

**Zweiter Bericht der Expertenkommission zur  
Rahmenplanung des österreichischen Pensionssystems**

**Wien, 12. Dezember 2002**

## Inhaltsverzeichnis

<b>1. Grundlagen des Berichtes:</b> .....	<b>5</b>
<b>1.1. Die Aufgabenstellung</b> .....	<b>5</b>
<b>1.2. Vorgaben für die Arbeit der Kommission</b> .....	<b>6</b>
<b>1.3. Organisatorisches</b> .....	<b>6</b>
<b>1.4. Grundlegende Ausrichtung</b> .....	<b>7</b>
<b>2. Vorschläge zur Invalidität</b> .....	<b>9</b>
<b>2.1. Die Grundlagen</b> .....	<b>9</b>
<b>2.2. Prävention und Rehabilitation</b> .....	<b>10</b>
2.2.1. Übergreifende Probleme .....	10
2.2.2. Spezifisch sozialrechtliche Probleme.....	11
2.2.3. Zum Verfahren bei Minderung der Arbeitsfähigkeit.....	14
2.2.4. Besonderheiten bei Selbständigen .....	15
<b>2.3. Ursprüngliche Modelle für die Invaliditätspension</b> .....	<b>15</b>
2.3.1. Textentwürfe.....	16
2.3.2. Erläuterungen zu den Modellen .....	21
2.3.2.1. Allgemeines.....	21
2.3.2.2. Der allgemeine Versicherungsfall .....	22
2.3.2.3. Einkommensmodell.....	22
2.3.2.3.1. Vorteile des Modells:.....	25
2.3.2.3.2. Nachteile des Modells: .....	25
2.3.2.4. Arbeitszeitmodell .....	26
2.3.2.4.1. Vorteile des Modells:.....	27
2.3.2.4.2. Nachteile des Modells: .....	28
2.3.2.5. Kombinationsmodell .....	28
2.3.2.5.1. Vorteile des Modells:.....	28
2.3.2.5.2. Nachteile des Modells: .....	29
2.3.2.6. Der Versicherungsfall mit Verweisungsschutz.....	29
2.3.2.7. Die Zumutbarkeit .....	30
2.3.2.8. Die Höhe der Pension.....	31
<b>2.4. Die Ergebnisse des Feldversuches</b> .....	<b>33</b>
<b>2.5. Veränderungen an den Modellen auf Grund des Feldversuches</b> .....	<b>40</b>
2.5.1. Verweisungsschutz .....	40
2.5.2. Berufsdatenbank .....	41
2.5.3. Qualifiziertes Arbeitszeitmodell .....	42
2.5.3.1. Textentwurf.....	42
2.5.3.2. Bewertung des Modells.....	45
<b>2.6. Pensionshöhe</b> .....	<b>46</b>
2.6.1. Bemessungsgrundlage.....	46
2.6.2. Steigerungsbetrag .....	46
2.6.2.1. Einheitlicher Steigerungsbetrag.....	46
2.6.2.2. Zurechnungszeiten.....	47
2.6.3. Zuverdienste .....	47
2.6.4. Ausgleichszulagen .....	47
<b>2.7. Erreichung des Regelpensionsalters</b> .....	<b>47</b>
<b>2.8. Teilinvalidität und Arbeitslosigkeit</b> .....	<b>49</b>
2.8.1. Arbeitsvermittlung .....	49
2.8.2. Teilarbeitslosengeld.....	49
2.8.3. Dauer des Bezuges von Arbeitslosengeld.....	50
2.8.4. Verfahren .....	51

2.8.5.	Teilpension und Ausgleichszulage.....	51
<b>2.9.</b>	<b>Kosten.....</b>	<b>52</b>
<b>3.</b>	<b><i>Vorschläge zur Alterssicherung</i> .....</b>	<b>53</b>
<b>3.1.</b>	<b>Grundlagen .....</b>	<b>53</b>
<b>3.2.</b>	<b>Umgestaltung der Pensionsberechnung .....</b>	<b>53</b>
3.2.1.	Die Kritikpunkte am geltenden Recht.....	53
3.2.1.1.	Kritikpunkt 1: Durchrechnungszeitraum .....	53
3.2.1.2.	Kritikpunkt 2: Abschlagsregelung.....	53
3.2.1.3.	Kritikpunkt 3: Pensionsniveau .....	53
3.2.1.4.	Kritikpunkt 4: Aufwertungen .....	54
3.2.1.5.	Kritikpunkt 5: Lebenserwartung.....	54
3.2.2.	Ansatzpunkte für die Vorschläge der Kommission.....	54
3.2.3.	Mögliche Modifikationen des bestehenden Systems .....	54
3.2.3.1.	Berücksichtigung von Kritikpunkt 1 .....	54
3.2.3.2.	Berücksichtigung von Kritikpunkt 2 .....	55
3.2.3.3.	Berücksichtigung von Kritikpunkt 3 .....	55
3.2.3.4.	Berücksichtigung von Kritikpunkt 5 .....	56
3.2.4.	Möglicher Umstieg auf ein Pensionskonto .....	56
3.2.4.1.	Berücksichtigung von Kritikpunkt 1 .....	56
3.2.4.2.	Berücksichtigung von Kritikpunkt 2 .....	57
3.2.4.3.	Berücksichtigung von Kritikpunkt 3 .....	57
3.2.4.4.	Berücksichtigung von Kritikpunkt 4 .....	57
3.2.4.5.	Berücksichtigung von Kritikpunkt 5 .....	57
3.2.4.6.	Die Modelle .....	57
3.2.4.6.1.	Durchrechnungsmodelle .....	59
3.2.4.6.2.	Pensionskontomodelle .....	60
<b>3.3.</b>	<b>Eigenständige Alterssicherung der Frau .....</b>	<b>63</b>
3.3.1.	Die Aufgabenstellung .....	63
3.3.2.	Die zur Verfügung stehenden Wege .....	64
3.3.2.1.	Ausweitung bzw. Aufwertung der Ersatzzeiten.....	64
3.3.2.1.1.	Allgemeines .....	64
3.3.2.1.2.	Versicherungszeiten.....	64
3.3.2.1.3.	Sonderbemessungsgrundlage .....	65
3.3.2.1.4.	Kosten.....	65
3.3.2.1.5.	Finanzierung .....	66
3.3.2.2.	Einführung von Pensionssplitting bei Scheidung .....	67
3.3.2.2.1.	Allgemeines .....	67
3.3.2.2.2.	Mögliche Ausgestaltungen.....	68
3.3.2.2.3.	Finanzierung .....	69
3.3.2.3.	Einführung einer Grundsicherung im Alter:.....	69
<b>4.</b>	<b><i>Vorschläge zur Finanzierung</i>.....</b>	<b>71</b>
<b>4.1.</b>	<b>Grundlagen .....</b>	<b>71</b>
4.1.1.	Die Langfristszenarien .....	71
4.1.1.1.	Annahmen über die demografische Entwicklung .....	71
4.1.1.2.	Annahmen über die Erwerbsbeteiligung.....	73
4.1.1.3.	Annahmen über die Produktivität.....	73
4.1.1.4.	Ergebnisse .....	74
4.1.1.4.1.	Pensionsaufwand der PV (Gesamtaufwand ohne AZ) in Relation zum Bruttoinlandsprodukt.....	74
4.1.1.4.2.	Impliziter Beitragssatz .....	75
4.1.1.5.	Schlussfolgerungen .....	75
4.1.2.	Weitere Langfristberechnungen.....	76
4.1.3.	Rentenstrategiebericht der österreichischen Bundesregierung vom September 2002.....	76
4.1.3.1.	Erhöhung der Erwerbsbeteiligung .....	77
4.1.3.2.	Weiterentwicklung des Altersvorsorgesystems .....	77

4.1.3.3.	Erhöhung budgetärer Spielräume zur Sicherung der Finanzierung der Pensionssysteme ..	77
<b>4.2.</b>	<b>Vorschläge.....</b>	<b>77</b>
4.2.1.	Nettoersatzrate .....	77
4.2.2.	Neugestaltung der Pensionsanpassung.....	78
4.2.3.	Entkoppelung von Anpassung und Aufwertung.....	80
4.2.4.	Ergebnis der Zieldiskussion.....	81
<b>4.3.</b>	<b>Schaffung einer sachgerechten, kostenadäquaten und transparenten Beitrags- und Leistungsstruktur .....</b>	<b>81</b>
4.3.1.	Die Grundlagen.....	81
4.3.2.	Zukünftiges Leistungsspektrum der gesetzlichen Pensionsversicherung .....	82
4.3.3.	Zukünftige Finanzierungsstruktur auf der Beitragsseite.....	83
4.3.4.	Aufbringung der Mittel aus Beiträgen und Steuern .....	83
<b>4.4.</b>	<b>Stabilisierungsmöglichkeiten auf der Beitragsseite .....</b>	<b>84</b>
4.4.1.	Schaffung einer sachgerechten Finanzierungsformel im Sinne eines stärkeren Vertrauensschutzes	85
4.4.2.	Transparenz bei den Ersatzzeiten .....	86
4.4.2.1.	Gründe für eine Neuordnung.....	86
4.4.2.2.	Berechnungskonzepte für die Beitragsgrundlagen .....	87
4.4.2.3.	Das Ausmaß der Ersatzzeiten .....	88
4.4.2.4.	Art der Finanzierung .....	89
4.4.3.	Verbreiterung der Finanzierungsbasis .....	89
4.4.4.	Aufbau eines Reservefonds im Rahmen des Umlageverfahrens .....	90
4.4.5.	Harmonisierung der Beitragssätze .....	92
<b>4.5.</b>	<b>Stabilisierungsmöglichkeiten auf der Leistungsseite.....</b>	<b>92</b>
4.5.1.	Unter Aufrechterhaltung des Lebensstandardprinzips .....	92
4.5.2.	Unter Hinwendung zu einer einnahmenorientierten Ausgabenpolitik.....	93
4.5.2.1.	Ergänzung der umlagenfinanzierten Säule durch eine zweite und dritte Säule .....	93
4.5.2.2.	Leistungsseitige Stabilisatoren .....	96
<b>5.</b>	<b>Vorschläge zum Vertrauensschutz.....</b>	<b>98</b>
<b>6.</b>	<b>Anlagen.....</b>	<b>100</b>

# 1. Grundlagen des Berichtes:

## 1.1. Die Aufgabenstellung

Die von der österreichischen Bundesregierung eingesetzte Kommission hat am 28. März 2000 einen ersten Bericht vorgelegt, der die Grundlage für die Pensionsreform 2000 darstellte. Der nunmehr vorzulegende zweite Bericht enthält Vorschläge zur Reform der Sicherung gegen das Risiko der Invalidität und zur langfristigen Stabilisierung der Alterssicherung. Für diesen zweiten Bericht waren folgende Vorgaben aus dem Koalitionsabkommen der beiden Regierungsparteien zu beachten:

*„Die nachhaltige Sicherung der gesetzlichen Pensionsversicherung ist eine unserer zentralen Aufgaben, die besonders gegenüber den jüngeren Generationen notwendig ist, weil deren Vertrauen in eine gesetzliche Altersvorsorge erhalten bleiben muss. Sozial verträgliche Änderungen innerhalb des bestehenden Systems sollen die Akzeptanz erhöhen und die Finanzierbarkeit in Zukunft erleichtern. ... Begleitend zur Anhebung der Altersgrenzen für die vorzeitigen Alterspensionen ist eine Überprüfung und daraus resultierende erforderliche Harmonisierung der Zugangsbedingungen zu sämtlichen krankheitsbedingten Pensionsarten in der Pensionsversicherung ... und bei den Beamtenpensionen, mit dem Ziel größerer Treffsicherheit, mehr Gerechtigkeit, Anpassung an die sich ändernden Gegebenheiten am Arbeitsmarkt sowie Vermeidung sozialer Härten sowie verbesserte Gesundheitsvorsorge durchzuführen. ... Zum Zweck der klaren Aufgabenteilung zwischen öffentlichem Pensionssystem und Privatversicherung wird die freiwillige Höherversicherung im Rahmen des öffentlichen Pensionssystems nicht weiter fortgeführt, wobei bereits geleistete Einzahlungen vom Auslaufen dieser Maßnahme nicht berührt sind. ... Um das Vertrauen der Jugend und Pensionsbezieher in die Stabilität und die Finanzierung des öffentlichen Pensionssystems nachhaltig zu sichern, wird unter dem Vorsitz des Bundesministers für (Soziale Sicherheit und Generationen) eine Expertenkommission zur Rahmenplanung eingerichtet, die weitere Reformschritte zur Anpassung unseres Pensionssystems an den gesellschaftlichen Wandel erarbeitet. ... Von dieser Expertenkommission sind insbesondere folgende Themen und Vorgaben zu behandeln:*

- *In bestehende Pensionen wird nicht eingegriffen.*
- *Jährliche Berücksichtigung der steigenden Lebenserwartung bei der Pensionsfestsetzung nach Inkrafttreten der Anhebung des Zugangsalters für die vorzeitigen Alterspensionen.*
- *Einheitliches Pensionssystem für Berufsanfänger in der Privatwirtschaft und im öffentlichen Dienst bei Beachtung der unterschiedlichen Beitragsregime.*
- *Alterssicherung von Frauen mit geringen eigenen Versicherungszeiten aufgrund langer Phasen von Familienarbeit im Trennungsfall.*

- *Die Einführung eines persönlichen Pensionskontos, damit jeder Versicherte jederzeit seine Anwartschaften überprüfen kann.*
- *Überprüfung der Beitragszeiten und der Durchrechnungszeiten.*
- *Überprüfung der Steigerungsbeträge“.*

## **1.2. Vorgaben für die Arbeit der Kommission**

In der konstituierenden Sitzung der Kommission wurden für die Arbeit der Kommission folgende Vorgaben, soweit sie auch für den zweiten Bericht von Bedeutung sind, festgelegt:

„Die Aufgabe der Expertenkommission besteht nicht darin, politische Entscheidungen zu treffen, sondern Vorschläge für die politischen Entscheidungsträger innerhalb des durch das Koalitionsabkommen und die Regierungserklärung abgesteckten Rahmens zu liefern. ...Notwendige flankierende Maßnahmen sollten bedacht werden. ... Die Vor- und Nachteile der jeweiligen Vorschläge und möglichst auch ihre finanziellen Auswirkungen sollten skizziert werden.“

## **1.3. Organisatorisches**

Die Kommission hat je eine Arbeitsgruppe „Künftige Ausrichtung des Pensionssystems“ (Vorsitz *Tomandl*) und „Invalidität“ (Vorsitz *Mazal*) eingesetzt, die ihrerseits verschiedene Unterausschüsse gebildet haben: „Eigenständige Alterssicherung der Frau“ (Vorsitz *Runggaldier*), „Ersatzzeiten“ (Vorsitz *Lehner*), „Versicherungstechnische Fragen“ (Vorsitz *Wirth*), „Finanzierung“ (Vorsitz *Stefanits*), „Prävention und Rehabilitation (Vorsitz *Mazal*)“, „Invaliditätspension (Vorsitz *Tomandl*)“, „Schnittstelle Invaliditätsversicherung/Pensionsversicherung/Arbeitslosenversicherung“ (Vorsitz *Pöltner/Buchinger*). Die Kommission hat ihrer Arbeit das Gutachten von Tomandl, „Ein Modell zur Neuordnung der sozialen Sicherung bei Invalidität“, die Ergebnisse der am 30. und 31. Oktober 2000 stattgefundenen „Fachtagung Invalidität“ und zahlreiche Arbeitspapiere der Mitglieder zugrunde gelegt. Eingehend diskutiert wurden ausländische Pensionsmodelle (vor allem Niederlande, Schweden, Deutschland, Schweiz). Ergänzend wurde ein Experte aus den Niederlanden (van Putten) zu einer ganztägigen Anhörung eingeladen und in der Folge ein österreichischer Experte (*Hampel*) in die Niederlande entsandt, um die Praxis an Ort und Stelle kennen zu lernen. Für die Arbeit in den Unterausschüssen wurden zahlreiche zusätzliche Experten herangezogen.

Die Ergebnisse der Arbeitsgruppen und Unterausschüsse wurden vom Vorsitzenden der Kommission zu einem Bericht zusammengefasst, der in den Sitzungen der Kommission vom 6.6. und 9.11.2002 beschlossen wurde. Er stützt sich auf Auffassungen, die in der Kommission eine beachtliche Unterstützung erhalten haben. Den Vertretern von Auffassungen, die in diesen Bericht nicht aufgenommen wurden, war es freigestellt, ihre abweichende Meinung beizulegen.

## 1.4. Grundlegende Ausrichtung

Bereits in ihrem ersten Bericht hat die Kommission mit großer Mehrheit vorgeschlagen, den weiteren Ausbau in Richtung auf mehr Leistungsgerechtigkeit und nicht auf ein höheres Ausmaß an sozialer Umverteilung vorzunehmen. Dieser Vorschlag darf allerdings nicht so interpretiert werden, dass sozialen Aspekten bei der Ausgestaltung eines leistungsgerechten Modells keine Beachtung geschenkt werden sollte. Ganz im Gegenteil, soziale Anliegen dürfen nie unbeachtet bleiben, ihre Umsetzung muss jedoch in einer systemkonformen Weise erfolgen. Nach dem Modell Leistungsgerechtigkeit sollte die Pension möglichst jenen Leistungen entsprechen, die der Pensionswerber zur Aufrechterhaltung des Systems erbracht hat. Vereinfacht gesagt: Wer mehr für das System geleistet hat, soll auch ein Mehr an Pension erhalten. Nach diesem Modell orientiert sich die Pensionshöhe an der Beitragsleistung des gesamten Erwerbslebens, werden bei vorzeitiger oder verspäteter Inanspruchnahme der Pension Pensionsabschläge bzw. Pensionszuschläge gewährt und besteht das vorrangige Ziel der Pensionsanpassung in der Erhaltung der Kaufkraft der Pensionen. Dagegen widerspricht es diesem Modell, wenn Zeiten beitragsfrei als pensionsbegründend oder pensionserhöhend anerkannt werden. Sollen solche „Ersatzzeiten“ berücksichtigt werden, dann bedürfte es für sie jeweils einer Sonderfinanzierung. Im Wege einer derartigen Sonderfinanzierung lassen sich auch sozialpolitisch erwünschte zusätzliche Leistungen (z.B. für Hinterbliebene) oder Leistungserhöhungen durchaus systemkonform realisieren. Verfassungsrechtlich stehen einer Entwicklung in diese Richtung keine kompetenzrechtlichen Hemmnisse entgegen, da für die Verwirklichung dieses Modells der Bund die volle Gesetzgebungszuständigkeit besitzt.

Die Kommission betonte in ihrem ersten Bericht aber auch, dass angesichts der schon derzeit bestehenden hohen Belastung der Beitragspflichtigen und des Staatshaushaltes eine ausgabenorientierte Weiterentwicklung des Pensionssystems nicht mehr möglich erscheint. Sie trat daher grundsätzlich für eine einnahmenorientierte Umgestaltung des Systems ein, in der sich die Leistungen in jenem Rahmen bewegen, der durch die zur Verfügung gestellten Mittel abgesteckt wird. Die Kommission verlangte daher von der Politik, für einen überblickbaren Zeitraum zumindest annähernd zu entscheiden, wie hoch die Mittel sind, über welche die Pensionsversicherung verfügen kann.

Die Kommission hat schließlich auch darauf hingewiesen, dass Leistungseinschränkungen dann unausweichlich erscheinen, wenn die zur Verfügung gestellten finanziellen Mittel nicht ausreichen, um die derzeit vorgesehenen Leistungen voll erbringen zu können. Die Kommission vertrat dazu mit Nachdruck die Auffassung, dass für diesen Fall eine weitere politische Entscheidung über die Art der vorrangig ins Auge gefassten Einschränkungen notwendig wäre: Soll die Einschränkung eher in einer Anhebung des Pensionsantrittsalters, einer Veränderung der Pensionsformel, in der Berücksichtigung der steigenden Lebenserwartung, in einer stärkeren Belastung der Aktiven oder der Pensionisten oder in einer Kombination dieser Maßnahmen bestehen? Da bisher eine in die Zukunft weisende politische Antwort fehlt und

die Kommission diese Frage nicht selbst entscheiden kann, blieb ihr keine andere Wahl, als alternative Vorschläge auszuarbeiten.

Eine politische Entscheidung hat die Kommission jedoch als Arbeitshypothese ihrem Bericht zu Grunde gelegt: Eine Ersetzung des Umlagesystems durch ein kapitalgedecktes System wurde nicht ins Auge gefasst. Die Kommission ist einhellig der Auffassung, dass schon angesichts der bei einer Umstellung unvermeidlichen Doppelbelastung der Übergangsgeneration die erste Säule der Alterssicherung auch in Zukunft im Rahmen eines Umlagesystems finanziert werden soll. Über die Notwendigkeit bzw. Sinnhaftigkeit einer Ergänzung durch ein obligatorisches kapitalgedecktes System bestand keine Einigkeit. Die Mehrheit der Kommissionsmitglieder trat dafür ein, derzeit keine Vorschläge in diesem Sinn zu erstatten. Der Aufbau einer freiwilligen zweiten und dritten Säule wird jedoch als Ergänzung für sinnvoll erachtet.

Die Bundesregierung hatte wiederholt betont, sie werde in der laufenden Legislaturperiode keine weitere Pensionsreform beschließen. Die Kommission hat daher ihre Arbeit so angelegt, dass sie ihren Bericht unmittelbar nach Ablauf dieser Legislaturperiode (der für den Herbst 2003 zu erwarten war) vorlegen kann. Die vorzeitige Auflösung des Nationalrats versetzte sie jedoch in die Zwangslage, den Bericht innerhalb weniger Wochen fertig stellen zu müssen. Die Kommission konnte daher zeitraubende Untersuchungen, vor allem über die finanziellen Auswirkungen der vorgeschlagenen Reformen, nicht mehr durchführen. Sie musste sich zudem auch dazu entschließen, viele Detailausgestaltungen offen zu lassen. Sie erblickte ihre Hauptaufgabe daher darin, der neuen Bundesregierung so rasch wie möglich Grundlagen für die schon mehrfach erwähnten notwendigen Richtungsentscheidungen zu liefern. Die erforderliche Feinausarbeitung kann erfolgen, sobald diese Entscheidungen getroffen sind.

## 2. Vorschläge zur Invalidität

### 2.1. Die Grundlagen

Eine Reform erscheint aus folgenden Gründen dringend geboten: Es gelingt nicht in ausreichendem Maße, das Entstehen von Invalidität (im weiteren Text verstanden als Oberbegriff für alle Arten von Minderungen der Arbeits- oder Erwerbsfähigkeit) zu verhindern. Die derzeit geübte Prävention hat sich als unzureichend erwiesen. Die neue Strategie „Rehabilitation vor Pensionierung“ konnte die Erwartungen nicht erfüllen, weil die Rehabilitationsbemühungen zu spät einsetzen. Die Aufsplitterung der Zuständigkeiten zur Festigung der Arbeitsfähigkeit verhindert umfassende Lösungsansätze. Die einzelnen Versichertengruppen werden bei der Gewährung von Invaliditätspensionen ungleich behandelt: für ungelernte Arbeiter und Selbständige ist es wesentlich schwieriger, als invalid anerkannt zu werden, als für Angehörige sonstiger Berufe. Die derzeit gewährte Invaliditätspension nimmt zu wenig Rücksicht auf den durch die Minderung der Arbeitsfähigkeit tatsächlich drohenden Einkommensverlust. Das geltende Recht nimmt die Problematik jener Versicherten nicht zur Kenntnis, die zwar wegen ihrer geminderten Arbeitsfähigkeit auf dem Arbeitsmarkt benachteiligt sind, aber die Anforderungen für eine Invaliditätspension noch nicht erfüllen.

Die Kommission geht daher von der Zielsetzung aus, das Entstehen von Invalidität möglichst zu verhindern, in ihrer Arbeitsfähigkeit geminderte Personen nach Möglichkeit im Erwerbsleben zu halten und Invaliditätspensionen nur dann vorzusehen, wenn diese Bemühungen 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. Invalidität muss als ein Problem gesehen werden, das nach einer umfassenden Lösung verlangt. Als Arbeitshypothese ist die Kommission von der Annahme ausgegangen, dass die Sicherung vor Invalidität aus der Pensionsversicherung ausgegliedert und in einen neuen organisatorischen Rahmen eingebettet wird, der diesem umfassenden Ansatz gerecht wird. In diesem Zusammenhang ist auch die Stellung Behinderter auf dem Arbeitsmarkt zu überprüfen. Einstweilen ausgeklammert wurde die Problematik der Invalidität bei Menschen, die nicht in die Pflichtversicherung einbezogen waren, weil sie keiner Erwerbstätigkeit nachgingen. Eine Lösung für diesen Personenkreis müsste außerhalb der Sozialversicherung gefunden, könnte sich aber an den hier erarbeiteten Lösungsansätzen orientieren.

