eine konstante Pensionsbezugsdauer zu garantieren. Bei früherem bzw. späteren Pensionsantritt würden aktuarische Zu- und Abschläge erfolgen.

Um dieses Ziel zu erreichen, wären zusammenfassend erforderlich:

- Eine mittel- und langfristig signifikante Steigerung der Erwerbsbeteiligung, vor allem bei den älteren Jahrgängen und bei den Frauen, um längerfristig einen Pensionsantritt zum Alter 65 zu erreichen.
- Ein aktuarisch faires Pensionssystem, einschließlich einer neuen Berechnungsformel für die Erstberechnung und für die spätere Anpassung der Pensionen.
- Eine sachgerechte und kostenadäquate Finanzierungsstruktur.
- Eine sachgerechte Aufteilung auf Beiträge und Steuern, wenn als Folge der demografischen Alterung Mehreinnahmen erforderlich werden.
- Unverzögerlicher Aufbau eines Reservefonds, dessen Mittel erst bei Eintritt der größten demografischen Belastung abgebaut werden dürfen.

#### **4.7.2. Unter Hinwendung zu einer einnahmenorientierten Ausgabenpolitik**

Rein beitragsorientierte Pensionskontomodelle eignen sich nicht zur Erreichung bestimmter leistungsrechtlicher Ziele, aber auch bei beitragsorientierten Pensionskontomodellen in Mischform sind die Möglichkeiten einer Zielorientierung eng begrenzt. Oben wurde nachgewiesen, welche Veränderungen in der Nettoersatzrate längerfristig zu erwarten sind. Es wurde auch gezeigt, zu welchen Ergebnissen eine Ergänzung durch ein streng beitragsorientiertes kapitalgedecktes Pensionskontomodell führen würde. Speziell dann, wenn die Beiträge im Ausmaß der Veränderungen der Lohnsumme aufgewertet werden und die Pensionsanpassungen im Ausmaß der Inflation erfolgen, müssten diese Modelle längerfristig finanzierbar sein.

#### **4.7.3. Leistungsseitige Stabilisatoren**

In jedem auf längere Zeiträume ausgerichteten System verbleibt ein Mindestausmaß an ökonomischer, demografischer und sonstiger Unsicherheit, die den Einbau eines automatischen Stabilisierungsmechanismus nahe legt. Die Kommission trat daher mehrheitlich dafür ein, für alle auf Langfristberechnungen beruhenden Systeme durch eine Verfassungsbestimmung festzulegen, dass das System periodisch auf seine Finanzierbarkeit überprüft und entsprechende Anpassungen vorgenommen werden müssen.



## 5. Vertrauensschutz

Im Rahmen eines durch Gesetz eingerichteten Umlagesystems, das über keine Rücklagen verfügt, muss die jeweils aktive Generation darauf vertrauen können, dass die eigenen künftigen Pensionen von der jeweils nachfolgenden Generation finanziell gesichert werden. Dieses Vertrauen lässt sich rechtlich nur unzureichend absichern, da einfache Bundesgesetze jederzeit durch einfache Mehrheit im Parlament verändert werden können. Auch die Verfassung kann nur einen eingeschränkten Vertrauensschutz geben. Würde sie jeden relativ rasch wirkenden gesetzgeberischen Einschnitt in das bestehende Leistungsrecht untersagen, müssten beispielsweise die gesamten Folgen des demographischen Wandels von der aktiven Bevölkerung aufgefangen werden.

Den relativ besten Vertrauensschutz bietet daher ein System, das von Haus aus längerfristig ausgerichtet ist und so früh wie möglich auf erkennbare Entwicklungen antwortet. Nur wenn der Gesetzgeber frühzeitig auf Probleme reagiert, die die künftige Finanzierung des Systems bedrohen könnten, gibt er den in das System einbezogenen Menschen die Chance, sich rechtzeitig auf die Zukunft einstellen und entsprechend reagieren zu können.

**Die Kommission vertritt daher die Auffassung, dass die nötigen gesetzgeberischen Reformschritte zur Stabilisierung des Pensionssystems so rasch wie möglich gesetzt werden müssen.**

Die Dringlichkeit zeigt sich nicht zuletzt darin, dass der Bundeszuschuss zur Pensionsversicherung bei noch durchaus günstiger demographischer Entwicklung im Jahr 2007 gegenüber dem Jahr 2001 um mehr als 50% angehoben werden müsste, wenn der Beitragssatz unverändert bleibt. Die Langfristszenarien lassen keinen Zweifel daran, dass der nach 2007 kontinuierlich zu erwartende Anstieg der Belastungsquote den Finanzierungsbedarf weiter sprunghaft erhöhen wird. Diese Entwicklungen sind klar vorhersehbar. Nur durch sein rasches Tätigwerden kann der Gesetzgeber zwischen der Beschlussfassung über die erforderlichen Reformen und ihrem Wirksamwerden jenen ausreichend langen Zeitraum schaffen, in dem sich die Versicherten rechtzeitig auf die kommende Rechtslage einstellen können.

Unabhängig davon sollte in den Sozialversicherungsgesetzen ausdrücklich klargestellt werden, mit welchen gesetzlichen Veränderungen dem Grunde nach in Zukunft gerechnet werden muss, um den Generationenausgleich in der erforderlichen ausgewogenen Art sicherstellen zu können. Als solche mögliche Veränderungen könnten auf der einen Seite Beitragserhöhungen, auf der anderen Seite Veränderungen des Pensionsalters und des Bezugspunktes der Pensionsberechnung sowie Modifikationen der Pensionsanpassung genannt werden. Gleichzeitig sollte klargestellt werden, dass jedenfalls einschneidende Änderungen der Art und Weise der Pensionsberechnung nur als ultima ratio in Frage kommen.