In Verfolgung dieser Zielsetzungen stellte sich die Arbeitsgruppe die Aufgabe, eine für alle betroffenen Personengruppen gerechte und faire Neuordnung auszuarbeiten. Für die neue Invaliditätspension sollten verschiedene Modelle entworfen werden, die ein Abgehen vom Alles-oder-Nichts-Prinzip und die Einführung eines Teilpensionsmodells erlauben. Die Vor- und Nachteile dieser Modelle sollten aufgezeigt werden. Die Höhe der Invaliditätspension sollte sich stärker als bisher am zu erwartenden Verlust an Erwerbseinkommen orientieren. Anzustreben ist Kostenneutralität, wobei allerdings die Auswirkungen auf andere Bereiche der sozialen Sicherheit (insbesondere Arbeitslosenversicherung) einzubeziehen sind. Die Problematik eines

allfälligen Ersatzes immaterieller Schäden und der Auswirkungen vermehrter Anstrengung aufgrund von Behinderungen sollte einstweilen ausgeklammert werden. Auch auf die Sonderbehandlung von Arbeitsunfällen und Berufskrankheiten sollte verzichtet werden, da der Herr Sozialminister zur Regelung dieser Problematik bei Prof. Mazal ein eigenständiges Gutachten in Auftrag gegeben hat.

Im Folgenden werden die Ergebnisse der bisherigen Diskussionen zusammengefasst. Dabei werden jene Problemstellungen, die nicht unmittelbar durch individuelles oder kollektives Arbeitsrecht oder Sozialrecht, sondern beispielsweise durch das Arbeitnehmerschutzrecht gelöst werden können, nur kurz skizziert, weil sie den Rahmen und die Möglichkeiten einer Pensionsreformkommission übersteigen. Diesbezüglich finden sich eine Reihe zusätzlicher Anregungen in den Protokollen der Untergruppen. Ausführlicher ist auf konkrete Vorschläge aus den verbleibenden Bereichen des Arbeitsrechts und des Sozialrechts einzugehen.

## **2.2. Prävention und Rehabilitation**

Invalidität ist keineswegs nur eine Folge von Belastungen aus dem Erwerbsleben, sie ist auch auf Umwelteinflüsse und auf die Gestaltung der Privatsphäre zurückzuführen. Maßnahmen zur Vermeidung von Invalidität müssen daher in allen Bereichen getroffen werden. Dabei gilt für alle Bereiche, dass solche Maßnahmen umso wirkungsvoller sind, je früher sie getroffen werden.

### **2.2.1. Übergreifende Probleme**

Die Gestaltung der Privatsphäre liegt in der Verantwortung jedes einzelnen, öffentliche Maßnahmen können daher nur darin bestehen, dem einzelnen die Wahrnehmung dieser Verantwortung zu ermöglichen oder zu erleichtern. Bemängelt wurde, dass immer wieder junge Leute in Berufe drängen, zu deren Ausübung ihnen die physischen oder psychischen Voraussetzungen fehlen; Invalidität ist häufig die Folge dieser falschen Berufswahl. Für diese Fehlentscheidungen dürften zwei Umstände verantwortlich sein: Einerseits werden offenbar die derzeit vorgesehenen Gesundheitsuntersuchungen nicht ausreichend genutzt. Die bestehenden Hemmnisse sollten daher beseitigt und positive Anreize zur Durchführung dieser Untersuchungen geboten werden. Andererseits haben die durchgeführten Untersuchungen wenig Sinn, wenn die untersuchte Person nicht im Anschluss ausreichend über deren Ergebnisse und die Konsequenzen informiert wird, die sich daraus für sie und für ihre Berufstätigkeit ergeben.

⇒ Die Kommission regt daher an, verpflichtend vorzusehen, dass im Anschluss an möglichst alle schon bestehenden Formen der Untersuchungen junger Menschen (in den Schulen, bei der Stellung Wehrpflichtiger, bei den Jugendlichenuntersuchungen nach dem ASVG) das Ergebnis (nur) dem Untersuchten mitzuteilen ist. Dabei müsste dem Untersuchten verpflichtend die Bedeutung des Untersuchungsergebnisses erklärt und er darüber beraten werden, welche Berufstätigkeiten er vermeiden sollte. Es müsste dem Untersuchten aber dennoch freistehen, einen solchen Beruf zu ergreifen, sofern dem keine gesetzlichen Verbote entgegenstehen. Im einzelnen wäre noch an folgendes zu denken:

- Die Registrierung einer gewerblichen Lehre sollte den Nachweis einer medizinischen Begutachtung für diesen konkreten Lehrberuf voraussetzen.
- Im Falle eines ausschließlichen Besuchs einer Pflicht- oder Sonderschule sollte eine verpflichtende medizinische Begutachtung ermitteln, für welche Tätigkeiten bzw. Berufe der Betreffende nicht geeignet erscheint.
- Der Vermittlung eines Arbeitsplatzes durch das AMS sollte, wo dies sinnvoll erscheint, eine Eignungsuntersuchung für diesen konkreten Arbeitsplatz vorangehen.
- Solange die im ANSchG vorgesehenen Eignungsuntersuchungen nicht stattgefunden haben, könnten Arbeitgeber und Arbeitnehmer zur Leistung eines erhöhten Krankenversicherungsbeitrags verpflichtet werden.

⇒ Ob es sinnvoll ist, eine umfassende Medienkampagne über Möglichkeiten zur Führung eines gesunden Lebens durchzuführen, wurde kontrovers beurteilt. Vor allem bestanden erhebliche Zweifel, ob der dabei zu erwartende Erfolg in einem vernünftigen Verhältnis zu den auftretenden Kosten steht.

⇒ Es sollten vermehrte Anstrengungen unternommen werden, das gesellschaftliche Vorurteil gegen Menschen abzubauen, die nicht voll leistungsfähig sind. Es sollte nicht nur der Wirtschaft nahe gebracht werden, dass Menschen, deren Leistungsfähigkeit auf einem Gebiet gemindert ist, auf anderen Gebieten durchaus volle Leistungen erbringen können. Notwendig wäre vor allem eine Entstigmatisierung psychischer Krankheiten. Auf diesem Gebiet besteht für die Politik Handlungsbedarf.

⇒ Angeregt wurde, die Grundlagenforschung zu verstärken.

⇒ Die Informationen über die Förderungs- und Unterstützungsmöglichkeiten für Behinderte sollten verbessert und die diesbezüglichen Aktivitäten der einschlägigen Verbände stärker gefördert werden.

### **2.2.2. Spezifisch sozialrechtliche Probleme**

Das Hauptproblem besteht darin, dass Maßnahmen erst zu spät eingeleitet werden. Nationale wie internationale Erfahrungen belegen, dass Rehabilitationsbemühungen Erfolge nur dann versprechen, wenn der zu Rehabilitierende dazu bereit ist, seine Arbeitsfähigkeit zu verbessern und im Erwerbsleben zu verbleiben. Sobald er sich einmal mit seiner Behinderung abgefunden hat und nur mehr eine Pension anstrebt, sind die Chancen gering, ihn im Erwerbsleben zu halten. Eine ganz entscheidende Bedeutung kommt auch dem Umstand zu, ob der Betroffene noch in einem aufrechten Arbeitsverhältnis steht oder bereits arbeitslos ist. Die Wiedereingliederungschancen sind unvergleichlich höher, solange noch ein Arbeitgeber vorhanden ist, der in das Präventions- oder Rehabilitationsgeschehen eingebunden werden kann. Im Folgenden werden einige allgemeine Anregungen dargestellt, auf Details wird später im Zusammenhang mit konkreten Vorschlägen eingegangen.

⇒ Die Erfolgchance aller Präventions- und Rehabilitationsbemühungen hängt entscheidend vom **Engagement der Arbeitgeber** ab. Ein stärkeres Engagement der Arbeitgeber dürfte eher durch Überzeugungsarbeit und Schaffung von Anreizen als durch auferlegte Verpflichtungen zu erreichen sein.

⇒ Große Bedeutung kommt einem Ausbau und einer flächendeckenden Umsetzung der bereits in einigen Bundesländern auf freiwilliger Basis eingeführten **betrieblichen Gesundheitsförderung** zu.

⇒ **Indikatoren für eine drohende Invalidität** sollten von Amts wegen früh erfasst werden.

⇒ Eine der Hauptursachen von Invalidität sind Erkrankungen des Bewegungs- und Stützapparates. Um solchen Erkrankungen vorzubeugen, erscheint ein **regelmäßiges Training** sehr gut geeignet. Obwohl an der Vermeidung von Gesundheitsschäden ein langfristiges Interesse sowohl der Arbeitnehmer als auch der Arbeitgeber bestehen müsste, orientiert sich das Handeln der Menschen eher an kurzfristigen Interessen. Daher ist auch in dieser Frage mit Widerständen zu rechnen: auf Arbeitgeberseite geht es um die Belastung durch die erforderliche Organisation und die entstehenden Kosten, auf Arbeitnehmerseite um die dadurch eintretende Verlängerung der Anwesenheit im Betrieb. Da die Verbesserung des Gesundheitszustandes objektiv nicht nur im Interesse des Arbeitnehmers, sondern auch im Interesse des Arbeitgebers liegt, müssten beide Seiten mitwirken. Dies soll jedoch ohne rechtlichen Zwang erreicht werden. Das für den jeweiligen Betrieb passende Trainingsprogramm (das für Bürotätigkeiten ganz anders als für manuelle Arbeiten aussehen wird) sollte durch die arbeitsmedizinischen Zentren entworfen und seine Durchführung erforderlichenfalls durch Kostenzuschüsse des zuständigen Trägers unterstützt werden. Die nähere Ausgestaltung und Durchführung solcher Programme sollte in Betrieben mit Betriebsräten auf Basis von nicht erzwingbaren Betriebsvereinbarungen und in Betrieben ohne Betriebsrat nur auf Verlangen oder mit Zustimmung der Mehrheit der Beschäftigten erfolgen.

⇒ Arbeitgeber sollten durch **positive Anreize** ermutigt werden, für Arbeitnehmer, deren Arbeitsfähigkeit infolge gesundheitlicher Probleme abnimmt, **Arbeitsplätze anzupassen** (durch technische Ausstattung oder Arbeitszeitgestaltung) und/oder innerbetriebliche Schulungsmaßnahmen durchzuführen.

⇒ Einzelne Anregungen betrafen die Schaffung eines Präventionsbeirats, der besonders Klein- und Mittelbetriebe beraten sollte, eine Ausdehnung der präventiven Aufgaben der AUVA auch auf den nicht durch die Unfallversicherung erfassten Bereich, die Einräumung eines Rechtsanspruches auf vorbeugende Maßnahmen bei drohender Berufsunfähigkeit und die bundesweite Vereinheitlichung der Arbeitnehmerschutzbestimmungen.

⇒ Durch arbeitsrechtliche Begleitmaßnahmen sollte versucht werden, **vorschnelle Kündigungen** von Arbeitnehmern **zu verhindern**, deren Arbeitsfähigkeit gemindert ist. Dazu bietet sich eine Analogie zum Frühwarnsystem an. Die Kündigung eines Arbeitnehmers im Krankenstand sollte nur zulässig sein, wenn diese Absicht mindestens 3 Wochen vor ihrem Ausspruch dem zuständigen Träger mitgeteilt wurde. Dadurch erhielte der Träger die Möglichkeit, rechtzeitig Rehabilitationsmaßnahmen zu

empfehlen und allenfalls einzuleiten. Kommt es dennoch zur Kündigung, soll eine zusätzliche Anfechtungsmöglichkeit für den Arbeitnehmer vor dem Arbeitsgericht eingeführt werden; dabei wäre ausschließlich zu prüfen, ob der Arbeitgeber seine soziale Gestaltungspflicht dadurch verletzt hat, dass er die vom Sozialversicherungsträger empfohlenen und ihm zumutbaren Rehabilitationsmaßnahmen nicht durchgeführt hat. Diese besondere Anfechtungsmöglichkeit sollte den Arbeitnehmern auch in nicht betriebsratspflichtigen Betrieben offen stehen. In betriebsratspflichtigen Betrieben würde sie zum allgemeinen Kündigungsschutz hinzutreten.

⇒ Um die Arbeitgeber dazu zu ermutigen, tatsächlich mehr begünstigt Behinderte zu beschäftigen, als dies das Behinderteneinstellungsgesetz vorschreibt, sollten **bestehende Befürchtungen zerstreut** werden, dass einmal eingestellte Behinderte auch dann nicht oder nur mit erheblichem Aufwand gekündigt werden können, wenn es dafür durchaus objektive Gründe gibt. Es gilt einen Weg zu finden, der einerseits Behinderten den erforderlichen Schutz bietet, andererseits diese Bedenken der Arbeitgeber zerstreut.

⇒ Als unbefriedigend wird der Umstand angesehen, dass dieser besondere Kündigungsschutz auch dann besteht, wenn dem Arbeitgeber zum Zeitpunkt der Kündigung nicht bekannt ist, dass der Arbeitnehmer möglicherweise zum Kreis der besonders geschützten Personen gehört. Zur Abhilfe wird vorgeschlagen, dass die **Wirksamkeit einer bereits ausgesprochenen Kündigung vorläufig aufgeschoben** wird, wenn der Arbeitnehmer dem Arbeitgeber nachweist, dass bereits vor dem Zugang der Kündigung ein behördliches Verfahren zur Feststellung der Behinderung eingeleitet wurde.

⇒ **Krankenbehandlung und medizinische Rehabilitation** sollten besser aufeinander **abgestimmt** und Kuraufenthalte eher durch medizinische Rehabilitation ersetzt werden.

⇒ Für die gesamte Rehabilitation sollte es eine **zentrale Anlaufstelle** geben. Rehabilitationsplanung und Rehabilitationsberatung (arbeitspsychologisch) sollten verbessert, Zuschüsse auch bei medizinischer Rehabilitation gewährt und Hilfsmittel flexibler eingesetzt werden.

⇒ Eine Verlängerung der Entgeltfortzahlung bei Arbeitsunfähigkeit (im Sinne des niederländischen Modells) wird nicht in Erwägung gezogen, eine Verstärkung der Verantwortung durch experience-rating sollte diskutiert werden.

⇒ Die Problematik des besonderen Kündigungsschutzes für Behinderte wurde bis zum Bericht einer von der Sektion IV eingerichteten Arbeitsgruppe zurückgestellt. Derzeit hält eine deutliche Mehrheit die Aufrechterhaltung eines besonderen Schutzes für die bereits beschäftigten Behinderten für sinnvoller als Lösungen, die diesen Schutz zu Gunsten verbesserter Zugangsmöglichkeiten für derzeit unbeschäftigte Behinderte auflockern.

### 2.2.3. Zum Verfahren bei Minderung der Arbeitsfähigkeit

Ist der Versicherte bereits 12 Wochen ununterbrochen aus gesundheitlichen Gründen arbeitsunfähig, dann hat von Amts wegen eine Überprüfung stattzufinden. Ergibt diese Überprüfung, dass bei Weiterführung der Krankenbehandlung mit der Wiederherstellung der Arbeitsfähigkeit in absehbarer Zeit nicht zu rechnen ist, hat der Fall einem vom Träger einzurichtenden **Rehabilitationsteam** (jedenfalls bestehend aus je einem Vertreter des Trägers und des AMS und dem Betriebsarzt – dh Arbeitsmediziner iSd ANSchG - bzw. einem Vertreter des zuständigen arbeitsmedizinischen Zentrums, wobei ein Mitglied das Rehabilitationsmanagement zu übernehmen hätte) vorgelegt zu werden.

In gleicher Weise wäre vorzugehen, wenn der Versicherte wiederholt an derselben Krankheit erkrankt.

Hält das Rehabilitationsteam eine Rehabilitation für möglich und sinnvoll, hat es unter Einbeziehung des Versicherten und seines Arbeitgebers ein entsprechendes Rehabilitationsprogramm möglichst einvernehmlich auszuarbeiten. Die Entscheidung über die Gewährung der Rehabilitation liegt beim Träger. Berufliche Maßnahmen der Rehabilitation sollten **möglichst im Unternehmen des Arbeitgebers** durchgeführt werden. Der Arbeitgeber hätte in diesem Fall das volle Entgelt weiterzuzahlen und vom Träger einen teilweisen Ersatz zu erhalten (*Alternative: der Träger übernimmt die Entgeltzahlung und der Arbeitgeber leistet dem Träger eine Ausgleichszahlung für die vom Rehabilitanden geleistete Arbeit*). Erklärt sich der Versicherte nicht bereit, an der Rehabilitation mitzuwirken, sind Geldleistungen zu versagen; gegen den Bescheid auf Einleitung der Rehabilitation kann der Versicherte allerdings Klage beim Sozialgericht erheben.

Das Rehabilitationsteam kann aber auch empfehlen, dass der Arbeitnehmer **im Unternehmen des Arbeitgebers** bis zur Wiederherstellung der vollen Arbeitsfähigkeit **eine andere Arbeit** übernimmt, die dieser auszuüben in der Lage ist. Stimmen sowohl der Arbeitgeber als auch der Versicherte zu und nimmt der Arbeitnehmer diese Beschäftigung auf, erhält er vom Arbeitgeber das vor dem Eintritt der Arbeitsunfähigkeit zustehende laufende Entgelt weiter; der Träger ist verpflichtet, dem Arbeitgeber dafür eine Entschädigung zu leisten (bei Teilzeitarbeit für die ausgefallenen Stunden, bei leichter Tätigkeit die Differenz der Kollektivvertragslöhne). Diese Fortzahlung erfolgt bis zur Wiederherstellung der vollen Arbeitsfähigkeit, höchstens jedoch für jenen Zeitraum, für den bei Arbeitsunfähigkeit Krankengeld zustünde. Ist die Arbeitsfähigkeit nach Ablauf dieser Zeit noch immer eingeschränkt, kann der Versicherte beim Träger den Antrag stellen, ihm Leistungen wegen der Minderung der Arbeitsfähigkeit zu erbringen. Der Träger entscheidet dann, ob er Maßnahmen der Rehabilitation einleitet oder eine (Teil)Pension gewährt.

Während der Dauer der Rehabilitation stehen entsprechende Geldleistungen (mit Familienzuschlägen) zu.

**Nach erfolgreicher Rehabilitation** besitzt der Versicherte Anspruch auf Wiedereingliederungshilfe (Beratung, Stellenvermittlung, allenfalls Lohnzuschüsse an den Arbeitgeber oder an ihn).

Arbeitet der Arbeitnehmer nicht im Sinne der Z 3 auf einem anderen Arbeitsplatz weiter und erscheint eine Rehabilitation weder möglich noch sinnvoll, ist von Amts wegen oder auf Antrag ein Verfahren zur Gewährung einer Pension wegen geminderter Arbeitsfähigkeit einzuleiten.

#### **2.2.4. Besonderheiten bei Selbständigen**

Für Selbständige ist es wesentlich schwieriger als für Arbeitnehmer, zeitraubende Angebote zur Prävention und Rehabilitation anzunehmen. Ihre längere Abwesenheit vom Betrieb kann mitunter den Betriebserfolg gefährden, führt aber jedenfalls zu finanziellen Nachteilen.

Es bestehen zahlreiche Angebote zur Prävention und Rehabilitation, doch lässt die Akzeptanz zu wünschen übrig. Das betrifft etwa die im GSVG bereits im Gründungsstadium von Unternehmen angebotene breit gefächerte und individuelle Beratung zur Vorbeugung von Gesundheitsschäden. Es ist bisher aber auch noch nicht ausreichend gelungen, vor allem die Unternehmer kleinerer und mittlerer Unternehmen davon zu überzeugen, dass eine Ausdehnung der für die Arbeitnehmer zur Prävention eingerichteten betrieblichen Gesundheitsvorsorge für sie selbst bedeutsam wäre. Eine Verstärkung der Überzeugungsarbeit wäre daher dringend erforderlich.

Erfolgversprechend und daher auch für andere Versichertengruppen interessant könnte das im Bereich der Bauernversicherung seit kurzem eingeführte Medikamentenscreening sein: Bei Versicherten, denen für längere Zeit Medikamente verschrieben werden, die Indikatoren für eine potentielle Invalidisierung sind, wird eine individuelle Präventionsberatung durchgeführt. Speziell bei diesem Ansatz zeigen sich die großen Vorteile einer organisatorischen Verknüpfung von Krankenversicherung und Invaliditätsversicherung in einer Hand. Sie könnte Vorbild auch für die übrigen Versichertengruppen sein.

Gesetzlich sollte ausdrücklich festgehalten werden, dass auch Selbständige auf höherwertige Berufe rehabilitiert werden können.

Generell erweist sich, dass Präventions- und Rehabilitationsangebote bei Selbständigen flexibler als bei Arbeitnehmern ausgestaltet werden müssen. Mehrwöchige Kuraufenthalte lassen sich nur sehr schwer mit den unternehmerischen Aufgaben vereinbaren, weshalb verstärkt Wochenendblocks eingerichtet werden sollten. Zweckmäßig wäre auch eine verstärkte Zusammenarbeit mit anderen Institutionen. Das betrifft zum einen die Betriebsausfallsversicherungen, zum anderen die zuständigen Kammern. In Zusammenarbeit mit den Kammern sollte vor allem die Betriebshilfe ausgebaut werden und die Beistellung von Ersatzkräften flexibler erfolgen.

### **2.3. Ursprüngliche Modelle für die Invaliditätspension**

Die Kommission hat für die Neugestaltung der Invaliditätspension eine Textfassung für drei Modelle in Paragraphenform ausgearbeitet. Um herauszufinden, ob diese

Vorschläge auch administrativ zu bewältigen sind und zu welchen Ergebnissen sie führen, wurde ein Feldversuch eingeleitet, in den 2.350 Anträge auf Neuzuerkennung einer Pensionen Invaliditätspension nach geltendem Recht einbezogen waren. Über ihn wird anschließend berichtet.

Im Folgenden wird zunächst der von der Kommission akzeptierte und dem Feldversuch zugrunde gelegte Text samt Erläuterungen wiedergegeben, im Anschluss werden die Hauptergebnisse des Feldversuches dargestellt.

### **2.3.1. Textentwürfe**

#### **§ 1: Allgemeiner Versicherungsfall der geminderten Arbeitsfähigkeit (Invalidität)**

##### **A) Einkommensmodell**

**(1) Eine versicherte Person gilt als invalid, wenn sie gesundheitsbedingt nicht mehr in der Lage ist, in mindestens 3 verschiedenen Verweisungsberufen, die ihrem Belastungsprofil entsprechen, mindestens 75 % ihres Altverdienstes (§ 4 Abs 3) zu erzielen.**

**(2) Als zulässige Verweisungsberufe kommen nur Berufe in Betracht, die in ihrer typischen Ausprägung mit mindestens 7 Arbeitsplätzen in Vollzeit bzw. Teilzeit pro OLG-Sprengel und in ganz Österreich mit mindestens 30 Arbeitsplätzen vertreten sind. Bei einer regional eingeschränkten Verweisung müssen mindestens 30 Arbeitsplätze in dem jeweils in Betracht kommenden OLG-Sprengel vorhanden sein.**

**(3) Die Kriterien, aufgrund derer der begutachtende Arzt das Belastungsprofil des Versicherten zu erstellen hat, sind vom Bundesminister für soziale Sicherheit und Generationen durch Verordnung festzulegen.**

##### **B) Arbeitszeitmodell**

**(1) Eine versicherte Person gilt als gemindert arbeitsfähig (invalid), wenn sie aus gesundheitlichen Gründen nicht mehr imstande ist, in mindestens drei zulässigen Verweisungsberufen, die ihrem Belastungsprofil entsprechen, mindestens 6 Stunden täglich zu arbeiten.**

**(2) Als zulässige Verweisungsberufe kommen nur Berufe in Betracht, die in ihrer typischen Ausprägung mit mindestens 7 Arbeitsplätzen pro OLG-Sprengel und in ganz Österreich mit mindestens 30 Arbeitsplätzen vertreten sind. Bei einer regional eingeschränkten Verweisung müssen mindestens 30 Arbeitsplätze in dem jeweils in Betracht kommenden OLG-Sprengel vorhanden sein.**

**(3) Die Kriterien, aufgrund derer der begutachtende Arzt das Belastungsprofil des Versicherten zu erstellen hat, sind vom Bundesminister für soziale Sicherheit und Generationen durch Verordnung festzulegen.**

### **C) Kombinationsmodell**

**(1) Eine versicherte Person gilt als gemindert arbeitsfähig (invalid), wenn sie aus gesundheitlichen Gründen nicht mehr imstande ist, in mindestens drei zulässigen Verweisungsberufen die ihrem Belastungsprofil entsprechen, entweder**

**(a) mindestens 6 Stunden täglich zu arbeiten oder**

**(b) mindestens 75 % ihres Altverdienstes (§ 4 Abs 3) zu erzielen**

**(2) Als zulässige Verweisungsberufe kommen nur Berufe in Betracht, die in ihrer typischen Ausprägung mit mindestens 7 Arbeitsplätzen pro OLG-Sprengel und in ganz Österreich mit mindestens 30 Arbeitsplätzen vertreten sind. Bei einer regional eingeschränkten Verweisung müssen mindestens 30 Arbeitsplätze in dem jeweils in Betracht kommenden OLG-Sprengel vorhanden sein.**

**(3) Die Kriterien, aufgrund derer der begutachtende Arzt das Belastungsprofil des Versicherten zu erstellen hat, sind vom Bundesminister für soziale Sicherheit und Generationen durch Verordnung festzulegen.**

### **§ 2: Versicherungsfall der geminderten Arbeitsfähigkeit (Invalidität) mit Verweisungsschutz**

**(1) Versicherte besitzen nach Vollendung des 57. Lebensjahres oder mit 30 Beitragsjahren - Alternative: der Pflichtversicherung - oder mit 35 Versicherungsjahren einen Verweisungsschutz, wenn sie in den letzten 15 Jahren vor dem Stichtag zumindest 10 Jahre einen einzigen Beruf in einer oder mehrerer seiner Ausprägungen (geschützter Beruf) ausgeübt haben.**

**(2) Sie können nur auf eine Berufstätigkeit verwiesen werden,**

**(a) zu deren Ausübung üblicherweise ein Ausbildungsgrad gefordert wird, der höchstens zwei Ausbildungsstufen unter jenem liegt, den der Versicherte nicht nur besitzt, sondern der auch für den ausgeübten geschützten Beruf erforderlich war und**

**(b) diesem nicht völlig fremd ist.**

**(3) Abweichend von § 1 Abs 1 genügt das Vorliegen eines zulässigen Verweisungsberufes, der dem Belastungsprofil des Versicherten entspricht und mit min-**

destens 7 Arbeitsplätzen in einem OLG-Sprengel oder in ganz Österreich mit mindestens 30 Arbeitsplätzen vertreten ist.

(4) Bei Anwendung des Abs (2) ist von folgenden Ausbildungsstufen auszugehen:

7. Universität

6. Fachhochschule, Akademie

5. Allgemein bildende höhere und vergleichbare Schulen

4. Pflichtschule mit abgeschlossener Berufsausbildung (BAG) von mindestens 2 Jahren und abgeschlossene Zusatzausbildung, die einen maßgeblichen beruflichen Aufstieg ermöglicht

3. Pflichtschule mit abgeschlossener Berufsausbildung (BAG) von mindestens 2 Jahren oder vergleichbare schulische Ausbildung

2. Pflichtschule

1. Ohne Ausbildung

### § 3: Zumutbarkeit

(1) Geldleistungen wegen geminderter Arbeitsfähigkeit stehen Personen, die in ihrer Arbeitsfähigkeit gemindert sind, nur zu, wenn diese alles ihnen Zumutbare unternehmen, um die Minderung der Arbeitsfähigkeit zu beseitigen oder so gering wie möglich zu halten.

(2) Als unzumutbar gelten insbesondere:

(a) Heilbehandlungen (Operationen), bei denen ein Schaden für die Gesundheit nicht mit hoher Wahrscheinlichkeit ausgeschlossen werden kann oder die mit erheblichen Schmerzen verbunden sind oder einen erheblichen Eingriff in die körperliche Unversehrtheit darstellen;

(b) Berufstätigkeiten, die zu weiteren Gesundheitsschädigungen führen können;

(c) Berufstätigkeiten, die nur unter Gefährdung der Versorgung von Familienangehörigen, zu deren Unterhalt der Versicherte gesetzlich verpflichtet ist, ausgeübt werden können;

(d) Aufwendungen, welche die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit des Versicherten übersteigen.

(3) Nicht zu berücksichtigen ist die Arbeitsmarktsituation in den Verweisungsberufen. Dagegen ist auf Umstände in der Person des Versicherten Bedacht zu nehmen, die in Verbindung mit der gesundheitsbedingten Minderung der Arbeitsfähigkeit die Möglichkeit der Auffindung eines geeigneten Arbeitsplatzes äußerst unwahrscheinlich erscheinen lassen.

**(4) Der Bundesminister für soziale Sicherheit und Generationen kann durch Verordnung nähere Bestimmungen über die Beurteilung der Zumutbarkeit erlassen.**

#### **§ 4: Voll- und Teilpension**

##### ***A) Einkommensmodell***

**(1) Die Pension wird voll gewährt, wenn die versicherte Person im bisherigen oder in den zulässigen Verweisungsberufen nur mehr in der Lage ist, weniger als 37,5 % ihres Altverdienstes zu erzielen.**

**(2) Die Pension wird zur Hälfte gewährt, wenn die versicherte Person im bisherigen oder in den zulässigen Verweisungsberufen nur mehr in der Lage ist, mindestens 37,5 % bis unter 75 % ihres Altverdienstes zu erzielen.**

**(3) Als Altverdienst gilt die gem § 238 ASVG gebildete Bemessungsgrundlage mit der Abweichung, dass nur jene 36 monatlichen Gesamtbeitragsgrundlagen vor dem Stichtag heranzuziehen sind, in denen eine versicherungspflichtige Erwerbstätigkeit ausgeübt wurde.**

**(4) Neuverdienst ist der Durchschnittsverdienst in den zumutbaren Verweisungsberufen.**

##### **B) Arbeitszeitmodell**

**(1) Die Pension wird voll gewährt, wenn die versicherte Person im bisherigen oder in den zulässigen Verweisungsberufen nur mehr weniger als 3 Stunden täglich arbeiten kann.**

**(2) Die Pension wird zur Hälfte (Teilpension) gewährt, wenn die versicherte Person im bisherigen oder in den zulässigen Verweisungsberufen nur mehr in der Lage ist, täglich mindestens 3 Stunden, jedoch weniger als 6 Stunden zu arbeiten.**

##### **C) Kombinationsmodell**

**(1) Die Pension wird voll gewährt, wenn die versicherte Person im bisherigen oder in den zulässigen Verweisungsberufen nur mehr imstande ist entweder**

**(a) weniger als 3 Stunden täglich zu arbeiten oder**

**(b) weniger als 37,5 % ihres Altverdienstes zu erzielen.**

**(2) Die Pension wird zur Hälfte (Teilpension) gewährt, wenn die versicherte Person im bisherigen oder in den zulässigen Verweisungsberufen nur mehr in der Lage ist, entweder**

**(a) mindestens täglich 3 Stunden, jedoch weniger als 6 Stunden zu arbeiten oder**

**(b) mindestens 37,5 % bis unter 75 % ihres Altverdienstes zu erzielen.**

**(3) Als Altverdienst gilt die gem § 238 ASVG gebildete Bemessungsgrundlage mit der Abweichung, dass nur jene 36 monatlichen Gesamtbeitragsgrundlagen vor dem Stichtag heranzuziehen sind, in denen eine versicherungspflichtige Erwerbstätigkeit ausgeübt wurde.**

**(4) Zur Feststellung, welches Einkommen die versicherte Person noch erzielen kann, ist vom Durchschnittsverdienst in den zumutbaren Verweisungsberufen auszugehen.**

#### **§ 5: Pensionsberechnung**

**(1) Die Vollpension macht 60 % der Bemessungsgrundlage aus. Die Bemessungsgrundlage ist gem. § 238 ASVG zu bilden. Ist dies für den Versicherten günstiger, sind jedoch nur jene 36 monatlichen Gesamtbeitragsgrundlagen vor dem Stichtag heranzuziehen, in denen eine versicherungspflichtige Erwerbstätigkeit ausgeübt wurde. Wäre eine zum Stichtag fiktiv berechnete Alterspension höher, ist die Pension in der Höhe dieser fiktiven Alterspension zu gewähren.**

**(2) Hat der Versicherte zum Zeitpunkt des Eintritts des Versicherungsfalles das 30. Lebensjahr noch nicht vollendet, ist zur Ermittlung der Bemessungsgrundlage § 180 ASVG sinngemäß anzuwenden.**

#### **§ 6: Invalidenarbeitslosengeld**

**(1) Bezieher einer Invaliditätsteilpension erhalten, wenn alle Voraussetzungen für den Bezug von Arbeitslosengeld nach dem AIVG gegeben sind, Invalidenarbeitslosengeld. Als zumutbar gilt nur die Ausübung eines nach dem Recht der Invalidenversicherung zulässigen Verweisungsberufes.**

**(2) Das Invalidenarbeitslosengeld steht in der Höhe der Differenz zwischen der bezogenen Teilpension und der zum Stichtag fiktiv berechneten Vollpension zu. Die Bezugsdauer verlängert sich für die Bezieher einer Teilpension um ... Wochen.**

**(3) Nach Erschöpfung des Anspruches auf Arbeitslosengeld gebührt Notstandshilfe, wenn die dafür im AIVG vorgesehenen Voraussetzungen vorliegen. Die Not-**

**standshilfe für Bezieher von Teilpensionen gebührt in jenem Prozentsatz des Invalidenarbeitslosengeldes, in dem die Notstandshilfe nach dem AIVG dem dort vorgesehenen Arbeitslosengeld entspricht.**

## **2.3.2. Erläuterungen zu den Modellen**

### **2.3.2.1. Allgemeines**

Nach längeren Beratungen entschloss sich die Kommission dazu, drei Modelle vorzulegen, ein Einkommens-, ein Arbeitszeit- und ein Kombinationsmodell. Das derzeit herrschende Alles-oder-Nichts-Prinzip sieht keinerlei Pensionsleistung bei einer Minderung der Arbeitsfähigkeit vor, die unter dem Schwellenwert für die Vollpension liegt. Demgegenüber sehen die vorliegenden Modelle auch Teilpensionen vor. Damit wird nach Auffassung der Kommission ein gravierender Mangel des geltenden Rechts beseitigt, da dem Umstand Rechnung getragen wird, dass auch bei geringerer Minderung der Arbeitsfähigkeit erhebliche Einkommensverluste drohen können.

Alle drei vorgeschlagenen Modelle beseitigen zudem einen grundlegenden Widerspruch des geltenden Rechts. Dieses sieht nämlich auf der einen Seite vor, dass eine Invaliditätspension erst dann zustehen soll, wenn die Arbeitsfähigkeit des Versicherten unter 50% jener eines gesunden Versicherten abgesunken ist. Die Erreichung dieses Zieles wird aber durch die gleichzeitig generell angewendete sogenannte Lohnhälfteregelung praktisch aufgehoben. Wenn es nämlich gelingt, für den Leistungswerber nur einen einzigen Beruf zu finden, in dem man ihm zu arbeiten zusetzt, wird keine Invaliditätspension gewährt, und zwar völlig gleichgültig, ob der zu erwartende Einkommensverlust größer oder kleiner als 50% ist. Das befriedigt deshalb nicht, weil je nach dem für die jeweilige Personengruppe in Betracht kommenden Verweisungsfeld das dem Versicherten abstrakt zugemutete Ausmaß an Einkommensverlust völlig unterschiedlich ist. Begünstigt sind vor allem die Angestellten, da ihnen nur eine Verweisung auf einen Beruf zugemutet wird, der in den kollektivvertraglichen Verwendungsgruppen um eine Stufe tiefer eingereiht ist. In der Praxis bedeutet dies, dass die zugemutete Einkommenseinbuße für Angestellte generell weit unter 50% liegt, da die Gehaltsabstände zwischen zwei Verwendungsgruppen wesentlich niedriger sind (in dem von der Rechtsprechung als Maßstab verwendeten Kollektivvertrag der Handelsangestellten betragen die Abstände etwa zwischen 9% und 19%). Bei Arbeitern kann die zu erwartende Einkommenseinbuße jedoch wesentlich höher sein, wird aber 50% ebenfalls nur selten erreichen.

Die vorgelegten Modelle vermeiden diese Nachteile und sehen für sämtliche versicherten Personengruppen eine einheitliche und faire Beurteilung vor. Sie enthalten grundsätzlich keinen Berufsschutz (auf die Ausnahmen wird später eingegangen), alle unselbständigen wie selbständigen Versicherten können daher auf alle Berufe verwiesen werden, die am allgemeinen Arbeitsmarkt vorkommen. Hierbei ist aber auf eine wesentliche Veränderung gegenüber dem geltenden Recht hinzuweisen. Derzeit wird nur geprüft, ob in ganz Österreich (gleichgültig wo) mindestens 100

Arbeitsplätze vorhanden sind. Da sich manche Berufe aber regional konzentrieren, erscheint es gerechter, nur solche Berufe zu berücksichtigen, die sowohl im ganzen Bundesgebiet als auch in jedem OLG-Sprengel ausreichend vertreten sind. Nach den vorgelegten Vorschlägen muss ein Verweisungsberuf in jedem OLG-Sprengel mindestens 7-mal und in ganz Österreich mindestens 30-mal vertreten sein. Da zudem eine zulässige Verweisung mindestens 3 Verweisungsberufe voraussetzt, sind daher insgesamt 90 Arbeitsplätze erforderlich. Außerdem stellt der Vorschlag mit dem Hinweis auf die „typische Ausprägung“ auf das in der Arbeitswelt auffindbare typische Berufsbild (z.B. Portier) ab und nicht auf die verschiedenartigen Ausprägungen dieses Berufes (z.B. Nachtportier, Fabrikportier, Portier eines Amtsgebäudes, Portier/Telefonist). In diesem Zusammenhang wäre auch das Vorhandensein von Teilzeitarbeitsplätzen zu prüfen. Schließlich soll auch vermieden werden, dass die Versicherten nur auf einen einzigen Beruf (Portier) verwiesen werden können, wie dies gängige Praxis ist. Nach dem Vorschlag muss der Versicherte vielmehr eine Invaliditätspension erhalten, wenn sich auf dem Arbeitsmarkt nicht mindestens 3 verschiedene Berufe finden, denen er nachgehen kann.

In allen drei Modellen finden sich aber auch andere einheitliche Elemente. So sind die Vorschläge zur Regelung des Verweisungsschutzes ebenso einheitlich wie jene über die Regelung der Zumutbarkeit, der Pensionsberechnung und des Invalidenarbeitslosengeldes. Sie werden daher zusammenfassend erläutert. Unterschiedlich sind jeweils der Versicherungsfall der Invalidität und die Gestaltung der Voll- oder Teilpension. Auf sie ist daher zunächst einzugehen.

### **2.3.2.2. Der allgemeine Versicherungsfall**

Der allgemeine Versicherungsfall unterscheidet sich beim Arbeitszeit- und beim Einkommensmodell, das Kombinationsmodell stellt eine Mischung aus beiden dar.

### **2.3.2.3. Einkommensmodell**

Das Einkommensmodell bemüht sich, den Grad der Minderung der Arbeitsfähigkeit möglichst genau entsprechend dem Ausmaß des zu erwartenden Einkommensverlustes zu ermitteln. Es beruht daher auf einem Vergleich zwischen dem Einkommen vor dem Eintritt der Invalidität (Alteinkommen) und dem Einkommen nach dem Eintritt der Invalidität (Neueinkommen). Dabei ist zu beachten, dass in die Sozialversicherung nicht das gesamte Einkommen eines Versicherten eingebunden ist, sondern nur Einkommen bis zur Höhe der Höchstbeitragsgrundlage. Übersteigendes Einkommen genießt weder in der KV noch in der UV oder PV Versicherungsschutz. Will der Versicherte auch dafür einen Einkommensschutz, muss er dafür privat Vorsorge treffen. An diesem Grundsatz der österreichischen Sozialversicherung soll nichts verändert werden. Daher sollen Alt- und Neueinkommen nur in jenen Grenzen berücksichtigt werden, die allgemein in der Sozialversicherung gelten (dh. zwischen Geringfügigkeitsgrenze und Höchstbeitragsgrundlage).

Innerhalb dieser Grenzen ist bezüglich des Alteinkommens vom konkreten, dh tatsächlich erzielten, Einkommen auszugehen. Um Zufallsschwankungen auszugleichen, wird das durchschnittliche versicherte Einkommen aus den letzten drei Bei-

tragsjahren herangezogen; genauer gesagt, es ist eine Bemessungsgrundlage im Sinne des § 238 ASVG zu bilden, allerdings nur unter Verwendung jener 36 monatlichen Gesamtbeitragsgrundlagen vor dem Stichtag, in denen eine versicherungspflichtige Erwerbstätigkeit ausgeübt wurde.

Dagegen muss die Ermittlung des Neueinkommens, wie auch ausländische Regelungen belegen, abstrakt erfolgen. Würde man auch hier vom konkreten tatsächlich erzielten Einkommen ausgehen, hinge der Grad der Minderung der Arbeitsfähigkeit vom Ausmaß der Bemühungen des Versicherten ab, einen möglichst gut bezahlten neuen Arbeitsplatz zu finden. Damit wäre die Manipulationsgefahr zu groß.

Jede abstrakte Einkommensermittlung muss allerdings in mehrfacher Weise mit Durchschnittswerten arbeiten und ist daher bis zu einem gewissen Grad fiktiv. Dafür sind vor allem zwei Umstände verantwortlich. Zum einen bedarf es umfassender Kenntnisse über die im Land vorkommenden Berufe, und zwar zumindest in dreierlei Hinsicht: es geht um die Anforderungen jedes Berufes an Kenntnissen und Fähigkeiten, um die gesundheitlichen Voraussetzungen der Berufsausübung und um die zu erwartende Entlohnung. Zum anderen bleibt offen, welchen Arbeitsplatz der Versicherte innerhalb der für ihn in Betracht kommenden Berufe tatsächlich zu erlangen in der Lage ist, wobei die Bandbreite zwischen besonders günstigen und besonders ungünstigen groß sein kann. Nach Auffassung der Kommission wäre daher folgendermaßen vorzugehen:

Ermittlung der Vergleichsgrundlagen:

Das bisher interessanteste Modell einer berufskundlichen Datenbank, welche die erforderlichen Informationen enthält, findet sich in den Niederlanden. Die Arbeitsgruppe hat daher einen niederländischen Experten eingeladen und mit ihm eingehend das niederländische Modell erörtert. Im Anschluss daran hat ein österreichischer berufskundlicher Sachverständiger und Mitglied der Arbeitsgruppe ergänzende Recherchen in den Niederlanden angestellt. Als Ergebnis haben sich zwei Möglichkeiten abgezeichnet.

⇒ Ein abstraktes Modell:

Bundesweit werden durch einige Berufssachverständige gemeinsam die vorhandenen 300 bis 400 Berufe in ihren typischen Ausprägungen nach Erfahrungswissen festgestellt und gleichzeitig ermittelt, ob sie jeweils mit mindestens 7 Arbeitsplätzen in jedem OLG-Sprengel und mit 30 Arbeitsplätzen in ganz Österreich vertreten sind. Das wären die in Betracht kommenden Verweisungsberufe. Hinsichtlich der Einkommenssituation müsste grundsätzlich auf die kollektivvertraglichen Mindestlöhne und -gehälter abgestellt werden. Da ein und derselbe Beruf aber in verschiedenen Wirtschaftsbranchen vertreten sein kann, müsste ein Durchschnittswert ermittelt werden. Dabei ist allerdings daran zu erinnern, dass in Österreich einige hundert Kollektivverträge in Geltung stehen. Eine Vereinfachung ist daher erforderlich. Ins Auge gefasst wurde, bei jenen Arbeiterberufen (z.B. metallerzeugende oder –verarbeitende), die in ihrem Kernbereich fachlich einem Wirtschaftsbereich zugeordnet werden können, nur die darauf zugeschnittenen Kollektivverträge heranzuziehen (also den Durchschnittswert zwischen dem einschlägigen Gewerbe- und In-

dustriekollektivvertrag). Bei jenen Arbeiterberufen, die in vielen Bereichen vorkommen und keinem Wirtschaftszweig zugeordnet werden können (z.B. Portier, Reinigungskraft), sollte ein Durchschnitt zwischen zwei oder drei repräsentativen (im Voraus allgemein festzulegenden) Arbeiterkollektivverträgen ermittelt werden. Bei Angestellten könnte generell, wie dies die Rechtsprechung schon derzeit tut, der Handelsangestelltenkollektivvertrag zugrundegelegt werden. Die Einstufung sollte generell mit 10 Berufsjahren erfolgen.

In diesem Zusammenhang lässt sich auch das Problem der Zulagen unschwer lösen. Sie können bei der Ermittlung des Neuverdienstes wohl nur insoweit berücksichtigt werden, als sie kollektivvertraglich festgelegt und im Verweisungsberuf notwendigerweise anfallen (also z.B. als Gefahrenzulage, nicht aber als Überstundenabgeltung). Dieser Unterschied zur Berechnung des Altverdienstes wird wohl hingenommen werden müssen, da eine Herausrechnung solcher Zulagen aus dem Altverdienst zu aufwendig wäre.

(Im Feldversuch hat sich später gezeigt, dass man unter bloßer Heranziehung der Kollektivverträge zu keinem befriedigenden Ergebnis kommt. Daher wird auf diese Möglichkeit nicht weiter eingegangen).

⇒ **Ein konkreteres Modell:**

Ähnlich dem niederländischen System werden durch berufskundliche Experten für 300 bis 400 Berufe in ihren tatsächlichen Ausprägungen die bereits genannten drei Anforderungen in ausgewählten Unternehmen (Unternehmer müssten sich freiwillig zur Zusammenarbeit verpflichten) erhoben. Aufzunehmen wären abermals nur jene Berufe, die in ihren typischen Ausprägungen in jedem OLG-Sprengel mit mindestens 7 Arbeitsplätzen und in ganz Österreich mit 30 Arbeitsplätzen vertreten sind. Es wäre zu erwarten, dass dies insgesamt 9.000 bis 12.000 Arbeitsplätze sein werden. Auch hier müsste wohl das Einkommen insoweit abstrakt erhoben werden, als generell von einer bestimmten Berufsdauer (etwa 10 Jahre) auszugehen wäre.

Der Vorteil dieses Modells bestünde darin, auf konkretem Datenmaterial aufbauen zu können, das relativ leicht aktuell gehalten werden kann. Dieses Datenmaterial wäre nicht nur für die Sozialversicherung und das Arbeitsmarktservice, sondern auch für viele andere Interessenten (gegen Entgelt) zugänglich. Die berufskundliche Datenbank könnte durch Erweiterung der bereits vorhandenen Datenbanken einiger auf diesem Gebiet tätigen Einrichtungen aufgebaut und weitergeführt werden (grundsätzliches Interesse dieser Einrichtungen ist vorhanden); Aufbau und Aktualisierung könnte aber auch durch die Sozialversicherung (Hauptverband), allenfalls in Kooperation mit einer dieser Einrichtungen erfolgen. Es wäre nicht erforderlich, eine Kollektivvertragsdatenbank aufzubauen. Der Nachteil dieser Lösung besteht jedoch darin, dass ihr Aufbau etwas längere Zeit benötigt und die Kosten erheblich höher sein werden (benötigt werden etwa 20 Fachkräfte).

⇒ **Vereinfachungen für den Feldversuch:**

Um den Feldversuch rasch durchführen zu können, musste das abstrakte Modell verwendet und weiter vereinfacht werden. Zur Ermittlung des Neueinkommens wurde der nach dem jeweils repräsentativsten Kollektivvertrag oder vergleichbaren

Regelungen (z.B. Vertragsbedienstetengesetz) zustehende Entgeltanspruch mit 10 Berufsjahren herangezogen; die Entgelte wurden erforderlichenfalls auf Monatsentgelte umgerechnet. Um einheitlich vorgehen und einen stimmigen Vergleich mit dem Alteinkommen durchführen zu können, wurde dabei jenes kollektivvertragliche Entgelt verwendet, das jeweils zum Ende Dezember des Kalenderjahres vor dem Stichtag gebührte. Kamen für einen Beruf mehrere Kollektivverträge (z.B. Industrie und Gewerbe) in Betracht, wurde grundsätzlich jener mit dem niedrigsten Entgelt herangezogen.

Ermittlung der Pensionshöhe:

Aus der Sicht der medizinischen und berufskundlichen Begutachtung (näher ausgeführt beim Arbeitszeitmodell) empfiehlt sich eine Gewährung der Teilpension nur in einer Stufe. Vorgeschlagen wird, die Obergrenze mit einem erwarteten Einkommensverlust von mindestens 75% anzusetzen, weil in diesem Fall die Realisierungschancen der Restarbeitsfähigkeit auf dem Arbeitsmarkt doch sehr gering sind. Die Untergrenze, ab der eine Teilpension zustehen sollte, würde mit der Hälfte dieses Wertes angesetzt, also mit einem Einkommensverlust von mindestens 37,5%. Ein darunter liegender abstrakter Einkommensverlust sollte noch nicht zu einer Pension berechtigen.

#### 2.3.2.3.1. *Vorteile des Modells:*

Das Modell bildet den Einkommensverlust bei Arbeitnehmern von allen in Betracht kommenden Modellen am besten ab und entspricht daher den Zielsetzungen der Kommission am weitestgehendsten. Es berücksichtigt Einkommensverluste sowohl durch die erforderlich werdende Verkürzung der Arbeitszeit, wie auch durch einen Wechsel auf geringer entlohnte Berufe. Eine Berufsdatenbank gestattet wesentlich bessere Einsichten in die Arbeitsmöglichkeiten und Arbeitsbedingungen behinderter Personen, was nicht nur für die Sozialversicherung im engeren Sinn von großer Bedeutung ist. Das Modell dürfte in seinen Grundzügen leicht vermittelbar sein.

#### 2.3.2.3.2. *Nachteile des Modells:*

Das größte Problem besteht darin, dass Selbständige in diesem Modell praktisch nur auf Arbeitnehmerberufe verwiesen werden können. Das wirft große Schwierigkeiten wegen des Systemunterschieds bei der Ermittlung der Beitragsgrundlagen auf. Während die Beitragsgrundlage für Arbeitnehmer die Einkommenslage des Versicherten wiedergibt, ist dies bei Selbständigen anders. Der einkommensteuerpflichtige Gewinn ist mit dem tatsächlichen Einkommen nicht gleichzusetzen, speziell dann nicht, wenn eine Steuerpauschalierung vorliegt. Bei niedrigem Einkommen des Selbständigen wird zudem eine Mindestbeitragsgrundlage verwendet. Aber auch bei den Bauern gibt der Versicherungswert, der auf dem Einheitswert des landwirtschaftlichen Grundstückes beruht, keinen verlässlichen Hinweis auf die Einkommenssituation. Diese Unterschiede werden dann bedeutsam, wenn es darum geht, den wirklichen Einkommensverlust durch Gesundheitsstörungen zu ermitteln. So wäre es für einen Selbständigen mit Mindestbeitragsgrundlage kaum möglich, eine Teilpension zu erhalten, da das Einkommen in einem vollzeitigen Verweisungsberuf

jeweils höher sein wird. Es führt aber auch zu verzerrten Ergebnissen, wenn ein Kollektivvertragslohn mit einem pauschalierten Gewerbeeinkommen oder einem aus dem Einheitswert abgeleiteten fiktiven Einkommen verglichen wird. Jedes nur auf das Einkommen abstellende Modell wird daher bei der Behandlung der Selbständigeneinkünfte auf große Schwierigkeiten stoßen. Es würde zumindest einer Reihe von Ausnahmebestimmungen bedürfen, um zu einem halbwegs vertretbaren Ergebnis zu kommen.

Das Modell verlangt weiters nach einer aufwändigeren Administrierung als das Arbeitszeitmodell. Neben den medizinischen müssen verstärkt auch berufskundliche Sachverständige eingesetzt werden. Es wäre nicht nur erforderlich, eine Berufsdatenbank aufzubauen (dazu noch später) und sie ständig zu aktualisieren, vielmehr wäre auch in den Anstalten ein verstärkter Einsatz von berufskundlich geschulten Kräften notwendig. Über das Ausmaß dieses Personalbedarfes lassen sich derzeit allerdings noch keine zuverlässigen Aussagen machen. Ohne dass sich daraus unmittelbare Aussagen für Österreich ziehen lassen, sei jedoch zu Vergleichszwecken darauf hingewiesen, dass in den Niederlanden bei doppelt so vielen Einwohnern für diese Aufgabe und für die berufliche Rehabilitation zusammen ungefähr 1.200 geschulte Kräfte eingesetzt werden.

#### **2.3.2.4. Arbeitszeitmodell**

Dieses Modell versucht den durch die Invalidität eintretenden Einkommensverlust indirekt an einem leichter erfassbaren Merkmal als dem unmittelbaren Einkommensvergleich zu ermitteln. Es unterstellt, dass der Einkommensverlust an Hand der gesundheitsbedingten Verkürzung der Arbeitszeit zureichend erfasst werden kann. In diesem Sinne wird ein solches Modell in Schweden und seit kurzem auch in Deutschland angewendet. Das hier vorgestellte Modell orientiert sich ausschließlich daran, wie viele Stunden der Versicherte aus gesundheitlichen Gründen noch arbeiten kann. Zugrundegelegt wird eine 40 Stundenwoche, verteilt auf 5 Tage. Wer noch täglich 6 Stunden arbeiten kann, gilt als auf dem Arbeitsmarkt voll einsatzfähig.

(Ursprünglich wurde erwogen, alternativ auch auf die Wochenarbeitszeit abzustellen. Nach Beratung mit den Chefärzten der Pensionsversicherungsträger wurde jedoch davon Abstand genommen, da Einschränkungen der Wochenarbeitszeit nach ihrer Ansicht von den medizinischen Sachverständigen nicht in einer objektivierbaren und nachprüfaren festgestellt werden können.)

Wer hingegen nicht einmal mehr täglich 3 Stunden arbeiten kann, gilt als vollinvalid. Die Grenze von 3 Stunden täglich empfiehlt sich nicht zuletzt deshalb, weil die Einkommenserwartung bei einer Tagesarbeitszeit von weniger als 3 Stunden in einem großen Teil leichter ausübender Berufe unter der Geringfügigkeitsgrenze liegen würde. Diese Ausgestaltung entspricht dem in Österreich üblichen Lebensunterhaltskonzept bei der Erfassung von Teilzeitarbeit, das Teilzeitarbeit als Wochenarbeitszeit von mindestens 12 definiert. Das Arbeitszeitmodell ist als 2-Stufen Modell konzipiert, dh neben der Vollpension ist nur eine einzige Stufe der Teilpension vorgesehen.

(Die ursprünglich ins Auge gefasste Variante eines Modells mit zwei Teilpensionsstufen - 2/3 und 1/3 Pension -, wurde fallen gelassen, da sich die Chefärzte zwar noch objektivierbare Aussagen der medizinischen Sachverständigen vorstellen können „unter drei Stunden täglich arbeitsfähig“, „drei bis 6 Stunden täglich arbeitsfähig“ oder „mindestens 6 Stunden täglich arbeitsfähig“, nicht jedoch Zwischenstufen wie „weniger als 2 Stunden täglich arbeitsfähig“, „mehr als 2 aber weniger als 4 Stunden arbeitsfähig“ oder „mehr als 4 aber weniger als 6 Stunden arbeitsfähig“. Auch aus berufskundlicher Sicht wurde darauf hingewiesen, dass man derzeit keinen Arbeitsmarkt für 2-4 Stunden täglich feststellen könne.)

Ein grundlegendes Problem dieses Modells ist die medizinische Feststellung des Ausmaßes der noch möglichen Arbeitszeit. Nach Auskünften aus Deutschland, wo dieses System seit Beginn des Jahres 2001 angewendet wird, sind die Ärzte in der Lage, dieses Ausmaß abstrakt, also nicht bezogen auf einen bestimmten Beruf, festzustellen. Da es in Deutschland – abgesehen vom Übergangsrecht – keinen Berufsschutz gibt, kommt es aus ärztlicher Sicht offenbar darauf an, wie lange jemand noch leichte Arbeiten ohne besondere Stressbelastung ausüben kann. Nach dem vorliegenden Entwurf ergäbe sich allerdings eine gewisse Konkretisierung, da ja das Vorliegen von drei Verweisungsberufen gefordert wird. Es wäre durchaus möglich, eine bestimmte Anzahl leicht ausübbarer Berufe in einer berufskundlichen Datei zu erfassen, die den Ärzten einen Anhaltspunkt über die Arbeitsanforderungen geben könnte oder die es umgekehrt dem Träger erlauben könnte, aus dem abstrakten Befund des Arztes die in Betracht kommenden Verweisungsberufe ausfindig zu machen. Dennoch bezweifelt die Kommission, dass genaue, auf eine Stunde oder gar noch auf Stundenbruchteile abgestellte fundierte Aussagen über die Arbeitsfähigkeit möglich sind. Daher hat sie sich dafür entschieden, gröber vorzugehen und nur zwei Stufen vorzusehen, nämlich eine Stufe der Vollinvalidität (Arbeitsfähigkeit weniger als 3 Stunden) und eine Stufe der Teilinvalidität (Arbeitsfähigkeit täglich mindestens 3 und weniger als 6 Stunden). Diese Vorgangsweise hat sich im Feldversuch offenkundig bewährt, da die österreichischen medizinischen Gutachter damit keine wirklichen Schwierigkeiten hatten.

#### 2.3.2.4.1. *Vorteile des Modells:*

Es erscheint von allen Modellen am Verständlichsten, da jedermann sofort erkennen kann, worum es eigentlich geht. Zudem ist es am Einfachsten zu administrieren. Normalerweise genügt das medizinische Gutachten, das zudem nur auf eine einzige Frage, nämlich auf die Anzahl der dem Versicherten noch zumutbaren Arbeitsstunden, zugespitzt ist. Ganz entscheidend ist, dass diese Fragestellung auch für Selbständige passt, wenn sie abstrakt bzw. im Hinblick auf drei unselbständige Verweisungsberufe gestellt wird. Es ist daher das einzige der drei Modelle, das sich unmodifiziert auch für den Selbständigenbereich anwenden lässt. Diese Umstände dürften der Grund dafür sein, warum es seit langem in Schweden und seit kurzem in Deutschland praktiziert wird. Erforderlich erscheinen nur 3 politische Entscheidungen: festgelegt müssen die erforderlichen Schwellenwerte, die vorgesehene Anzahl von Stufen der Teilpension und die Pensionshöhe für die Teilpension (in Prozenten

der Vollpension) werden. Insoweit gestattet das Modell eine Anpassung an die vorgegebenen Finanzierungsmöglichkeiten.

#### 2.3.2.4.2. *Nachteile des Modells:*

Das Modell kann den zu erwartenden gesundheitsbedingten Ausfall an Einkommen nur unzureichend nachbilden. Damit entspricht es den Zielsetzungen der Kommission lange nicht so gut wie das Einkommensmodell. Es kann nämlich einen großen Unterschied im zu erwartenden Einkommen ausmachen, ob der zuletzt voll arbeitende Versicherte seine Arbeitszeit auf 4 Stunden täglich in seinem bisherigen (gut bezahlten) Beruf einschränken muss oder ob er zusätzlich auch noch auf einen einfacheren (geringer entlohten) Beruf wechseln muss. Dennoch wird er in beiden Fällen gleich behandelt. Überhaupt nicht berücksichtigt wird der Fall, dass jemand zwar weiterhin 6 Stunden täglich arbeiten kann, aber nur mehr in einem Beruf mit geringeren Anforderungen und daher schlechterer Entlohnung. Wie schon angeführt, bestehen auch Bedenken, wie genau es aus ärztlicher Sicht möglich ist, das Ausmaß der Minderung der täglichen Arbeitsfähigkeit in einer objektiven und nachprüfbarer Weise abstrakt festzustellen. Es erscheint daher erforderlich, die Zahl der Stufen möglichst gering zu halten.

#### 2.3.2.5. **Kombinationsmodell**

Die Verbindung der beiden eben dargestellten Ansätze ergibt das flexibelste Modell, das Nachteile beider Modelle reduziert. Dadurch werden wesentliche Mängel des Arbeitszeitmodells beseitigt: Auch dann, wenn der Versicherte weiterhin seine bisherige Arbeitszeit leisten kann, aber auf einen schlechter bezahlten Arbeitsplatz wechseln muss, kann eine Teilpension anfallen. Es wird aber auch das Zusammenfallen einer Arbeitszeitverkürzung mit einem Überwechseln auf einen geringer entlohten Arbeitsplatz berücksichtigt. Gegenüber dem Einkommensmodell ergibt sich folgender Unterschied: Wenn die zu erwartende Einkommensminderung ausnahmsweise geringer sein sollte, als das Ausmaß der Arbeitszeitverkürzung, wird das Ausmaß der Minderung der Arbeitsfähigkeit nur nach der Arbeitszeit berechnet. Das kann vor allem bei nichtqualifizierten Arbeitern (z.B. Reinigungskräften) eintreten, wenn sie zur Teilzeitarbeit auf einen besser bezahlten Beruf verwiesen werden können.

Da es sich nur um eine Kombination der beiden Grundmodelle handelt, ergeben sich keine Abweichungen hinsichtlich der Vorgangsweise bei der Feststellung der Minderung der Arbeitsfähigkeit und der Frage, wie Teilpensionen gestaltet werden sollen.

##### 2.3.2.5.1. *Vorteile des Modells:*

Es ist das für die Versicherten günstigste der drei Modelle. Für Selbständige erscheint es jedoch nur hinsichtlich der Arbeitszeitkomponente ohne Modifikationen einsatzfähig.

##### 2.3.2.5.2. *Nachteile des Modells:*

Die Darstellung des Modells verlangt einen höheren Erklärungsaufwand. Da die Auswirkungen der Gesundheitsschädigung sowohl auf die quantitative Arbeitsfähigkeit als auch auf die Einkommenssituation geprüft werden müssen, ist es in der verwaltungsmäßigen Durchführung das aufwändigste der drei Modelle. Da es zudem das für die Versicherten günstigste ist, erfordert es auch bei gleicher Ausgestaltung der Teilpension den höchsten finanziellen Aufwand. Zu Abweichungen gegenüber den beiden Grundmodellen wird es allerdings nur im Nahbereich der Schwellenwerte kommen; daher werden die gesamten Kostenunterschiede gegenüber dem Einkommensmodell nicht so hoch sein, wenn es als Zweistufenmodell (Voll- bzw. Teilpension) ausgebaut wird. Bei Selbständigen würden sich abermals die schon dargestellten Probleme hinsichtlich der Einkommenskomponente einstellen, da die Systemunterschiede in der Einkommensermittlung auch hier schlagend würden. Eine Lösung könnte darin bestehen, für Selbständige nur die Arbeitszeitveränderung zu berücksichtigen; im Ergebnis würde das Kombinationsmodell daher nur auf Arbeitnehmer angewendet werden, für die Selbständigen würde hingegen das Arbeitszeitmodell gelten.

#### **2.3.2.6. Der Versicherungsfall mit Verweisungsschutz**

Ab einem bestimmten Alter bzw. nach langer Berufstätigkeit erscheint eine Verweisung auf den allgemeinen Arbeitsmarkt zumindest dann nicht mehr zumutbar, wenn der Versicherte zuletzt durch lange Zeit dieselbe Berufstätigkeit ausgeübt hat. Entsprechend dem geltenden Recht soll die Altersgrenze mit Vollendung des 57. Lebensjahres beibehalten werden; ergänzend soll die Einschränkung der Verweisungsmöglichkeit aber auch unabhängig vom Lebensalter nach 30 Beitragsjahren (*Alternative: der Pflichtversicherung*) oder 35 Versicherungsjahren zur Anwendung kommen. Diese Ergänzung bedarf einer besonderen Begründung. Einsichtig ist, dass es einem Versicherten nur mehr schwer zugemutet werden kann, sich auf einen völlig anderen Beruf umzustellen, wenn er schon sehr lange berufstätig ist. Das würde dafür sprechen, den Verweisungsschutz nur an die Anzahl der Beitragsmonate zu knüpfen. Es ist jedoch nicht auszuschließen, dass einer solchen Regelung der Vorwurf einer mittelbaren Diskriminierung der Frauen gemacht werden könnte, da diese in großer Anzahl wegen der Kindererziehung größere Beitragslücken aufweisen und daher die geforderten 30 Beitragsjahre nur schwer oder erst nach Vollendung des Anfallsalters für eine (vorzeitige) Alterspension erreichen würden. Um diese Gefahr auszuschließen und auch Ersatzzeiten wirksam werden zu lassen, wird daher auch die Berücksichtigung von 35 Versicherungsjahren vorgeschlagen. Das Abstellen auf die Versicherungsdauer gleicht zudem bei den Selbständigen den Wegfall des Berufsschutzes nach dem 50. Lebensjahr (§ 133 Abs 2 GSVG) weitgehend aus.

Beim Verweisungsschutz sollen zwei Umstände berücksichtigt werden: einerseits die erlangte und vom Beruf auch verlangte Ausbildung und andererseits die Charakteristik des Berufes. Je nach der Qualifikation der Ausbildung werden 7 Stufen gebildet und die Verweisung nur auf eine Berufstätigkeit zugelassen, die eine um höchstens zwei Stufen tiefer angesiedelte Ausbildung verlangt. Innerhalb des dadurch eröffneten Verweisungsfeldes soll jedoch eine Verweisung auf eine völlig fremde Berufstätigkeit ausgeschlossen sein. Diese Einschränkung kommt vor allem

nichtqualifizierten Arbeitnehmern zugute. So könnte beispielsweise eine Reinigungskraft nicht auf eine Aufsichtstätigkeit verwiesen werden. Dieser Ausschluss völlig fremder Berufstätigkeiten erscheint leichter vollziehbar zu sein, als ein Verbot der Verweisung auf ein fremdes "arbeitskulturelles Umfeld".

Angesichts dieses besonders engen Verweisungsfeldes wäre eine Verweisung in den meisten Fällen überhaupt unmöglich, wenn drei Verweisungsberufe verlangt würden; es soll daher ein einziger Verweisungsberuf genügen.

### **2.3.2.7. Die Zumutbarkeit**

Aus der Grundstruktur des Sozialversicherungsrechts ergibt sich bereits, dass vom Versicherten als Voraussetzung des Leistungsbezuges keine unzumutbaren Verhaltensweisen verlangt werden können. Was dem Versicherten jeweils zumutbar oder unzumutbar ist, lässt sich jedoch nicht abschließend generell regeln, sondern kann nur im Einzelfall unter richterlicher Nachprüfung entschieden werden. Das Gesetz kann aber Beispiele dafür anführen, was jedenfalls zu beachten und was zu vernachlässigen ist. Besteht einmal Klarheit über wiederholt auftretende Fallgruppen, erscheint es sinnvoll, sie einheitlich auszugestalten, um zu vermeiden, dass es zu unterschiedlichen Vorgangsweisen der jeweils zuständigen Träger kommt. Dies geschieht am zweckmäßigsten durch eine Verordnung des zuständigen Ministers. Der vorliegende Vorschlag macht von beiden Möglichkeiten Gebrauch.

Die Minderung der Arbeitsfähigkeit muss kein unbehebbarer Zustand sein. Deshalb hat der Versicherte alles ihm Zumutbare zu unternehmen, um die Minderung der Arbeitsfähigkeit so gering wie möglich zu halten. Es bedarf keiner näheren Begründung, dass dem Versicherten keine Berufstätigkeit zugemutet werden kann, die zu einer Verschlechterung seiner Gesundheit führen könnte. Andererseits wird von ihm die Bereitschaft verlangt werden können, sich einer gebotenen Heilbehandlung (Operation) zu unterziehen. Die dabei zu berücksichtigenden Beschränkungen der Zumutbarkeit entsprechen der Judikatur des OGH (vgl. Alkoholentziehungskur: OGH SSV-NF 9/114; Einstellen des Rauchens: OGH SSV-NF 4/136; Schieloperation: OGH SSV-NF 6/14). Ähnliche Überlegungen gelten für die Mitwirkung an einer angeordneten beruflichen Rehabilitation.

Aus dem Recht der Arbeitslosenversicherung (§ 9 Abs 3 AIVG) wird die ausdrückliche Bedachtnahme auf die Pflichten des Versicherten zur Versorgung seiner unterhaltsberechtigten Angehörigen übernommen, allerdings ohne die dort vorgesehene Einschränkung, wonach diese Bedachtnahme nur zu erfolgen hat, wenn der Arbeitslose auf eine Beschäftigung außerhalb seines Wohn- oder Aufenthaltsortes verwiesen wird. Diese Einschränkung erscheint nicht nur unsachlich (es gibt eben sehr kleine und sehr große Orte), sondern auch europarechtswidrig, da sie überwiegend Frauen mit Betreuungspflichten belastet (vgl. *Klaus Mayr*, Betreuungspflichten und Zumutbarkeit einer Beschäftigung unter europarechtlichen Gesichtspunkten, *ecolex* 2001, 616 ff.).

Mitunter genügt bereits die Anschaffung von Hilfsmitteln, um die Arbeitsfähigkeit wieder herzustellen. Wenn diese im Rahmen der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit des Versicherten liegt, erscheint sie zumutbar. Übersteigt sie jedoch seine Leis-

tungsfähigkeit, kann von ihm verlangt werden, die nötigen Schritte einzuleiten, um deren Beistellung durch Träger der sozialen Sicherheit zu erreichen. Das Problem der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit stellt sich aber auch bei der Frage der Zumutbarkeit einer Umstrukturierung eines selbständigen Unternehmens.

Während die Rechtsprechung grundsätzlich betont, bei der Gewährung von Invaliditätspensionen die Lage am Arbeitsmarkt nicht zu berücksichtigen, hält sie dennoch eine Verweisung in vielen Fällen für unzulässig, wenn es höchst unwahrscheinlich ist, dass der behinderte Leistungswerber einen Arbeitsplatz erlangen kann. So betrachtet sie beispielsweise einen Versicherten für vom Arbeitsmarkt ausgeschlossen, wenn es weniger als 100 Arbeitsplätze in ganz Österreich gibt, wenn der Versicherte mit mehr als 6 Wochen Krankenstand pro Jahr rechnen muss, wenn er zusätzliche Arbeitspausen im Ausmaß von mehr als 20 Minuten pro Arbeitstag benötigt, wenn er zur Einstellung auf das Wohlwollen des Arbeitgebers angewiesen ist udg. Es erscheint daher sinnvoll, diesen Gedanken generell auszusprechen, wobei aber jedenfalls nur solche Umstände berücksichtigt werden können, die im Zusammenhang mit der eingetretenen Minderung der Arbeitsfähigkeit stehen.

Da sich Zumutbarkeit weder definieren noch durch starre Regeln festlegen lässt, muss der Rechtsanwendung zwangsläufig immer ein gewisser Entscheidungsspielraum verbleiben. Um der Verwaltungspraxis und den Gerichten aber eine verbindliche Richtschnur geben zu können, soll der Bundesminister für Soziale Sicherheit und Generationen auf Grund der gemachten Erfahrungen Fallgruppen der Zumutbarkeit bzw. Unzumutbarkeit bilden und diese jeweils den Erfordernissen anpassen können. Eine weitergehende legislative Ausgestaltung der Verordnungsermächtigung erscheint weder sinnvoll noch notwendig, da sich aus den ausdrücklich geregelten Beispielen bereits deutlich erkennen lässt, welche Richtung der Gesetzgeber verfolgt.

### **2.3.2.8. Die Höhe der Pension**

In den vorgeschlagen Modellen findet sich neben einer Vollpension auch eine Teilpension, die aus bereits dargestellten Gründen nur in einer Stufe gewährt werden soll. Ausgangspunkt der Berechnung ist jedoch stets die Vollpension. Die Kommission hat eingehend erörtert, ob die Höhe der Vollpension vom Ausmaß der erworbenen Versicherungszeiten abhängig sein soll. Dabei wurde sowohl das dem geltenden Recht zugrundeliegende System der Hinzurechnung fiktiver Versicherungszeiten als auch das schweizerische System (es kommt darauf an, wie viele Versicherungsjahre der Versicherte im Vergleich zu den Angehörigen seines Jahrganges bis zum Eintritt der Invalidität erworben hat) ins Auge gefasst. Beide Systeme führen dazu, dass Personen, die eine versicherungspflichtige Erwerbstätigkeit erst später aufnehmen oder Versicherungslücken aufweisen, niedrige Invaliditätspensionen als andere Versicherte mit gleichartigen gesundheitlichen Beeinträchtigungen erhalten, obwohl sie das gleiche Sicherheitsbedürfnis haben. Nach der vorläufigen Auffassung der Kommission sollten derartige Differenzierungen nicht vorgesehen werden. Die Höhe der Invaliditätspension sollte nach dem Modell vielmehr nur von zwei Komponenten abhängen: vom Grad der Minderung der Arbeitsfähigkeit und von der Höhe

des versicherten Einkommens. Die weitere Leistungsvoraussetzung der Wartezeit sollte unverändert aus dem geltenden Recht übernommen werden.

Der Vorschlag knüpft insoweit am geltenden Recht an, als die begünstigte Berechnung der Invaliditätspension jedenfalls bei Eintritt der Invalidität in jüngeren Jahren zu einer Pensionshöhe von 60% führen soll. Bemessungsgrundlage sollte im Hinblick auf das versicherte Risiko (ähnlich wie in der UV) möglichst das versicherte Einkommen vor dem Eintritt der Invalidität sein. Da die Invalidität (anders als der Unfall) in der Regel nicht plötzlich auftritt, sollte das (aufgewertete) Durchschnittseinkommen der letzten drei Jahre der Erwerbstätigkeit herangezogen werden (BMG 36); auf diese Weise lassen sich auch die bei Selbständigeneinkommen auftretenden Einkommensschwankungen ausgleichen. Sollte jedoch die in der Pensionsversicherung vorgesehene Bemessungsgrundlage aus den besten 180 Monaten günstiger sein, was vor allem dann in Betracht kommt, wenn wegen der sich allmählich verschlechternden Gesundheit das Einkommen in den letzten Jahren vor dem Stichtag gesunken ist, soll diese Bemessungsgrundlage (BMG 180) herangezogen werden.

Verfügt der Versicherte bereits über so viele Versicherungszeiten, dass sich nach den Regeln über die Berechnung der Alterspension ein höherer Pensionsbetrag ergeben würde, soll dieser dem Versicherten gewahrt bleiben. Um dem weiteren Umstand Rechnung zu tragen, dass junge Invalide zumeist noch über kein Einkommen verfügen, das als Lebenseinkommen betrachtet werden könnte, soll die bewährte Anpassung der Bemessungsgrundlage für Personen unter 30 Jahren aus der UV übernommen werden.

Eine Vollpension im Ausmaß von 60% der hier vorgeschlagenen Bemessungsgrundlage erscheint für die Versicherten günstiger als das derzeit geltende Recht, da die 60% auch bei späterem Einstieg in das Erwerbsleben zustehen und überdies - je nachdem, was für den Versicherten vorteilhafter ist - ein kürzerer oder längerer Durchrechnungszeitraum herangezogen wird. Andererseits schließt der Vorschlag - wenn man das geltende Recht der Alterspensionen zugrunde legt - aus, dass die Invaliditätspension höher als eine Alterspension sein könnte; daher ist es - anders als im geltenden Recht - nicht erforderlich, die Invaliditätspension durch Abschläge wegen Inanspruchnahme vor Erreichung des Pensionsalters zu kürzen.

Unter finanziellen Gesichtspunkten hängt von der Festlegung der Höhe der Vollpension auch die Entscheidung über die Höhe der Teilpension ab. Je großzügiger die Vollpension ausgestattet wird, desto mehr muss bei der Teilpension gespart werden, um im vorgegebenen finanziellen Rahmen zu bleiben. Die Vorschläge gehen einstweilen davon aus, dass die Teilpension 50% der Vollpension beträgt.

Die Kommission setzt voraus, dass die Regelungen über die Ausgleichszulage in der PV auch für die neue Invaliditätsversicherung, die ja aus der PV ausgegliedert werden soll, jedenfalls für Vollpensionen übernommen werden.

## 2.4. Die Ergebnisse des Feldversuches

Untersucht wurden 2.350 zwischen November 2001 und Februar 2002 gestellte Anträge auf Gewährung einer Invaliditätspension von den vier größten Pensionsversicherungsträgern und berufskundlichen Sachverständigen sowohl nach geltendem Recht als auch nach den drei vorgeschlagenen Modellen (**EK**= Einkommensmodell, **AZ** = Arbeitszeitmodell, **EK+AZ** = Kombinationsmodell) untersucht. Die Ergebnisse wurden vom Hauptverband verarbeitet.

Vorauszuschicken ist, dass bei der Begutachtung nach den neuen Modellen Anlaufschwierigkeiten auftraten. So hat sich ergeben, dass die Feststellung des Neulohnes im Einkommensmodell nur unzureichend erfolgen konnte, da für manche Berufe kein (zumindest aktueller) Kollektivvertragslohn vorhanden war, bei anderen eine Zuordnung zu einem Kollektivvertrag schwierig war (in zu vielen Kollektivverträgen vertreten, länderweise unterschiedliche KV-Löhne) oder der KV-Lohn in Branchen mit üblicher Überzahlung nicht signifikant ist.

Auf Grund dieser Erfahrungen sollte die Einführung eines Einkommensmodells nur dann ins Auge gefasst werden, wenn gleichzeitig eine funktionsfähige Berufsdatenbank aufgebaut wird, die eine aktuelle Auskunft über die tatsächlich bezahlten Löhne und Gehälter geben kann.

Andererseits erfolgte die medizinische Begutachtung zunächst im Hinblick auf das geltende Recht und wurde erst im Anschluss daran auf die Arbeitszeit ausgedehnt. Bei einer Begutachtung nur nach dem Arbeitszeitmodell und entsprechender Einarbeitung in dieses könnten die Ergebnisse daher anders aussehen. So fällt auf, dass in Schweden, welches das Arbeitszeitmodell bereits seit langem kennt, in den Jahren 1999 und 2000 nicht weniger als ein Drittel der Neuzuerkennungen Teilpensionen (tägliche Arbeitszeit zwischen 2 und 6 Stunden täglich) waren; wenn auch der Teilzeitarbeitsmarkt in Schweden anders aussehen dürfte als der österreichische, lässt sich dadurch der Unterschied zwischen über 33% und weniger als 3% wohl nicht erklären. Der Feldversuch kann daher nicht mehr als Anhaltspunkte dafür liefern, wie sich die Einführung der Modelle auswirken würde.

Während nach geltendem Recht 1.012 Invaliditätspensionen zuerkannt wurden, wären es nach den Modellen nur 893 Vollpensionen und 157 Teilpensionen gewesen. Insgesamt wären also 1050, dh um 38 (das sind 3,8%) mehr Invaliditätspensionen als nach geltendem Recht zuerkannt worden. Gesunken wäre jedoch die Zahl der Vollpensionen um 12%. Nach den Modellen wären 85% der Invaliditätspensionen Voll- und 15% Teilpensionen (und zwar 12,2% nach dem Einkommens- und 1,2% nach dem Arbeitszeitmodell; zusätzlich wären bei 1,5% die Voraussetzungen nach beiden Modellen gegeben gewesen). Von den Ausgaben wären allerdings auf die Teilpensionen nicht weniger als 40% entfallen. Das deutet auf erheblich höhere Bemessungsgrundlagen bei den Teilpensionisten hin. Kostenmäßig wirkt sich vor allem die generelle Einführung der BMG 36 stark aus (sie bewirkte im Durchschnitt eine Erhöhung der Monatsvollpension um S 712.-). Bei Prüfung der Zusammensetzung der Neuzuerkennungen zeigte sich, dass die meisten Zuerkennungen Versicherte über 45 Jahre betrafen (75% bei den Männern und 82,5% bei den Frauen),

wobei die größte Gruppe bei den Männern jene der 50-55 Jährigen (43%) war und bei den Frauen die Gruppe der 55-57 Jährigen. Bei den Teilpensionen war jedoch sowohl bei Männern (58%) als auch bei Frauen (53%) die Gruppe der 50-55 Jährigen am stärksten vertreten.

Auf die Gesamtzahl aller Neuzuerkennungen hochgerechnet, hätten die Modelle zu einem Mehraufwand für das Jahr 2001 von 27,4 Millionen € geführt. Gegenüber dem geschätzten Gesamtaufwand für Invaliditätspensionen nach geltendem Recht von 276 Millionen € im Jahr 2001 würde sich daher ein Mehraufwand von rund 10% ergeben.

Tabelle 1: Gesamtübersicht

	BISHER	NEU	TP
Anzahl der Vollpensionen	1.012	893	
Anzahl der Teilpensionen EK			128
Anzahl der Teilpensionen AZ			13
Anzahl der Teilpensionen EK + AZ			16
Anzahl der Teilpensionen Gesamt		157	
Anzahl der Ablehnungen	1.338	1.300	
Gesamtanzahl der ausgewerteten Fälle	2.350	2.350	
Gesamtanzahl aller ausgewerteten Fälle		2.523	
Anzahl der begutachteten, nicht rechenbaren Fälle		52	
Anzahl der sonstigen nicht vollständig erfassten Fälle		121	

**Tabelle 2: Aufteilung und Mehraufwand**

Neuzuerkennungen im Feldversuch				
	1050			
Mehraufwand				
Pensionsart	Anteil	Insgesamt	EUR	Anteil
Vollpension (893)	85,05%		1.544.367	60,56%
Teilpension (157)	14,95%	100,00%	1.005.634	39,44%
Arbeitszeitmodell (13)	1,24%		15.044	0,59%
Einkommens- u. Arbeitszeitmodell (16)	1,52%		31.841	1,25%
Einkommensmodell (128)	12,19%	14,95%	958.749	37,60%

**Tabelle 3: Abweichungen der Bemessungsgrundlagen** (alle nach der zentralen Datenspeicherung Pensionsversicherung rechenbaren Fälle)

BMG36 - BMG-STTG		Alle gerechneten Fälle	
Klasse Abweichung		Häufigkeit	in %
Von	bis		
0	2.500	1.663	69,8%
2.501	5.000	481	20,2%
5.001	10.000	213	8,9%
10.001	15.000	25	1,0%
15.001	20.000	2	0,1%
		2.384	100,0%
Größte Abweichung der BMG 36 (Basis BMG zum STTG)		16.974	
Durchschnitt BMG 36		19.937	
Durchschnitt BMG zum STTG		19.225	
Differenz pro Monat		712	

BMG 36: Bemessungsgrundlage letzte 36 Monate der Pflichtversicherung

BMG-STTG: Bemessungsgrundlage zum Stichtag (beste 180 Monate)

**Tabelle 4: Mehraufwand der Modelle**

		AUFWAND			
Summe (mtl)	Differenz	2.506.341	S		
Summe (jährl.)	Differenz	35.088.780	S		
Gesamtmehraufwand in EUR		2.550.001	€		
Anzahl der Neuzuerkennungen 2001		24.684			
Faktor für alle Neuzugänge 2001		10,74151436			
(Faktor: 24.684/(2.350-52))					
Geschätzter Gesamtmehraufwand in EUR (jährl.)				27.390.873	€
Geschätzter Gesamtmehraufwand in ATS (jährl.)				376.906.630	S

**Tabellen 5 – 7: Altersspezifische Aufteilungen**

	Gesamt	Altersgruppen - Zuerkennungen													
		57-64	-57	-56	-55	-54	-53	-52	-51	-50	-49	-48	-47	-46	-45
Frauen	370	26	344	330	312	281	245	216	181	160	143	125	112	102	92
Männer	680	143	537	481	441	388	339	299	258	215	192	169	146	134	119
Gesamt	1050	169	881	811	753	669	584	515	439	404	335	294	257	236	211

	Gesamt	Altersgruppen - Teilpensionen													
		57-64	-57	-56	-55	-54	-53	-52	-51	-50	-49	-48	-47	-46	-45
Frauen	50	1	50	49	45	37	34	28	21	16	15	15	12	11	11
Männer	97	20	86	75	69	62	57	51	44	38	35	30	26	24	22
Gesamt	157	21	136	124	114	99	91	79	65	54	50	45	38	35	33

	Gesamt	Altersgruppen - Ablehnungen													
		57-64	-57	-56	-55	-54	-53	-52	-51	-50	-49	-48	-47	-46	-45

Frauen	610	73	537	508	478	422	349	288	253	223	204	175	157	136	121
Männer	690	133	557	482	447	379	322	275	246	204	179	143	127	112	97
Gesamt	1300	206	1094	990	925	801	671	563	499	427	383	318	284	248	218

## **2.5. Veränderungen an den Modellen auf Grund des Feldversuches**

### **2.5.1. Verweisungsschutz**

Es hat sich zunächst erwiesen, dass die Ausgestaltung des Verweisungsschutzes hinsichtlich der Ausbildungsstufen den Anforderungen nicht ausreichend entspricht. Als sinnvoll erscheint daher einerseits eine Zusammenziehung der geplanten Stufen 7 und 6 sowie 2 und 1 und andererseits die Einfügung der neuen Stufe 2, die einen zu großen Abstieg von Facharbeitern verhindern soll. Diese Abstufungen entsprechen den Realitäten besser als der ursprüngliche Vorschlag. Um dieses Konzept durchführen zu können, wurden die Verweisungsmöglichkeiten auf Berufstätigkeiten eingeschränkt, die nur um eine Ausbildungsstufe unter dem geschützten Beruf liegen. Diese Art Verweisungsschutz führt, wenn man sich an wichtigen Kollektivverträgen orientiert, zu einigermaßen ausgeglichenen Einkommensunterschieden von Stufe zu Stufe, die zudem keinesfalls das im Einkommensmodell als vom Versicherten selbst zu tragende Lebensrisiko von 37,5% überschreiten. Hinsichtlich der hohen Stufen ist zu berücksichtigen, dass Einkommen nur bis zur Höchstbeitragsgrundlage berücksichtigt werden können, da der Schutz der Sozialversicherung höhere Einkommen nicht mehr umfasst.

Vorgeschlagen wird daher folgender geänderter § 2 in den oben dargestellten Modellen:

#### **§ 2: Versicherungsfall der geminderten Arbeitsfähigkeit (Invalidität) mit Verweisungsschutz**

**(1) Versicherte besitzen nach Vollendung des 57. Lebensjahres oder mit 30 Beitragsjahren - Alternative: der Pflichtversicherung - oder mit 35 Versicherungsjahren einen Verweisungsschutz, wenn sie in den letzten 15 Jahren vor dem Stichtag zumindest 10 Jahre einen einzigen Beruf in einer oder mehrerer seiner Ausprägungen (geschützter Beruf) ausgeübt haben.**

- (2) Sie können nur auf eine Berufstätigkeit verwiesen werden,**
- (a) zu deren Ausübung üblicherweise ein Ausbildungsgrad gefordert wird, der höchstens eine Ausbildungsstufe unter jenem liegt, den der Versicherte nicht nur besitzt, sondern der auch für den ausgeübten geschützten Beruf erforderlich war und**
  - (b) diesem nicht völlig fremd ist.**

**(3) Bei Anwendung des Abs (2) ist von folgenden Ausbildungsstufen auszugehen:**

**6. Universität, Fachhochschule, Akademie**

**5. Allgemein bildende höhere und vergleichbare Schulen (HTL, HAK)**

**4. Pflichtschule mit abgeschlossener Berufsausbildung (BAG) von mindestens 2 Jahren und abgeschlossene Zusatzausbildung, die einen maßgeblichen beruflichen Aufstieg ermöglicht**

**3. Pflichtschule mit abgeschlossener Berufsausbildung (BAG) von mindestens 2 Jahren oder vergleichbare schulische Ausbildung**

**2. Pflichtschule mit Berufsausbildung von mindestens 6/12 Monaten**

**1. Pflichtschule und/oder Berufsausbildung von weniger als 6/12 Monaten**

**(4) Das Erfordernis der Zusatzausbildung oder Berufsausbildung wird auch dann erfüllt, wenn der Arbeitnehmer über vergleichbare Kenntnisse und Fähigkeiten verfügt, wie sie durch eine formalisierte Ausbildung vermittelt werden, und diese Kenntnisse und Fähigkeiten auch beruflich benötigt.**

**(5) Abweichend von § 1 Abs 1 genügt das Vorliegen eines zulässigen Verweissungsberufes, der dem Belastungsprofil des Versicherten entspricht und mit mindestens 7 Arbeitsplätzen in einem OLG-Sprengel oder in ganz Österreich mit mindestens 30 Arbeitsplätzen vertreten ist.**

Beispiele für die Stufen:

- 6: leitende Angestellte, Techniker, Referenten, Sachbearbeiter
- 5: Abteilungsleiter, Techniker, Referenten, Sachbearbeiter, MTA, DGKS
- 4: Meister, Bilanzbuchhalter (Basis Lehre)
- 3: Absolventen von Lehrlingsausbildungen, HASCH-Absolventen, Fachschulabsolventen
- 2: Pflegehelfer, Rettungssanitäter, Maschinenführer in Papierindustrie, Färbereien, Textilveredelung
- 1: Abwäscher, Verpacker, Wächter, Portier

### **2.5.2. Berufsdatenbank**

Der Feldversuch hat ergeben, dass die Heranziehung von Kollektivverträgen zur Ermittlung des Neuverdienstes zu keinen befriedigenden Ergebnissen führt. Ohne eine umfassende Berufsdatenbank, die auf den tatsächlich bezahlten Entgelten beruht, ist kein vertretbares Ergebnis zu erwarten. Der geschätzte Aufwand für die Errichtung (Personalbedarf 20 bis 25 Fachkräfte) erscheint vertretbar. Diese Kosten könnten gesenkt und Mehrfachgeleisigkeiten vermieden werden, wenn eine der bereits bestehenden Datenbanken in diese Richtung ausgebaut würde. Da vermehrtes berufskundliches Wissen aber auch für zahlreiche andere Zwecke erforderlich ist, schlägt die Kommission vor, unabhängig von der Entscheidung für ein bestimmtes Modell eine solche Berufsdatenbank einzurichten. Unerlässlich (schon nach geltendem Recht) sind jedenfalls Studien über den Teilzeitarbeitsmarkt in Österreich.

### 2.5.3. Qualifiziertes Arbeitszeitmodell

Die Arbeitsgruppe hat sich bemüht, noch ein weiteres Modell auszuarbeiten, das auf dem Arbeitszeitmodell beruht und geeignet ist, dessen Schwächen auszugleichen und einen geringeren Verwaltungsaufwand als das Einkommens- oder kombinierte Modell erfordert. Es soll jene zwei Fälle abdecken, in denen das Arbeitszeitmodell zu keinen befriedigenden Lösungen führt: (1) beim erforderlichen Wechsel zu einem schlechter bezahlten Beruf bei gleich bleibender Arbeitsfähigkeit von mindestens 6 Stunden täglich und (2) bei der Kombination der Notwendigkeit zum Berufswechsel und zur Reduktion der Arbeitszeit auf 3 – 6 Stunden täglich. Grundlegend ist jedoch die Beantwortung der Frage, ob der Schutz in diesen Fällen auch schon in jüngeren Jahren und/oder erst bei relativ kurzer Ausübung des Berufs greifen soll. Gegen die Bejahung dieser Frage wurde eingewendet, dass auf diese Weise ein genereller Berufsschutz eingeführt würde, was zu weit vom Ziel der möglichen Wiedereingliederung in das Erwerbsleben wegführen würde. Der besondere Schutz, den dieses Modell bieten soll, müsste daher auf ältere Versicherte eingeschränkt werden, die ihren Beruf schon längere Zeit ausgeübt haben. Ohne diesen Verweisungsschutz käme es vor allem zu Härten für ungelernte Versicherte. Aus diesen Gründen wurde der in den anderen Modellen vorgesehene Verweisungsschutz übernommen. Die Voraussetzung von 30 Beitragsjahren oder 35 Versicherungsjahren wurde vor allem deshalb vorgesehen, um Frauen den Zugang zum Verweisungsschutz zu erleichtern. Sobald das Pensionsantrittsalter der Frauen jedoch an jenes der Männer angeglichen wird, müssten diese Zeiten entsprechend verlängert werden. .

#### 2.5.3.1. Textentwurf

##### § 1: Allgemeiner Versicherungsfall der geminderten Arbeitsfähigkeit (Invalidität)

- (1) Eine versicherte Person gilt als gemindert arbeitsfähig (invalid), wenn sie aus gesundheitlichen Gründen nicht mehr imstande ist, in mindestens drei zulässigen Verweisungsberufen, die ihrem Belastungsprofil entsprechen, mindestens 6 Stunden täglich zu arbeiten.**
- (2) Als zulässige Verweisungsberufe kommen nur Berufe in Betracht, die in ihrer typischen Ausprägung mit mindestens 7 Arbeitsplätzen pro OLG-Sprengel und in ganz Österreich mit mindestens 30 Arbeitsplätzen vertreten sind. Bei einer regional eingeschränkten Verweisung müssen mindestens 30 Arbeitsplätze in dem jeweils in Betracht kommenden OLG-Sprengel vorhanden sein.**
- (3) Die Kriterien, aufgrund derer der begutachtende Arzt das Belastungsprofil des Versicherten zu erstellen hat, sind vom Bundesminister für soziale Sicherheit und Generationen durch Verordnung festzulegen.**

**§ 2: Versicherungsfall der geminderten Arbeitsfähigkeit  
(Invalidität) mit Verweisungsschutz**

**(1) Versicherte besitzen nach Vollendung des 57. Lebensjahres oder mit 30 Beitragsjahren - Alternative: der Pflichtversicherung - oder mit 35 Versicherungsjahren einen Verweisungsschutz, wenn sie in den letzten 15 Jahren vor dem Stichtag zumindest 10 Jahre einen einzigen Beruf in einer oder mehrerer seiner Ausprägungen (geschützter Beruf) ausgeübt haben.**

**(2) Die in Absatz (1) erwähnten Versicherten können, wenn sie aus gesundheitlichen Gründen ihren Beruf wechseln müssen, nur auf solche Berufstätigkeiten verwiesen werden,**

**(a) zu deren Ausübung üblicherweise ein Ausbildungsgrad gefordert wird, der höchstens eine Ausbildungsstufe unter jenem liegt, den der Versicherte nicht nur besitzt, sondern der auch für den ausgeübten geschützten Beruf erforderlich war (geschützte Berufstätigkeit) und**

**(b) diesem nicht völlig fremd ist.**

**(3) Bei Anwendung des Abs (2) ist von folgenden Ausbildungsstufen auszugehen:**

**6. Universität, Fachhochschule, Akademie**

**5. Allgemein bildende höhere und vergleichbare Schulen (HTL, HAK)**

**4. Pflichtschule mit abgeschlossener Berufsausbildung (BAG) von mindestens 2 Jahren und abgeschlossene Zusatzausbildung, die einen maßgeblichen beruflichen Aufstieg ermöglicht**

**3. Pflichtschule mit abgeschlossener Berufsausbildung (BAG) von mindestens 2 Jahren oder vergleichbare schulische Ausbildung**

**2. Pflichtschule mit Berufsausbildung von mindestens 6/12 Monaten**

**1. Pflichtschule und/oder Berufsausbildung von weniger als 6/12 Monaten**

**(4) Das Erfordernis der Zusatzausbildung oder Berufsausbildung wird auch dann erfüllt, wenn der Arbeitnehmer über vergleichbare Kenntnisse und Fähigkeiten verfügt, wie sie durch eine formalisierte Ausbildung vermittelt werden, und diese Kenntnisse und Fähigkeiten auch beruflich benötigt.**

### **§ 3: Zumutbarkeit**

**(1) Geldleistungen wegen geminderter Arbeitsfähigkeit stehen Personen, die in ihrer Arbeitsfähigkeit gemindert sind, nur zu, wenn diese alles ihnen Zumutbare unternehmen, um die Minderung der Arbeitsfähigkeit zu beseitigen oder so gering wie möglich zu halten.**

**(2) Als unzumutbar gelten insbesondere:**

**(a) Heilbehandlungen (Operationen), bei denen ein Schaden für die Gesundheit nicht mit hoher Wahrscheinlichkeit ausgeschlossen werden kann oder die mit erheblichen Schmerzen verbunden sind oder einen erheblichen Eingriff in die körperliche Unversehrtheit darstellen;**

**(b) Berufstätigkeiten, die zu weiteren Gesundheitsschädigungen führen können;**

**(c) Berufstätigkeiten, die nur unter Gefährdung der Versorgung von Familienangehörigen, zu deren Unterhalt der Versicherte gesetzlich verpflichtet ist, ausgeübt werden können;**

**(d) Aufwendungen, welche die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit des Versicherten übersteigen.**

**(3) Nicht zu berücksichtigen ist die Arbeitsmarktsituation in den Verweisungsberufen. Dagegen ist auf Umstände in der Person des Versicherten Bedacht zu nehmen, die in Verbindung mit der gesundheitsbedingten Minderung der Arbeitsfähigkeit die Möglichkeit der Auffindung eines geeigneten Arbeitsplatzes äußerst unwahrscheinlich erscheinen lassen.**

**(4) Der Bundesminister für soziale Sicherheit und Generationen kann durch Verordnung nähere Bestimmungen über die Beurteilung der Zumutbarkeit erlassen.**

### **§ 4: Voll- und Teilpension**

**(1) Die Pension wird voll gewährt:**

**(a) bei versicherten Personen ohne Verweisungsschutz, wenn sie im bisherigen oder in den zulässigen Verweisungsberufen nur mehr weniger als 3 Stunden arbeiten können oder**

**(b) bei versicherten Personen mit Verweisungsschutz, die nur auf Berufstätigkeiten verwiesen werden könnten, die mindestens zwei Ausbildungsstufen unter ihrer geschützten Berufstätigkeit liegen, wenn sie zwar täglich mindestens 3 Stunden, jedoch weniger als 6 Stunden arbeiten können.**

**(2) Die Pension wird zur Hälfte (Teilpension) gewährt,**

- (a) bei versicherten Personen ohne Verweisungsschutz, wenn sie im bisherigen oder in den zulässigen Verweisungsberufen nur mehr in der Lage sind, täglich mindestens 3 Stunden, jedoch weniger als 6 Stunden zu arbeiten oder**
- (b) bei versicherten Personen mit Verweisungsschutz, die nur auf Berufstätigkeiten verwiesen werden könnten, die mindestens zwei Ausbildungsstufen unter ihrer geschützten Berufstätigkeit liegen, wenn sie täglich mindestens 6 Stunden arbeiten können.**

**2.5.3.2. Bewertung des Modells**

**Vorteile des Modells:** Der aus den ersten drei Modellen übernommene Verweisungsschutz hat im qualifizierten Arbeitszeitmodell eine andere Wirkung als im einfachen Arbeitszeitmodell. Während er in diesem nur die Anzahl der möglichen in Teilzeit ausführbaren Verweisungsberufe beschränkt, will der Verweisungsschutz im qualifizierten Arbeitszeitmodell darüber hinaus auch jenen Einkommensverlust berücksichtigen, der bei gleichbleibender oder reduzierter Arbeitszeit durch einen notwendigen Wechsel auf einen Beruf mit geringeren Ausbildungsanforderungen droht. Dadurch wird berücksichtigt, dass durch einen notwendigen Berufswechsel auch bei gleich bleibender Tagesarbeitszeit erhebliche Einkommensausfälle auftreten können und dass sich die Auswirkungen auf das Einkommen noch verstärken, wenn der Versicherte nicht nur seine Arbeitszeit einschränken, sondern auch noch auf einen geringer entlohnten Arbeitsplatz wechseln muss. Dieser Verweisungsschutz für ältere Versicherte käme auch Versicherten zu Gute, die Berufe aus den beiden untersten Stufen ausüben. Wollte man dem Verweisungsschutz auch einen gewissen Anwendungsbereich für jüngere Versicherte sichern, so könnte man die altersmäßige Beschränkung herabsetzen bzw. die erforderliche Mindestversicherungsdauer verkürzen. Je mehr man zusätzlich die weitere Voraussetzung erleichtern würde, dass der geschützte Beruf durch mindestens 10 Jahre innerhalb der letzten 15 Jahre ausgeübt worden ist, desto mehr würde man sich allerdings einem allgemeinen Berufsschutz nähern, der mit der Grundtendenz der Kommission, möglichst keine Anreize zum vorzeitigen Ausstieg aus dem Erwerbsleben zu bieten, nicht in Einklang stünde.

Wie das reine Arbeitszeitmodell eignet sich auch das qualifizierte Arbeitszeitmodell für Selbständige, wobei für diese allerdings Verweisungen nur auf unselbständige Berufe in Betracht kommen. Die Administration dieses Modells verlangt einen geringeren Personaleinsatz als bei den Modellen mit Einkommensprüfung und ist daher in der Verwaltung billiger.

**Nachteile des Modells:** Wenn es auch Lösungen für die angesprochenen Problemfälle bietet, kommen diese dem angesteuerten Ausgleich des aus gesundheitlichen Gründen verminderten Erwerbseinkommen nicht so nahe wie in den Modellen mit Einkommensprüfung.

## 2.6. Pensionshöhe

Um das Ziel zu erreichen, die Versicherten mit entsprechender Restarbeitsfähigkeit möglichst bis zur Erreichung des Pensionsalters im Erwerbsleben zu halten, dürfen von der Sozialversicherung keine Anreize ausgehen, eher eine Invaliditätspension als eine Alterspension anzustreben. Die Invaliditätspension dürfte daher keinesfalls höher als eine Alterspension mit gleicher Versicherungsdauer sein.

### 2.6.1. Bemessungsgrundlage

Der Feldversuch hat ergeben, dass die durchgängige Berücksichtigung auch der BMG 36 zu erheblichen Mehrkosten führt. Wenn in der Alterssicherung kein Übergang zu einem anderen System (Pensionskonto) erfolgt, sondern grundsätzlich am bisherigen System festgehalten wird, wäre als **Variante** als Einstiegsszenario eine Lösung denkbar, die

- die Heranziehung der jeweils günstigeren der beiden Bemessungsgrundlagen (BMG 36 und BMG 180) auf Versicherte bis zu 43 Jahren beschränkt,
- bis zum vollendeten 55. Lebensjahr die BMG 36 nur mehr anteilmäßig heranzieht (also etwa mit 45 Jahren BMG 36 nur mehr zu zehn Zwölftel) und
- ab dem vollendeten 55. Lebensjahr nur mehr die Bemessungsgrundlagen nach dem Recht der Altersversicherung verwendet.
- Für jugendliche Invalide sollte bis zum vollendeten 30. Lebensjahr eine gleitende Erhöhung wie im Recht der Unfallversicherung erfolgen.

Auf diese Weise wäre es auch möglich, zu verhindern, dass Invaliditätspensionen höher als Alterspensionen würden, was eine zu vermeidende Anreizwirkung hätte. Andererseits lassen sich auch die Fälle erfolgreicher Rehabilitation befriedigend lösen. Wenn es etwa einem in jungen Jahren erfolgreich Rehabilitierten gelingt, als Folge seiner erhöhten Qualifikation ein höheres Einkommen als früher zu erzielen, geht dieses für die Zukunft in seine Bemessungsgrundlage ein.

Würde die Ermittlung der Bemessungsgrundlage im bestehenden System verändert, müssten Anpassungen auch für Invaliditätspensionen erfolgen. Sollte jedoch in der Alterssicherung ein Systemwechsel erfolgen, bedürfte es neuer Überlegungen zur Harmonisierung beider Leistungen.

### 2.6.2. Steigerungsbetrag

Vor dem Hintergrund der Ergebnisse des Feldversuches wurde die Frage der Ermittlung des Steigerungsbetrages nochmals diskutiert. Es bestand in der Kommission keine Einigkeit, ob und in welcher Weise der späte Eintritt in das Erwerbsleben bei der Pensionsberechnung berücksichtigt werden soll. Es wurden daher zwei Varianten in Erwägung gezogen.

#### 2.6.2.1. Einheitlicher Steigerungsbetrag

Der einheitliche Steigerungsbetrag von 60% für die Vollpension, welcher den bisherigen Berechnungen zugrundegelegt wurde, ist nur als Mindestwert gedacht; hat der

Versicherte bereits einen höheren Steigerungsbetrag erworben, so soll dieser erhalten bleiben (**System 60 plus**). Die Kommission betont jedoch, dass die 60% nur als Arbeitshypothese zu verstehen sind. Die tatsächliche Höhe dieses Steigerungsbetrages muss nämlich einerseits mit der Neugestaltung der Berechnung der Alterspensionen abgestimmt werden, um zu vermeiden, dass Invaliditätspensionen höher als Alterspensionen zum gleichen Stichtag wären, und andererseits den Finanzierungserfordernissen Rechnung tragen.

#### **2.6.2.2. Zurechnungszeiten**

Die einheitliche Berechnung der Invaliditätspension mit 60% führt allerdings dazu, dass Pensionen in dieser Höhe auch solche Versicherte erhalten würden, die erst sehr spät in das Erwerbsleben eintreten und daher nur wenige Beitragsjahre aufweisen. In einem an der Beitragsäquivalenz orientierten System müssten von solchen Versicherten erheblich höhere Beiträge entrichtet werden. Da dies in der Sozialversicherung jedoch nur schwer vorstellbar erscheint, spricht unter diesem Gesichtspunkt einiges dafür, beim bisherigen **System der Zurechnungszeiten** zu bleiben. Die Höhe des Steigerungsbetrages wäre daher von Versichertem zu Versichertem unterschiedlich. Zweckmäßigerweise sollte dafür wie bisher der erworbene Steigerungsbetrag für die Alterspension herangezogen und durch die Anzahl der bis zur Vollendung von 56 ½ Jahren fehlenden Versicherungsjahre (bis zu einem Höchstwert der Pension von 60%) ergänzt werden. Je später der Versicherungsfall eintritt, desto geringer wären daher die Zurechnungszeiten. Andererseits könnte auf diese Weise bei Vorliegen entsprechend langer anrechenbarer Versicherungszeiten wie nach geltendem Recht auch ein höherer Steigerungsbetrag als 60% erreicht werden.

#### **2.6.3. Zuverdienste**

Die Arbeitgruppe ging davon aus, dass es auch für Versicherte mit verminderter Arbeitsfähigkeit Anreize zur Fortsetzung der Erwerbstätigkeit geben soll. Andererseits soll es aber keine unbegrenzte Möglichkeit der Kumulierung von Invaliditätspension und Erwerbseinkommen geben. Die Arbeitgruppe schlägt daher vor, dass Erwerbseinkommen nur dann und in dem Ausmaß auf Invaliditätspensionen angerechnet werden sollen, als die Summe aus beiden Einkommensarten 110% oder 120% der (jeweils aufgewerteten) Bemessungsgrundlage für die Invaliditätspension übersteigt.

#### **2.6.4. Ausgleichszulagen**

Zur Invaliditätspension sollten Ausgleichszulagen gewährt werden.

### **2.7. Erreichung des Regelpensionsalters**

Wenn Bezieher einer Invaliditätspension das Regelpensionsalter erreichen, gibt es grundsätzlich zwei Möglichkeiten für den Weiterbezug einer laufenden Geldleistung aus der Sozialversicherung. In einigen Staaten wird die Invaliditätspension eingestellt und durch die nach allgemeinen Grundsätzen ermittelte Alterspension ersetzt. Bei dieser vollständigen Trennung der beiden Systeme wird die Invaliditätspension

im Hinblick auf die Alterssicherung wie ein Erwerbseinkommen behandelt; von der Invaliditätspension bzw. als entsprechender Teil der Bemessungsgrundlage der Teilpension) sind daher Beiträge an die Altersversicherung zu entrichten, die wiederum zur Berechnung der Alterspension herangezogen werden. Konsequenterweise kann sich die Höhe der Alterspension von der Höhe der bisher bezogenen Invaliditätspension unterscheiden; sie kann höher aber auch niedriger sein. Die Vorteile dieses Modells bestehen vor allem darin, dass die beiden Risiken Invalidität und Alter klar voneinander getrennt werden, was vor allem der Kostenwahrheit dient. Es eignet sich in gleicher Weise für Voll- wie für Teilpensionen. Es setzt aber wohl voraus, dass bei seiner Einführung die eigentlich anvisierte Höhe der Invaliditätspensionen um den Altersversicherungsbeitrag erhöht wird.

Das zweite Modell, das derzeit in Österreich gilt, weist der Invaliditätsversicherung die Aufgabe zu, Geldleistungen für den Fall der Invalidität bis zum Tod zu gewähren. Die Invaliditätspension wird daher nach Erreichung des Regelpensionsalters in unveränderter Höhe weitergewährt, ohne dass ab diesem Zeitpunkt das weitere Vorliegen von Invalidität geprüft würde. Durch die Vermeidung des Systemwechsels wird ein Einkommensabfall bei Erreichung des Regelpensionsalters vermieden.

Bei **Teilpensionen** treten versicherungstechnische Probleme auf. Die Kommission hat zwei Alternativen in Betracht gezogen:

- Die Teilpension wird **weitergewährt** und durch eine Alterspension ergänzt, die auf der Basis des Erwerbseinkommens berechnet wird. Für beide Leistungen zusammengerechnet bedürfte es allerdings einer Höchstgrenze.
- Der Teilpensionist erhält bei Erreichung des Regelpensionsalters die **Invaliditätspension**. In diesem Falle müssten aber erworbene Beitragszeiten durch einen Zuschlag ausgeglichen werden, wenn der durch Beitragsleistung erworbene Steigerungsbetrag mehr als 60% beträgt.

Ein Sonderproblem stellen **befristet gewährte Invaliditätspensionen** dar; hier müsste ein geeigneter Übergang zur Alterspension gefunden werden.

In der Kommission waren die Auffassungen geteilt, welches der beiden Modelle realisiert werden sollte. Die Vertreter der Trennung der beiden Systeme erblickten Vorteile vor allem im Fall eines Übergangs zu Pensionskontomodellen in der Alterssicherung durch die Transparenz und Kostenwahrheit und der leichteren Administrierbarkeit, da keine Sonderregelungen für Teilpensionen oder befristet gewährte Invaliditätspensionen notwendig wären. Die Vertreter der bis zum Tod durchgehenden Gewährung der Invaliditätspension traten dafür ein, zur Verwaltungsentlastung Überweisungen zwischen Alters- und Invaliditätsversicherung zu vermeiden. Soweit ein Kostenausgleich erforderlich erscheint, sollte er durch den Bundesbeitrag erfolgen.

## 2.8. Teilinvalidität und Arbeitslosigkeit

Ein besonderes Problem stellt das Zusammentreffen von Arbeitslosigkeit und Teilinvalidität dar. Das Auffinden einer neuen Beschäftigung ist stets - neben den nach-

frageseitigen Beschäftigungsbarrieren - auch von der inneren Einstellung des Arbeitslosen abhängig, die jedoch ihrerseits von positiven oder negativen Systemanreizen beeinflusst wird. Das stellt die Rechtsordnung vor ein schwieriges Problem, da sich zur Lösung dieses Problems zwei völlig unterschiedliche Ansatzpunkte gegenüberstehen: Unter **Arbeitsmarktgesichtspunkten** müsste alles vorgekehrt werden, um den Teilinvaliden so rasch wie möglich wieder in das Erwerbsleben einzugliedern; da die Eingliederung gesundheitlich beeinträchtigter Menschen aber wesentlich schwieriger ist als jene Gesunder, setzt das auch erhöhte Anstrengungen Teilinvaliden voraus, z.B. weitgehende Bereitschaft zur Abkehr von bisher ausgeübten Berufen oder wahrgenommenen Tätigkeiten. Unter **sozialpolitischen Gesichtspunkten** steht hingegen die Rücksichtnahme auf die vorliegenden Behinderungen im Vordergrund, auch wenn dadurch die Chance auf die tatsächliche Wiedereingliederung gemindert würde. Die Entscheidung für einen der beiden Ansatzpunkte ist eine politische, die nicht von der Kommission vorzunehmen ist. Die Kommission sieht ihre Aufgabe daher darin, Vorschläge auszuarbeiten, wie gegebenenfalls dem einen oder dem anderen Ansatzpunkt entsprochen werden kann.

### 2.8.1. Arbeitsvermittlung

Da die Bezieher einer Invaliditätsteilpension über eine am Arbeitsmarkt realisierbare Restarbeitsfähigkeit verfügen, müssen sie in die Vermittlungsbemühungen des Arbeitmarktservice eingebunden werden. Die bewährte Methode der Lohnstützung i. V. m. Einstellungsförderungen bzw. arbeitsplatzbezogenen Schulungen sollte dafür ausgebaut werden. Als besonders wichtig werden verstärkte Bemühungen zur Schaffung eines Arbeitsmarktes für teilzeitbeschäftigte Behinderte angesehen.

### 2.8.2. Teilarbeitslosengeld

Wenn ein Invaliditätsteilpensionist arbeitslos ist, bedarf er einer Ergänzung der Pension durch ein Arbeitslosengeld (Notstandshilfe). Dieses stellt nur einen Teil seines laufenden Einkommens dar, weshalb hier von Teilarbeitslosengeld gesprochen wird. Teilpension und Teilarbeitslosengeld sollen gemeinsam zu einer Versorgung führen, die sich am Lebensstandard orientiert, den der Behinderte vor dem Eintritt der Invalidität erreicht hat. Versicherungstechnisch stehen dazu zwei Wege zur Verfügung:

- (a) Der Berechnung des Teilarbeitslosengeldes wird nur ein Teil (etwa 50% der jeweils aufgewerteten) Bemessungsgrundlage aus der Invaliditätsversicherung zu Grunde gelegt oder
- (b) die Berechnung erfolgt unter Verwendung der Bemessungsgrundlage der Arbeitslosenversicherung auf Basis des tatsächlich erzielten Erwerbseinkommens; davon werden dem Bezieher einer Teilpension 50% des nach normalen Gesichtspunkten berechneten Arbeitslosengeldes gewährt.

Da die Minderung der Arbeitsfähigkeit im Regelfall nicht plötzlich eintritt, sondern das Ergebnis eines über längere Zeiträume verlaufenden Prozesses darstellt, besteht die Befürchtung, dass während dieser Zeiträume ein Absinken des Erwerbseinkommens eintritt. Dem trägt Variante (a) dadurch Rechnung, dass sie wesentlich längere Durchrechnungszeiten verwendet (mindestens 36 Monate) als die Variante (b) mit

nur einem Kalenderjahr. Es ist aber nicht auszuschließen, dass mitunter die Bemessungsgrundlage nach Variante (b) höher als jene nach Variante (a) wäre. Das kann insbesondere als Folge einer erfolgreichen Rehabilitation eintreten: Für diesen Sonderfall wird einhellig eine Sonderbemessungsgrundlage auf der Basis des durch die Rehabilitation erreichten Einkommens befürwortet. Wie in den übrigen dieser Ausnahmefälle vorzugehen wäre, wird unterschiedlich beurteilt:

- Für die Variante (a) wird ins Treffen geführt, dass auf diese Weise der vor dem Eintritt der Invalidität erreichte Lebensstandard am besten berücksichtigt würde; die Bemessungsgrundlage würde nicht absinken, wenn der Teilpensionist später wegen seiner Behinderung auf immer schlechter bezahlte Arbeitsplätze wechseln müsste. Andererseits würde es zu keiner Erhöhung des Arbeitslosengeldes führen, würde er nach dem Eintritt der Invalidität mehr als 50% der Bemessungsgrundlage aus der Invaliditätsversicherung verdienen. Dies müsste daher auf der Beitragsseite berücksichtigt werden. Da die Invaliditätspension 14mal pro Jahr, das Arbeitslosengeld aber nur 12mal ausbezahlt wird, müsste bei der Berechnung auch darauf Rücksicht genommen werden. Zudem müsste noch geprüft werden, welche Zusatzkosten die Administration erfordern würde.
- Für die Variante (b) wird argumentiert, dass damit die Grundsätze der Arbeitslosenversicherung gewahrt bleiben. Dem Arbeitslosen käme es zu Gute, wenn es ihm gelingt, einen besser bezahlten Posten zu finden und er auf dieser Basis auch Beiträge entrichtet. Ein Schutz vor dem Absinken der Bemessungsgrundlage könnte in der Weise gefunden werden, dass dem Arbeitslosen jene Bemessungsgrundlage (aufgewertet) erhalten bleibt, die für ihn im Zeitpunkt des Eintritts der Invalidität Geltung gehabt hätte. Dagegen wird allerdings eingewendet, dass die für die Arbeitslosenversicherung geltende kürzere Bemessungszeit regelmäßig zu einer zu niedrigeren Bemessungsgrundlage führen würde. Außerdem läge es systematisch nahe, die Invalidität und ihre Folgen als ein ganzheitliches Phänomen anzusehen, das nach einheitlichen Gesichtspunkten behandelt werden sollte, was dafür spricht, dass auch die Bemessungsgrundlage für die beiden Komponenten des Gesamteinkommens (Teilpension und Teilarbeitslosengeld) einheitlich sein sollte.
- Schließlich wurde auch vorgeschlagen, beide Ansätze zu verbinden und zur Berechnung die jeweils für den Arbeitslosen günstigere Bemessungsgrundlage heranzuziehen. Dieser Vorschlag müsste jedenfalls noch auf seine finanziellen Auswirkungen geprüft werden.

### **2.8.3. Dauer des Bezuges von Arbeitslosengeld**

Je nach dem gewählten Ansatzpunkt stellt sich das Problem unterschiedlich dar. Unter arbeitsmarktpolitischen Gesichtspunkten dürfte die Bezugsdauer von Arbeitslosengeld durch Invaliditätsteilpensionisten nicht länger sein als für Gesunde, da der Anreiz, in der Arbeitslosigkeit zu verbleiben, noch größer wäre. Unter sozialpoliti-

schen Aspekten könnte dagegen an eine solche Verlängerung gedacht werden, da es für einen Behinderten eben schwieriger ist, einen Arbeitsplatz zu erlangen.

#### **2.8.4. Verfahren**

In der Arbeitslosenversicherung ist das Verfahren sehr kurz, da Arbeitslosengeld sofort ausbezahlt werden muss. Dagegen ist das Verfahren in der Invaliditätsversicherung häufig wegen der erforderlichen umfangreicheren Feststellungen zeitraubend. Um dies zu überbrücken, sieht das ALVG Pensionsvorschüsse für den Fall vor, dass der Arbeitslose einen Antrag auf Gewährung einer Alters- oder Invaliditätspension gestellt hat. Erklärt sich ein Arbeitsloser jedoch für nicht arbeitsfähig oder stellt das Arbeitmarktservice mangelnde Arbeitsfähigkeit fest, ohne dass der Arbeitslose einen Pensionsantrag gestellt hat, erhält dieser keine Leistung aus der Arbeitslosenversicherung.

Ziel der Neuordnung sollte es sein, die Verfahren möglichst zu verbinden und das Auftreten von Versorgungslücken zu vermeiden. Dazu würde sich folgende Vorgangsweise empfehlen:

- Erklärt sich der Arbeitslose als nicht arbeitsfähig oder kommt das Arbeitmarktservice zu dieser Auffassung, hätte das Arbeitmarktservice das zuständige Rehabilitationsteam zu informieren.
- Das Rehabilitationsteam hätte die Arbeitsfähigkeit und die Rehabilitationsmöglichkeit zu überprüfen und entweder die Arbeitsfähigkeit festzustellen oder Rehabilitationsleistungen oder die Gewährung einer Invaliditätspension vorzuschlagen. Bis zu dem Zeitpunkt, zu dem diese Entscheidung getroffen wird, könnte das normale Arbeitslosengeld bezogen werden. Ab der Einleitung von Rehabilitationsmaßnahmen würde hingegen das Arbeitslosengeld entfallen und an seiner Stelle eine Geldleistung aus der Invaliditätsversicherung gewährt werden. Wird hingegen das Pensionsverfahren eingeleitet, sollte es beim Pensionsvorschuss (auch für eine Teilpension) bleiben. Lehnt der Arbeitslose die Rehabilitation oder die Einleitung eines Pensionsverfahrens ab, würden die Leistungen der Arbeitslosenversicherung eingestellt. Selbstverständlich muss es aber einen Rechtsschutz vor den Sozialgerichten geben.

Für den Fall, dass das nach den hier erstatteten Vorschlägen berechnete Teilarbeitslosengeld für Bezieher von Teilpensionen höher wäre, als das normale Arbeitslosengeld, sollte der Versicherte rückwirkend die Differenz erhalten.

#### **2.8.5. Teilpension und Ausgleichszulage**

Eine Ausgleichszulage soll auch für die Bezieher von Teilpensionen in Betracht kommen. Systemgemäß sollte dabei die Notstandshilfe auf die Ausgleichszulage angerechnet werden und nicht umgekehrt.

### **2.9. Kosten**

Die Vorschläge führen zu Umschichtungen des Finanzbedarfes. Da sie darauf abzielen, in ihrer Arbeitsfähigkeit geminderte Personen möglichst in den Erwerbsprozess zu integrieren, sind aber auch positive Effekte für die Finanzierung des Gesamtsys-

tems (Krankenversicherung, bisherige Pensionsversicherung, Arbeitslosenversicherung und Arbeitsmarktförderung) zu erwarten. So besteht kein Zweifel daran, dass die für den Bereich Prävention und Rehabilitation aufzuwendenden Mittel höher als bisher sein würden. Wenn diese Maßnahmen aber Erfolg haben und das Entstehen von Invalidität zeitlich hinausgeschoben oder ganz vermieden werden kann, würden sich längerfristig beträchtliche Einsparungen durch den Entfall von Invaliditätspensionen ergeben. Ob die Einführung eines Systems, das neben Voll- auch Teilpensionen kennt, zu erhöhten Kosten führt, hängt stark von seiner Ausgestaltung ab. Die Kosten werden steigen, wenn der Mehraufwand für die Teilpensionen höher ist als die Einsparungen bei den Vollpensionen (diese treten vor allem dann ein, wenn Versicherte, die nach geltendem Recht eine Vollpension, nach dem neuen Recht jedoch nur eine Teilpension erhielten), sie werden sinken, wenn der gegenteilige Effekt eintritt. Welcher dieser Effekte eintreten wird, hängt vor allem von der Auswahl des Modells ab. Der Feldversuch hat nur erste Annäherungswerte ergeben, die noch keine fundierte Voraussage ermöglichen. Die Höhe des Gesamtaufwandes wird aber auch davon abhängen, in welcher Weise und damit Höhe die künftige Invaliditätspension festgesetzt wird. Schließlich bedürfte es auch noch einer politischen Entscheidung, mit welchem Prozentsatz der Invaliditätspension die Teilpension gewährt wird. Von diesen Entscheidungen hängt wiederum ab, ob und welche Einsparungen in der Arbeitslosenversicherung eintreten werden. Schließlich ist zu berücksichtigen, dass die hier vorgeschlagene Systemumstellung nicht von Heute auf Morgen, sondern nur in einer längeren Umsetzungsphase mit entsprechenden Übergangsbestimmungen vorgenommen werden kann. Damit würden die Kostenverschiebungen bzw. neuen -belastungen nur schrittweise eintreten.

Im gegenwärtigen Zeitpunkt und unter dem Zeitdruck, unter dem die Kommission in der Endphase gestanden ist, lassen sich daher die Kosten der unterbreiteten Vorschläge noch nicht wirklich abschätzen. Um den Aufwand für die erforderlichen zeitintensiven Kostenschätzungen in vertretbaren Grenzen zu halten, bedürfte es zunächst der politischen Entscheidung, welche der vorgelegten Vorschläge grundsätzlich in Erwägung gezogen und welche von Haus aus abgelehnt werden.

## 3. Vorschläge zur Alterssicherung

### 3.1. Grundlagen

Wesentliche Grundlage der Arbeiten der Pensionsreformkommission ist das Gutachten der Kommission zur langfristigen Pensionssicherung über die Entwicklung der gesetzlichen Pensionsversicherung in den Jahren 2000 bis 2050 vom Mai 2002, dessen Ergebnisse im Abschnitt Finanzierung näher dargestellt werden. Sie zeigen unmissverständlich, dass eine nachhaltige Sicherung des Pensionssystems ohne gesetzgeberische Maßnahmen nicht möglich sein wird. Die Aufgabe der Pensionsreformkommission besteht daher darin, Vorschläge für solche Maßnahmen auszuarbeiten. Dabei orientiert sie sich an der im Koalitionsabkommen der beiden Regierungsparteien niedergelegten Vorgabe: *„Die nachhaltige Sicherung der gesetzlichen Pensionsversicherung ist eine unserer zentralen Aufgaben, die besonders gegenüber den jüngeren Generationen notwendig ist, weil deren Vertrauen in eine gesetzliche Altersvorsorge erhalten bleiben muss. Sozial verträgliche Änderungen innerhalb des bestehenden Systems sollen die Akzeptanz erhöhen und die Finanzierbarkeit in Zukunft erleichtern.“* Die Kommission will aber auch Anregungen geben, wie das bestehende System mit größerer Fairness ausgestaltet und auf welche Weise das Anliegen einer eigenständigen Alterssicherung von Frauen gefördert werden kann.

### 3.2. Umgestaltung der Pensionsberechnung

#### 3.2.1. Die Kritikpunkte am geltenden Recht

Die immer wieder vorgebrachte Kritik am geltenden Recht konzentriert sich auf folgende fünf Punkte:

##### 3.2.1.1. Kritikpunkt 1: Durchrechnungszeitraum

Die Beschränkung der Berücksichtigung der Beitragsgrundlagen bei der Bildung der Bemessungsgrundlage auf die besten 15 bis 18 Jahre wird als Unrecht gegenüber jenen Versichertengruppen, deren Lebensinkommenskurve eher flach verläuft, und als Widerspruch zum Versicherungsprinzip angesehen.

##### 3.2.1.2. Kritikpunkt 2: Abschlagsregelung

Bei langen Versicherungszeiten (über 40 Jahre) erfolgt keine Kürzung; mit 45 Versicherungsjahren erhält man die gleiche Pension, ob man frühestmöglich oder zum Regelalter in Pension geht. Dies wirkt als Anreiz für eine frühzeitige Inanspruchnahme der Pension (sei es freiwillig oder unfreiwillig durch Kündigung), was für die Finanzierung der Pensionen kontraproduktiv erscheine.

##### 3.2.1.3. Kritikpunkt 3: Pensionsniveau

Das derzeitige Pensionsniveau sei zu hoch, da es die zukünftige Finanzierbarkeit beeinträchtigt.

#### 3.2.1.4. **Kritikpunkt 4: Aufwertungen**

Die Regeln über die Aufwertung der Beitragsgrundlagen bei der Berechnung der Pension und über die Anpassung (laufende Erhöhung) der Pensionen werden als unbefriedigend angesehen.

#### 3.2.1.5. **Kritikpunkt 5: Lebenserwartung**

Bemängelt wird die Nichtberücksichtigung der steigenden Lebenserwartung.

### 3.2.2. **Ansatzpunkte für die Vorschläge der Kommission**

Die Vorschläge dieses Teils beziehen sich ausschließlich auf das Risiko Alter, da das Risiko Invalidität vom Risiko Alter getrennt werden soll. Vorgelegt werden Modelle für die künftige Pensionsberechnung. Sie tragen den Gesichtspunkten von Transparenz der Finanzierung, Gerechtigkeit und Verständlichkeit für den Bürger unter grundsätzlicher Berücksichtigung der Finanzierbarkeit Rechnung. 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. Die Modelle lassen erkennen, welche Ziele mit ihrem Einsatz erreicht werden können und welche Variationsmöglichkeiten bei ihrer Ausgestaltung bestehen. Dabei wird sich zeigen, dass das von der Kommission verfolgte Ziel einer schrittweisen Senkung der Netto-Ersatzrate bei Pensionsantritt mit 65 Jahren mit 45 Versicherungsjahren von derzeit rund 88% auf 80% nur mit einigen Modellen erreicht werden kann.

Für solche Modelle gibt es zwei grundsätzliche Ausrichtungen:

**Modifikationen des bestehenden Systems** (parametrischer Reformansatz): Es wird zu einem bestimmten Pensionsantrittsalter eine gesetzlich festgelegte Leistung unter gewissen weiteren Voraussetzungen zugesagt.

**Umstieg auf ein individuelles Pensionskonto** im Rahmen des Umlageverfahrens. Für jeden Versicherten wird ein virtuelles Pensionskonto geführt, aus dem sich letztlich die Pensionshöhe ergibt.

### 3.2.3. **Mögliche Modifikationen des bestehenden Systems**

Es gibt viele Möglichkeiten der Veränderungen, die durchgeführt werden können, ohne das bestehende System zu verlassen. Die Kommission versucht aufzuzeigen, auf welche Weise dabei den genannten fünf Kritikpunkten entsprochen werden kann. Eine detaillierte Ausarbeitung erscheint erst sinnvoll, sobald auf politischer Ebene eine Entscheidung getroffen wurde, welche dieser Möglichkeiten ernsthaft in Erwägung gezogen wird.

#### 3.2.3.1. **Berücksichtigung von Kritikpunkt 1**

Nach weitaus überwiegender Auffassung erzeugt die Beschränkung der Berücksichtigung der Beitragsgrundlagen auf die besten 15 bis 18 Jahre eine falsche Umverteilungswirkung (Benachteiligung von Versicherten mit einem über die gesamte Versicherungsdauer wenig schwankenden Einkommen), weshalb der **Bemessungszeit-**

**raum ausgedehnt** werden soll. Ins Auge gefasst wurden zwei Varianten: 45 Jahre oder die besten 40 aus den letzten 45 Jahren.

### 3.2.3.2. Berücksichtigung von Kritikpunkt 2

Unbefriedigend ist nicht nur die Wirkungslosigkeit des Abschlagsystems bei langer Versicherungsdauer, sondern auch der Umstand, dass derzeit Frauen von den Abschlägen generell stärker betroffen sind als Männer. Der Grund dafür liegt in dem Umstand, dass bei kürzeren Versicherungszeiten als Folge der linearen Kürzung des Prozentsatzes des Steigerungsbetrages eine wesentlich stärkere prozentuelle Pensionsreduktion erfolgt, als dies versicherungsmathematisch gerechtfertigt ist.

Es wird daher einhellig vorgeschlagen, auf prozentuelle Abschläge **von der Pension zum Regelalter** umzustellen. Die derzeitige Höchstbegrenzung von 80 % der Bemessungsgrundlage sollte aufgehoben und der Steigerungsbetrag auf 1,6 – 1,7 %-Punkte gesenkt werden.

Über die **Höhe der Abschläge** gehen die Meinungen auseinander. Versicherungsmathematische Abschläge sind, je nach dem Zeitpunkt des Versicherungsbeginns, nach der Art der Pensionsanpassung, nach der Höhe des Prozentsatzes des jährlichen Steigerungsbetrages und unter Berücksichtigung des Umstandes, ob dabei Höchstgrenzen berücksichtigt werden, in der Höhe **zwischen 3 und 4 % pro Jahr** gerechtfertigt. Um das faktische Pensionsalter zu erhöhen tritt eine Minderheit in Anlehnung an andere europäische Systeme für wesentlich höhere Abschläge ein.

Zu beiden Fragen ist eine, die Finanzierungsmöglichkeiten berücksichtigende politische Entscheidung über das anzustrebende Sicherungsniveau erforderlich.

### 3.2.3.3. Berücksichtigung von Kritikpunkt 3

Zur Bestimmung der **Höhe des Pensionsniveaus** wurden zwei verschiedene Zielsetzungen vertreten: Im Sinne eines Lebensstandardkonzepts soll die Nettoersatzrate der Pension (vor Steuern) bei einem Pensionsantrittsalter 65 und mit 45 Versicherungsjahren in Etappen auf 80% herabgesetzt werden. Nach einem einnahmenorientierten Ansatz sollte sich die Höhe an der nachhaltigen Finanzierbarkeit orientieren.

#### Berücksichtigung von Kritikpunkt 4

Im Hinblick auf eine Gesamtreform des Systems werden die derzeitigen Regelungen über die **Aufwertungsfaktoren** und die **Nettoanpassung** fast einhellig nicht mehr als zielführend angesehen. Vorgeschlagen wird eine Aufwertung der Beitragsgrundlagen zur Erstberechnung der Pension entweder mit der Erhöhung der Löhne und Gehälter oder mit der Erhöhung der Lohnsumme (Löhne und Gehälter unter Einschluss der Entwicklung der Beschäftigten). Hingegen sollte die Erhöhung der laufenden Pensionen (Anpassung) fix an die Preisentwicklung (Inflationsrate) gekoppelt werden. Diese Umstellung auf die Wertsicherung der Pensionen würde nicht mehr – wie bisher die Nettoanpassung - die Möglichkeit von Einsparungen auf der Leistungsseite behindern.

### 3.2.3.4. Berücksichtigung von Kritikpunkt 5

Die Einführung eines **Lebenserwartungsfaktors** wird grundsätzlich für notwendig erachtet. Die Mehrzahl der Mitglieder neigt jedoch vor allem im Hinblick auf die vorgeschlagene Wertsicherung der laufenden Pensionen dazu, die steigende Lebenserwartung nur beim Neuzugang und nicht bei der Pensionsanpassung zu berücksichtigen.

### 3.2.4. Möglicher Umstieg auf ein Pensionskonto

Das Ziel wäre die Einrichtung eines individuellen Pensionskontos (virtuellen Ruhestandskontos) im Rahmen des Umlageverfahrens. Zu unterscheiden sind leistungs- und beitragsorientierte Modelle.

Bei **leistungsorientierten Pensionskonten** werden dem Konto Jahr für Jahr Pensionssteile auf Grund des Verdienstes (Beitragsgrundlage) gutgeschrieben, die zum Pensionsbeginn aufgewertet in Summe die endgültige Pension ergeben. Die Höhe der Pensionsleistung wird bereits zum Zeitpunkt des Erwerbs der Versicherungszeit fix zugesagt. Bei Pensionsbeginn bedarf es daher keiner Verrentung mehr. In solchen Modelle müssen versicherungsmathematische Parameter (z.B. Lebenserwartung) vorweg festgesetzt werden, dafür fällt das Problem einer adäquaten Verzinsung weg. Bei dieser Art Pensionskonto ist die Transparenz und Verständlichkeit am größten: Der Versicherte weiß zu jeder Zeit die konkrete Höhe seiner Pensionsleistung. Änderungen des Pensionsrechts können nur mehr für künftige Zeiträume eines Erwerbs von Versicherungszeiten schlagend werden.

Bei den **beitragsorientierten Pensionskonten** werden entweder (in reiner Form) die geleisteten Beiträge oder (in Mischformen) die Beitragsgrundlagen (Verdienste) gutgeschrieben und Jahr für Jahr aufgewertet. Bei Pensionsantritt wird der akkumulierte Betrag der Beiträge (wenn Beitragsgrundlagen akkumuliert wurden, diese vervielfacht mit einem Faktor, der einen Beitragssatz simuliert) als fiktives Kapital verrentet. Versicherungsmathematisch wird aus diesem fiktiven Kapital eine Annuität errechnet, welche die Restlebenserwartung und eine dem Umlageverfahren entsprechende virtuelle Verzinsung enthält. Die Pensionshöhe wird durch Teilung des „angesparten Kapitals“ durch den Barwert ermittelt.

In beiden Versionen lassen sich verteilungspolitisch erwünschte Maßnahmen, wie die Anerkennung von Ersatzzeiten, realisieren. Dies erfolgt durch sofortige Transfers/Beiträge an das individuelle Pensionskonto zum Zeitpunkt des Erwerbs der Ersatzzeit, am besten aus Mitteln des Verursachers. Sollen Invaliditätspensionen bei Erreichung des Regelpensionsalters durch echte Alterspensionen ersetzt werden, muss dies auch für Zeiten des Bezuges einer Invaliditätspension geschehen. Der Anspruch auf Arbeitslosengeld sollte erst bei Erreichung des Regelpensionsalters enden.

### 3.2.4.1. Berücksichtigung von Kritikpunkt 1

Da grundsätzlich alle Beiträge (Beitragsgrundlagen) berücksichtigt werden, wird diesem Kritikpunkt voll entsprochen.

### **3.2.4.2. Berücksichtigung von Kritikpunkt 2**

Abschläge werden stets nach versicherungsmathematischen Grundsätzen vorgenommen, und zwar bei beitragsorientierten Kontovarianten im Rahmen der Verrentung und bei leistungsorientierten Konten durch direkte Festlegung.

### **3.2.4.3. Berücksichtigung von Kritikpunkt 3**

Auch bei Pensionskonten kann das Pensionsniveau unterschiedlich ausgestaltet werden. Die Verfolgung eines konkreten sozialpolitischen Ziels (z.B. die oben skizzierte Lebensstandardsicherung) ist jedoch uneingeschränkt nur bei leistungsorientierten Pensionskonten möglich. Bei beitragsorientierten Pensionskonten in reiner Form kann ausschließlich der Rechnungszinssatz verändert werden. Auch das geht jedoch nur in engen Grenzen, da er stets mit der Privatversicherung verglichen werden würde. Bei beitragsorientierten Konten in Mischform ist auch jener Faktor disponibel, mit dem das „angesparte Kapital“ aus der Summe der Beitragsgrundlagen ermittelt wird. Auch für diese Gestaltung gibt es jedoch enge Grenzen, da ein zu großes Abweichen vom geltenden Beitragssatz in der Pensionsversicherung praktisch nicht möglich wäre.

Mehrheitlich wird ein leistungsorientiertes Konto vorgeschlagen, damit ein sozialpolitisches Leistungsziel festgelegt werden kann. Sollte jedoch die Absicht verfolgt werden, die Sicherstellung der Finanzierbarkeit durch drastische Senkungen des Pensionsniveaus herbeizuführen, wären beitragsorientierte Pensionskonten die erste Wahl.

### **3.2.4.4. Berücksichtigung von Kritikpunkt 4**

Grundsätzlich gilt für Pensionskonten das gleiche wie für das bestehende System. Theoretisch wäre für die Aufwertung der Beitragsgrundlagen in einem Umlagesystem die Entwicklung der Lohnsumme heranzuziehen. Es spricht aber auch einiges für eine Aufwertung mit der Entwicklung der Löhne und Gehälter (ohne Berücksichtigung der Entwicklung der Beschäftigten). Beide Varianten werden etwa gleichgewichtig vertreten. Die Erhöhung der laufenden Pensionen (Anpassung) soll an die Preisentwicklung (Inflationsrate) gekoppelt werden.

### **3.2.4.5. Berücksichtigung von Kritikpunkt 5**

Nach beiden Versionen wird die steigende Lebenserwartung berücksichtigt: bei beitragsorientierten Pensionskonten erfolgt dies bei der Verrentung automatisch, bei leistungsorientierten Pensionskonten durch direkte Festlegung (und zwar nach denselben Gesichtspunkten wie bei beitragsorientierten Konten). Die steigende Lebenserwartung wird allerdings nur bei Neupensionen berücksichtigt.

### **3.2.4.6. Die Modelle**

Ausgearbeitet wurden sechs Modelle und miteinander hinsichtlich ihrer Auswirkungen verglichen. Die Werte für die erforderlichen Parameter wurden so festgelegt, dass eine möglichst breit gestreute Information über die Auswirkungen der Modelle gegeben wird. Diese Festlegungen beinhalten daher keine konkrete Empfehlung. Die Modelle sind vielmehr als Entscheidungshilfe sowohl für sozialpolitische Fest-

legungen als auch für Finanzierungszwecke gedacht. Den Berechnungen liegen Versicherungsverläufe zu Grunde, die sich am Durchschnitt der jeweiligen Versichertengruppe orientieren. Bei den Normverläufen wurde eine Versicherungszeit von 45 Jahren für Männer und von 40 Jahren für Frauen (ausgehend vom derzeitigen unterschiedlichen Regelalter unter Berücksichtigung der festgelegten Erhöhung ab dem Jahr 2024) angenommen. Als Beitragsgrundlagen wurden die durchschnittlichen Einkommensverläufe getrennt für Arbeiter und Angestellte sowie für Männer und Frauen herangezogen.

Sämtliche Modelle mit Ausnahme des Modells P – 4 sehen folgende Übergangsbestimmungen vor: Im Sinne des pro-rata-temporis-Prinzips wurden fiktive Leistungen nach geltendem Recht zum Zeitpunkt des Inkrafttretens einer Reform berechnet und aufgewertet konserviert. Unter Beachtung des gebotenen Vertrauensschutzes wird den Versicherten dadurch genügend Zeit eingeräumt, sich auf die neue Rechtslage einzustellen. Ebenfalls aus Vertrauensschutzgründen wurde bei den beitragsorientierten Pensionskonten beim versicherungstechnischen Alter das derzeitige unterschiedliche Regelalter bei Männern und Frauen berücksichtigt, obwohl dies eine weitere Bevorzugung der Frauen darstellt. Mehrere Teilnehmer sprachen sich daher vehement für eine frühere Angleichung des Regelalters für Männer und Frauen oder für schärfere Anspruchsvoraussetzungen für Frauen (Wartezeit) im Übergangszeitraum aus.

Folgende gemeinsame Aussagen lassen sich treffen:

- Die Auswirkungen der einzelnen Modelle hängen stark von der jeweiligen **Aufwertung** der Beitragsgrundlagen bzw. der „angesparten“ Beträge ab. Die Varianten mit einer Aufwertung mit der Lohnsummensteigerung zeigen zunächst eine geringere Reduktion des Pensionsniveaus als die Varianten mit einer Aufwertung mit der Beitragsgrundlagensteigerung, in der Folge kehrt sich dies jedoch bis zum Jahr 2030 um.
- Die Ergebnisse sind auch stark von der Zahl der erworbenen **Versicherungszeiten** abhängig. Als Folge der Durchrechnung wird die Reduktion der Leistung umso größer, je weniger Versicherungsmonate vorliegen (das betrifft vor allem Frauenpensionen). Bei Vorhandensein von mehr als 45 Versicherungsjahren ist die Pension bei den neuen Varianten dagegen zum Teil höher, da die Begrenzung der Leistung mit 80 % der Bemessungsgrundlage wegfällt.
- Die **Abschläge bei vorzeitiger Inanspruchnahme** der Pension sind bei kürzeren Versicherungszeiten im geltenden Recht prozentuell teilweise höher als nach den Varianten: Bei Pensionsantritt zum Regelalter und bei frühest möglichem Pensionsantritt ergeben sich daher annähernd die gleichen Auswirkungen. Bei langen Versicherungszeiten ist das Bild jedoch konträr: Die Abschläge im derzeitigen Recht wirken fast nicht, nach den Varianten aber sehr wohl. Damit verschärft sich die Auswirkung bei langen Versicherungszeiten, je früher die Pension vor Erreichung des Regelalters in Anspruch genommen wird.

### 3.2.4.6.1. Durchrechnungsmodelle

Eine detaillierte Übersicht über die Ausgestaltung der Modelle findet sich in der Anlage. An dieser Stelle erfolgt nur eine kurze Charakterisierung.

Variante D 1 unterscheidet sich vom derzeitigen Recht ausschließlich dadurch, dass der Bemessungszeitraum durch Übergangsbestimmungen schrittweise auf die gesamte Versicherungskarriere ausgedehnt wird. Das führt zu einer kontinuierlichen Minderung der Pension und der Nettoersatzrate.

Bei Variante D 2 entspricht der Bemessungszeitraum der Variante D 1. Abweichungen finden sich beim Steigerungsbetrag, bei den Ab- und Zuschlägen, bei der Aufwertung der Beitragsgrundlagen und der Anpassung der Pensionen. Außerdem wird ein Lebenserwartungsfaktor eingebaut.

#### Ausgestaltung der Modelle

Modell	Steigerungsbetrag	Bemessungszeit	Abschlag	Aufwertung	Anpassung
D 1	2% p.a. bis höchstens 80%	Anhebung bis auf 45 Jahre	wie bisher	wie bisher	wie bisher
D2	1,7% ohne Grenze	Anhebung bis auf 45 Jahre	3% p.a. von der Pensionshöhe	Beitragsgrundlagen	Inflation

Die Auswirkungen bei einem Normverlauf mit Stichtag im Jahr 2030 geben die folgenden Tabellen wieder.

#### Normverlauf bei Pensionsantritt zum Regelalter

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%

*Normverlauf bei frühestmöglichem Pensionsantritt*

Modell	Personengruppe	Nettoersatzrate nach geltendem Recht	Nettoersatzrate nach dem Modell	Bruttopension
D 1	Männl. Arbeiter	70,7 %	55,7 %	- 21,3 %
	Weibl. Arbeiter	76,9 %	61,7 %	- 19,8 %
	Männl. Angestellter	68,9 %	53,5 %	- 22,2 %
	Weibl. Angestellte	73,1 %	57,1 %	- 21,9 %
D 2	Männl. Arbeiter	70,7 %	59,8%	- 15,4 %
	Weibl. Arbeiter	76,9 %	65,7 %	- 14,6 %
	Männl. Angestellter	68,9 %	57,0 %	- 17,2 %
	Weibl. Angestellte	73,1 %	60,1 %	- 17,7 %

Variante D 1 entspricht den 5 Kritikpunkten am wenigsten, Variante D 2 hingegen weitestgehend. Nach Variante D 2 sinkt bei Männern das Pensionsniveau bei Antritt zum Regelalter nur geringfügig. Die stärkeren Auswirkungen bei Frauen sind Folge der Durchrechnung. Bei Echtverläufen würde sich dieses Bild wesentlich durch die Berücksichtigung von Ersatzzeiten mildern. Übergangsbestimmungen ermöglichen ein Hineingleiten in die neue Regelung. Will man das Pensionsniveau erhöhen oder senken, müsste der Prozentsatz des Steigerungsbetrages verändert werden.

#### 3.2.4.6.2. *Pensionskontomodelle*

Eine detaillierte Übersicht über die Ausgestaltung der Modelle findet sich in der Anlage. An dieser Stelle erfolgt nur eine kurze Charakterisierung.

Variante P 1 ist leistungsorientiert, Varianten P 2 und P 3 sind beitragsorientiert in Mischform und Variante P 4 ist beitragsorientiert in reiner Form. Die beitragsorientierten Varianten P 2 – P 4 entsprechen nur bedingt der Forderung nach Möglichkeit der Festlegung eines sozialpolitischen Leistungsziels. Die stärkeren Auswirkungen bei Frauen bei Pensionsantritt zum Regelalter ist die Folge der Durchrechnung. Bei Echtverläufen mildert sich dieses Bild jedoch wesentlich durch die bessere Berücksichtigung von Ersatzzeiten. Alle Varianten sehen Verbesserungen bei der Anrechnung von Ersatzzeiten für die Kindererziehung und (mit Ausnahme der Variante P 4) auch bei der Notstandshilfe vor, die vor allem Frauen zu Gute kommen. In den Varianten P1 bis P 3 ermöglichen Übergangsbestimmungen ein Hineingleiten in die neue Regelung.

**Variante P 1** fügt dem Konto leistungsbezogen Jahr für Jahr einen Pensionsbetrag hinzu, der jeweils im nächsten Jahr aufgewertet und dem weiteren Pensionsbetrag zugeschlagen wird. Der Versicherte kann damit seine jeweils erreichte (Monats)Pension unmittelbar vom Konto ablesen. Pensionsrechtsänderungen an den Parametern sind rückwirkend nicht möglich.

**Variante P 2** schreibt dem Konto beitragsbezogen Jahr für Jahr 22,8 % der jährlichen Beitragsgrundlagensumme zu. Diese Beträge werden jährlich entsprechend der Entwicklung der Lohnsumme aufgewertet. Bei Pensionsantritt wird dieses „angesparte Kapital“ verrentet. Versicherungstechnisch geschieht dies durch Ermittlung eines Barwertes unter Heranziehung eines Rechnungszinssatzes von 4,5%; dies ent-

spricht dem oberen Bereich eines für das Umlageverfahren adäquaten Zinssatzes (Steigerung der Lohnsumme in einem größeren Zeitraum). Die Jahrespension ergibt sich aus der Division des „angesparten Kapitals“ durch den Barwert.

**Variante P 3** unterscheidet sich von Variante P 2 nur durch die Aufwertung des „angesparten Kapitals“ im Ausmaß der vollen Steigerung der Beitragsgrundlagen und durch den variablen Rechnungszinssatz bei der Verrentung.

**Variante P 4** ist streng beitragsbezogen ausgerichtet und enthält keine besonderen Übergangsbestimmungen. Die Beiträge werden jährlich dem Konto gutgeschrieben. Bezüglich der Ersatzzeiten wurde angenommen, dass für sie jeweils zum Zeitpunkt ihres Erwerbs ein Beitrag in gleicher Höhe wie für Beitragszeiten geleistet wird. Die Beiträge werden Jahr für Jahr im Ausmaß der Lohnsummensteigerung aufgewertet. Das zu Pensionsbeginn „angesparte Kapital“ wird versicherungstechnisch durch Ermittlung eines Barwertes verrentet. Der dabei verwendete Rechnungszinssatz entspricht mit 4 % dem unteren Bereich eines für das Umlageverfahren adäquaten Zinssatzes (Steigerung der Lohnsumme in einem größeren Zeitraum). Die Jahrespension ergibt sich aus der Division des „angesparten Kapitals“ durch diesen Barwert. Eine Berücksichtigung von Notstandshilfezeiten ist nicht vorgesehen.

*Ausgestaltung der Modelle*

Modell	Pensionsberechnung basiert auf	Aufwertung	Anpassung
P1	Jährliche Gutschrift 1,1 Promille, Abschläge 3% p.a.	Lohnsummensteigerung	Inflationsabgeltung
P 2	22,8 % der Beitragsgrundlagensumme, Rechnungszinssatz für Barwert 4,5%	Lohnsummensteigerung	Inflationsabgeltung
P 3	22,8 % der Beitragsgrundlagensumme, Rechnungszinssatz für Barwert variabel (Lohnsummen-erhöhung seit 1972)	volle Beitragsgrundlagensteigerung	Inflationsabgeltung
P 4	Tatsächliche Beiträge, Rechnungszinssatz für Barwert 4,0%	Lohnsummensteigerung	Inflationsabgeltung

Die Auswirkungen bei einem Normverlauf mit Stichtag im Jahr 2030 geben die folgenden Tabellen wieder.

*Normverlauf bei Pensionsantritt zum Regelpensionsalter*

	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 %

*Normverlauf bei Pensionsantritt zum frühest möglichen Pensionsalter*

	Personengruppe	Nettoersatzrate geltendes Recht	Nettoersatzrate nach dem Modell	Bruttopension
P1	Männl. Arbeiter	70,7 %	57,3 %	- 19,0 %
	Weibl. Arbeiter	76,9 %	63,4 %	- 17,6 %
	Männl. Angestellter	68,9 %	54,5 %	- 20,8 %
	Weibl. Angestellte	73,1 %	57,9 %	- 20,7 %
P 2	Männl. Arbeiter	70,7 %	57,4 %	- 18,9 %
	Weibl. Arbeiter	76,9 %	62,0 %	- 19,3 %
	Männl. Angestellter	68,9 %	54,5 %	- 20,8 %
	Weibl. Angestellte	73,1 %	56,7 %	- 22,4 %
P 3	Männl. Arbeiter	70,7 %	59,2 %	- 16,4 %
	Weibl. Arbeiter	76,9 %	64,2 %	- 16,5 %
	Männl. Angestellter	68,9 %	56,2 %	- 18,4 %
	Weibl. Angestellte	73,1 %	58,6 %	- 19,8 %
P 4	Männl. Arbeiter	70,7 %	49,4 %	- 30,2 %
	Weibl. Arbeiter	76,9 %	52,4 %	- 31,8 %
	Männl. Angestellter	68,9 %	47,2 %	- 31,4 %
	Weibl. Angestellte	73,1 %	47,9 %	- 34,5 %

**Variante P 1** entspricht weitestgehend den 5 Kritikpunkten. Sie besitzt für den Versicherten die größte Transparenz und Sicherheit und ist daher am leichtesten nachvollziehbar. Das Pensionsniveau liegt bei Antritt zum Regelalter je nach Versichertengruppe 9% bis 17% unter dem derzeitigen. Eine Veränderung des Pensionsniveaus könnte durch Erhöhung oder Herabsetzung des Promillesatzes für die jährliche Gutschrift erreicht werden.

Auch **Variante P 2** entspricht weitestgehend den 5 Kritikpunkten. Das Pensionsniveau liegt bei Antritt zum Regelalter je nach Versichertengruppe 11% bis 19% unter dem derzeitigen. Die gebührende Pension ist nicht unmittelbar vom Konto ablesbar, sondern nur das angesparte Kapital. Der Faktor für die Bildung des „angesparten Kapitals“ und der Rechnungszinssatz lassen sich verändern, aber - wie schon oben angemerkt - nur in engen Grenzen. Will man das Pensionsniveau verändern, können der Faktor für die Ermittlung des „angesparten Kapitals“ und/oder der Rechnungszinssatz (auch rückwirkend) erhöht oder herabgesetzt werden.

In **Variante P 3** ist das Pensionsniveau stark von der Höhe der Lohnsummensteigerung in der Vergangenheit abhängig. War die Lohnsummensteigerung in einem längeren Zeitraum fallend und steigt sie später wieder, kann dies zu einer dramatischen Senkung des Pensionsniveaus führen. Zur Veränderung des Pensionsniveaus kann in diesem Modell grundsätzlich nur der Faktor für die Ermittlung des „angesparten Kapitals“ erhöht oder gesenkt werden. Im Übrigen gelten die zu P 2 gemachten Aussagen.

**Variante P 4** entspricht weitestgehend den 5 Kritikpunkten, das Pensionsniveau bei Antritt zum Regelalter liegt jedoch dramatisch unter dem derzeitigen. Zur Veränderung des Pensionsniveaus kann grundsätzlich nur der Rechnungszinssatz angehoben oder gesenkt werden, was jedoch nur in engen Grenzen möglich ist. Die gebührende Pension ist nicht unmittelbar vom Konto ablesbar, sondern nur das angesparte Kapital.

### **3.3.Eigenständige Alterssicherung der Frau**

#### **3.3.1. Die Aufgabenstellung**

Die Übernahme der Erziehung von Kindern und der Pflege von Angehörigen hat zur Folge, dass während der Wahrnehmung dieser Aufgaben keine Zeiten der Pflichtversicherung in der Pensionsversicherung bzw. wegen einer nur eingeschränkt möglichen Berufstätigkeit (Teilzeitarbeit) nur niedrige Beitragsgrundlagen erworben werden. Zu einer Verminderung der Beitragszeiten und Bemessungsgrundlagen kommt es auch dann, wenn ein Ehepartner während der Dauer der Ehe im Hinblick auf das Einkommen seines Partners keiner oder nur einer eingeschränkten Berufstätigkeit nachgeht. Als Folge dieser Umstände erwerben die davon betroffenen Personen entweder überhaupt keinen eigenständigen Pensionsanspruch, da sie das Erfordernis der Wartezeit nicht erfüllen können, oder ihre Pension ist niedriger als bei Personen, die einen durchgängigen Versicherungsverlauf aufweisen. Die Kommission suchte nach Möglichkeiten, wie die Situation dieser Personen im Rahmen des bestehenden Pensionssystems verbessert werden kann.

In den angesprochenen Lebenssituationen befinden sich weitaus überwiegend Frauen, weshalb es sich um ein typisches Frauenproblem handelt. Mitunter treten diese Probleme aber auch bei Männern auf. Die spätere gesetzliche Ausformulierung von Reformen muss aus verfassungs- und europarechtlichen Gründen geschlechtsneutral erfolgen. Um die Typizität sichtbar zu machen und zur sprachlichen Vereinfachung spricht die Kommission in ihrem Bericht jedoch nur von Frauen.

Da die Ziele der Frauenpolitik politisch und ideologisch umstritten sind, beschränkte sich die Kommission bewusst darauf, herauszuarbeiten, welche Ziele mit den diskutierten Lösungsansätzen erreicht werden können, wo die besonderen Probleme bei ihrer Realisierung liegen und welche Vor- und Nachteile erkennbar sind. Soweit dies möglich war, wurde auch auf die Finanzierungsfrage eingegangen.

### 3.3.2. Die zur Verfügung stehenden Wege

Im Wesentlichen gibt es drei unterschiedliche Wege, eine eigenständige Alterssicherung der Frau umfassend sicherzustellen: die Ausweitung der Ersatzzeiten, ein Pensionssplitting bei Scheidung und eine Grundsicherung im Alter für alle. Diese Wege lassen sich auch miteinander kombinieren.

#### 3.3.2.1. Ausweitung bzw. Aufwertung der Ersatzzeiten

##### 3.3.2.1.1. Allgemeines

Ein Haupthindernis für den Erwerb einer ausreichenden eigenständigen Alterssicherung wird darin gesehen, dass vor allem Frauen durch die Übernahme verschiedener gesellschaftlich wichtiger Aufgaben, die sie an einer zumindest vollen Erwerbstätigkeit hindern, nur einen lückenhaften Versicherungsverlauf nachweisen können. Die daraus für die Betroffenen entstehenden Nachteile bestehen im Fehlen von Versicherungszeiten und ausreichenden Beitrags- bzw. Bemessungsgrundlagen. Durch eine Ausweitung der Anrechnung von Ersatzzeiten und eine Erhöhung der Bemessungsgrundlage ließen sich diese Lücken für alle Betroffenen unabhängig vom Personenstand (verheiratet, in Lebensgemeinschaft lebend, alleinstehend, geschieden usw.) schließen. Erforderlich ist jedoch eine klare Zuordnung, wer die dadurch entstehenden Kosten zu tragen hat.

##### 3.3.2.1.2. Versicherungszeiten

Hier bestehen mehrere Optionen, die auch untereinander kombiniert werden können:

- Ausweitung der Ersatzzeiten auch für **Zeiten der Pflege** (im Sinne des Bundespflegegesetzes) naher Angehöriger über die Zeiten der Familienhospizkarenz hinaus. Es könnte an eine (allenfalls zeitlich befristete) Anrechnung ab der Pflegestufe 4 gedacht werden. Vorstellbar wäre zudem eine begünstigte Weiterversicherung für Pflegezeiten ab der Pflegestufe 3, wenn Versicherte die Arbeitszeiten aus Gründen der Pflege reduzieren; als Beitragsgrundlage würde sich das durchschnittliche Erwerbseinkommen der letzten zwei bis drei Jahre vor der pflegebedingten Aufnahme der Teilzeitbeschäftigung anbieten.
- Gewährung von Ersatzzeiten auch in jenen Fällen, in denen nach Ablauf des Bezuges von Arbeitslosengeld **Notstandshilfe** nur deshalb nicht gewährt wird, weil der Ehegatte oder Lebensgefährte ein zu hohes Einkommen bezieht. Dafür spricht, dass auch in diesem Fall der Zugang zum Arbeitsmarkt und damit die Voraussetzung zum Erwerb von Versicherungszeiten in völlig gleicher Weise wie beim Bezug von Arbeitslosengeld ohne vorwerfbares Verhalten verschlossen ist. Anzurechnen wären nur jene Zeiten, für die alle

Voraussetzungen für den Bezug von Arbeitslosengeld (vor allem Arbeitswilligkeit, Arbeitsfähigkeit und Arbeitsbereitschaft) vorliegen würden.

- Ausweitung der bisher mit 18 Monaten limitierten **pensionsbegründenden Anrechnung von Kindererziehungszeiten**. Dadurch soll sichergestellt werden, dass Frauen, die noch nicht 15 Beitragsjahre erworben haben und familienbedingt aus dem Erwerbsleben ausscheiden, nicht bereits wegen der Rahmenfrist des § 236 Abs 2 Z 2 ASVG den Anspruch auf eine Eigenpension verlieren.
- Anhebung der Zahl der **nur als Ersatzmonate anzurechnenden Monate der Kindererziehung**. Dadurch soll sich auch ein längeres, über die derzeit angerechneten 48 Monate hinausgehendes familienbedingtes Ausscheiden aus dem Arbeitsprozess hinsichtlich des Pensionsanspruches und der Pensionshöhe nicht (oder nur in geringerem Umfang) schädlich auswirken.

#### 3.3.2.1.3. *Sonderbemessungsgrundlage*

Die Sonderbemessungsgrundlage für die angerechneten Kindererziehungszeiten sollte deutlich über den Ausgleichszulagenrichtsatz angehoben werden. Dafür bieten sich zwei Varianten an:

- Jenes Erwerbseinkommen, das durch die Erziehungs- oder Pfllegetätigkeit auf dem Arbeitsmarkt erzielbar ist oder
- ein Pauschale (etwa das durchschnittlichen monatlichen Einkommen sämtlicher Versicherter) zumindest für die ersten zwei Lebensjahre des Kindes.

Die Entscheidung zwischen diesen Varianten wird vor allem von der Finanzierbarkeit abhängen.

Ein besonderes Problem wirft die Frage auf, ob diese Sonderbemessungsgrundlage auch bei gleichzeitiger Teilzeit- oder Ganztagsbeschäftigung gelten soll. Hier wäre von der Politik zu entscheiden, ob in der Pensionsversicherung die persönliche Betreuung der Kinder oder die durch Berufstätigkeit entstehende Kostenbelastung durch Fremdbetreuung berücksichtigt werden soll. Fällt die Entscheidung im erstgenannten Sinn aus, würde die volle Sonderbemessungsgrundlage nur für Zeiten der Erwerbslosigkeit, für Zeiten der Teilzeitbeschäftigung jedoch nur eine aliquote und für Zeiten der Vollzeitbeschäftigung keine Sonderbemessungsgrundlage in Betracht kommen. Soll auch die Fremdbetreuung berücksichtigt werden, wäre diese Differenzierung nicht erforderlich.

#### 3.3.2.1.4. *Kosten*

- **Bei der Ausweitung der pensionsbegründenden Anrechnung von Kindererziehungszeiten:** Mehrkosten würden dann entstehen, wenn mehr Frauen als bisher einen Grundanspruch auf eine Pension erwerben. Die Mehrbelastung wäre wohl gering, da die meisten Frauen vor allem wegen der sozialversicherungsrechtlichen Stellung der geringfügig Beschäftigten, in Zukunft einen solchen Grundanspruch besitzen dürften. Kostenschätzungen können derzeit

nicht vorgenommen werden, weil die Zahl der betroffenen Frauen nicht mit Genauigkeit prognostiziert werden kann.

- Bei Anhebung der Zahl der **als Ersatzmonate anzurechnenden Monate** der Kindererziehung: Die Kosten der Anrechnung der Kindererziehungszeiten für den gesamten Lebenspensionsbezug (angenommen wurde ein Durchschnittswert von 24 Jahren) betragen für die Neuzugänge des Jahres 2001 rund 672 Millionen €, berechnet man die Kosten auf der Beitragsseite, müsste dafür ein Betrag von rund 495 Millionen € aufgewendet werden. Bei einer Ausweitung der anzurechnenden Monate von bisher 48 auf 72 würden sich unter Beibehaltung der derzeitigen Bemessungsgrundlage nach vorläufigen Schätzungen die Kosten auf der Beitragsseite um etwa 40 % erhöhen.
- Bei **Anhebung der Sonderbemessungsgrundlage**: Die Erhöhung vom Ausgleichzulagenrichtsatz auf das durchschnittliche Einkommen aller Frauen für die ersten zwei Jahre ab der Geburt des Kindes würde auf der Beitragsseite eine Kostensteigerung um etwa 60 % (bei Anhebung auf das durchschnittliche Einkommen sämtlicher Versicherter sogar um etwa 85 %) bewirken.
- Bei **Kombination** der Anhebung der Zahl der anzurechnenden Erziehungsmonate mit einer Erhöhung der Sonderbemessungsgrundlage: Bei Anrechnung der ersten 6 (statt bisher 4) Jahre ab Geburt des Kindes und einer Erhöhung der Sonderbemessungsgrundlage auf das Durchschnittseinkommen würden sich die Kosten beitragsseitig gegenüber derzeit um etwa 200 % erhöhen.
- Die Anrechnung der **Pflegezeiten** und der Zeiten eines (fiktiven) **Notstandshilfeanspruches** müsste durch entsprechende Beitragszahlungen der Arbeitslosenversicherung und/oder des FLAF finanziert werden, wobei eine Kostenberechnung derzeit in zuverlässiger Weise nicht erfolgen kann.

#### 3.3.2.1.5. Finanzierung

- Die Finanzierung könnte nach dem „Verursacherprinzip“ über den **Familienlastenausgleichsfonds** bzw. durch **Steuermittel**, teilweise auch über die Arbeitslosenversicherung erfolgen.
- **Mitfinanzierung durch zusätzliche Pensionsbeiträge des verdienenden Ehegatten**: Dies könnte etwa durch Vorschreibung eines Pensionsversicherungsbeitragszuschlages oder eines fixen Zusatzbeitrages an den verdienenden Ehegatten geschehen. Wenn der Beitrag in einer vertretbaren Höhe bleiben soll, würde er die entstehenden Mehrkosten nicht voll abdecken. Eine Zusatzfinanzierung durch Steuermittel (FLAF) wäre daher unerlässlich. Zu bedenken ist zudem, dass andere Formen der Lebensgemeinschaft nicht mit solchen Beiträgen belastet würden.
- Entfall oder Verminderung der Pension für den hinterbliebenen Ehegatten, wenn durch die vorgeschlagenen Maßnahmen die Lücken im Versicherungsverlauf weitgehend geschlossen werden. Die Kosten für diese Pensionen betragen derzeit in der gesetzlichen Sozialversicherung etwa 3,2 Milliarden €, ein nicht unerheblicher Teil davon könnte daher umgeschichtet werden. Man

könnte aber auch die derzeitige **Schwankungsbreite** von 60 %:0 % auf **50 %:0 %** in der Weise reduzieren, dass die hinterbliebene Person als Hinterbliebenenpension die halbe Differenz zwischen der Pension des Partners und dem eigenen Einkommen (Pension/und Erwerbseinkommen) erhält. Dies hätte einen Einsparungseffekt von bis zu 1,45 Milliarden € zur Folge, der sich allerdings erst mit relativ großer zeitlicher Verzögerung einstellen würde, weil die Anrechnung der Zeiten bereits mit Antritt der Pension erfolgt, die Reduktion der Hinterbliebenenpensionen aber im Schnitt erst erheblich später wirksam würde. Will man jedoch auch den Gesichtspunkt der Lebensstandardsicherung berücksichtigen, müsste wohl die bisherige Schwankungsbreite beibehalten werden. Der derzeit bestehende Schutzbetrag von rund 1.450,- € sollte aufrecht erhalten werden.

- **Vorziehen der schrittweisen Angleichung des Pensionsantrittsalters** von Männern und Frauen: Diese Maßnahme würde pro vorgezogenem Jahr und je nach Durchführungsvariante jährliche Einsparungen von 0,7 bis 2,9 Milliarden € zur Folge haben. Allerdings müssten Mehrkosten bei der Arbeitslosenversicherung und wegen verstärkter Inanspruchnahme von Invaliditäts- bzw. Berufsunfähigkeitspensionen gegengerechnet werden.
- Einführung eines **demographischen Faktors**: Man könnte zur teilweisen Abdeckung der Kosten der verstärkten Anrechnung von Kindererziehungszeiten die Pensionsversicherungsbeiträge generell erhöhen, diese Beiträge jedoch für Kindererziehende entsprechend der Zahl der zu erziehenden Kinder (bis auf den aktuellen Beitragssatz) reduzieren, sodass das System finanziell im Gleichgewicht bleibt.

### 3.3.2.2. Einführung von Pensionssplitting bei Scheidung

#### 3.3.2.2.1. Allgemeines

Das Entstehen von Versicherungslücken während der Dauer einer Ehe ließe sich durch ein Pensionssplitting nach Scheidung vermeiden. Nach diesem Modell würden – anders als beim Ersatzzeitenmodell – nicht gesellschaftlich relevante Dienstleistungen von der Pensionsversicherung berücksichtigt, es käme vielmehr zur Aufteilung von Pensionsanwartschaften zwischen Mann und Frau, und zwar unabhängig davon, ob Kinder oder pflegebedürftige Angehörige vorhanden sind oder nicht. Dieses Modell könnte allerdings mit einem Ersatzzeitenmodell kombiniert werden. Es beschränkt sich auf (ehemals) verheiratete Personen, erfasst also weder Singles noch andere Formen des Zusammenlebens. Bei “Kurzehen” könnte ein Splitting entfallen.

Beim Pensionssplitting erwirbt der nicht berufstätige Ehepartner für die Dauer der Ehe Anwartschaften auf eine Eigenpension, während der andere Ehepartner eine Kürzung seiner Anwartschaften in Kauf nehmen muss. Eine Variante könnte allerdings darin bestehen, dass die Anwartschaften beider Ehepartner während der aufrechten Ehe zusammengerechnet und nach der Scheidung auf beide Teile aufgeteilt werden. In diesem Fall würde auch die während der Ehe berufstätige Frau zusätzliche Anwartschaften erwerben, wenn der Ehemann ein höheres Einkommen bezieht und umgekehrt.

Durch das Splitting würde sich die Pension des berufstätigen Ehepartners bzw. wenn beide berufstätig sind, jene des Ehepartners mit dem höheren Einkommen entsprechend verringern. Wenn dieser Ausfall nicht durch eine freiwillige Höher- oder Zusatzversicherung abgedeckt wird, kann die Gefahr einer Unterversicherung auftreten. 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.

Zu bedenken ist überdies, dass die durch die Splittingpension bewirkte Besserstellung durch Auswirkungen des Unterhaltsrechts wieder erheblich verringert werden könnte. So könnte die durch das Splitting bewirkte zusätzliche Versorgung des geschiedenen Ehepartners bei der Festsetzung des Unterhalts berücksichtigt werden.

Es wäre denkbar, das Pensionssplitting nur auf freiwilliger Basis einzuführen: Die Entscheidung könnte auch während der Ehe getroffen werden, die einmal getroffene Entscheidung für das freiwillige Splitting sollte jedoch unwiderruflich sein. Die versicherungstechnischen Fragen bedürften jedoch auch beim freiwilligen Pensionssplitting einer gesetzlichen Klärung.

#### 3.3.2.2.2. *Mögliche Ausgestaltungen*

Jede Art des Pensionssplittings wirft versicherungstechnische Probleme auf, da das geltende Recht der Pensionsversicherung eine einfache Aufteilung erworbener Anwartschaften auf beide Ehepartner nicht zulässt. Die Kommission hat folgende zwei Modelle 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. Diese Lösung lässt zwei unterschiedliche Varianten zu: Sie kann entweder nur Ehen erfassen, in denen lediglich ein Partner berufstätig ist (Hausfrauen- oder Hausmannehe) oder auch solche, in denen beide Partner eigenes Erwerbseinkommen erzielen. Entsprechend dem derzeitigen Pensionsberechnungsmodus würde jeder Ehepartner pro Ehejahr 2 Steigerungspunkte erwerben. Die "Splittingpension" ergäbe sich daher aus der Anwendung der während der Ehe erworbenen Steigerungspunkte (z.B. bei zehnjähriger Ehedauer 20%) auf diese besondere Bemessungsgrundlage. Die "Splittingpension" würde zur restlichen Pension hinzutreten, die aus den Nichtehejahren nach den Grundsätzen des geltenden Rechts berechnet würde.
- **Aufteilung der Versicherungszeiten:** Die Versicherungszeiten könnten auf Mann und Frau aufgeteilt werden; jeder der beiden Partner würde für die Dauer der Ehe nur die halben Steigerungspunkte (derzeit also nur 1% pro Jahr) erwerben. Diese Steigerungspunkte würden bei jedem der ehemaligen Ehepartner zum Zeitpunkt des Pensionsanfalles mit den außerhalb der Dauer der Ehe erworbenen Steigerungspunkten zusammengezählt werden. Diese Lösung macht nur Sinn für eine Hausfrauen- oder Hausmannehe. Für einen während der Ehe erwerbstätigen Ehepartner, der ein erheblich niedrigeres Ein-

kommen als sein Ehepartner bezieht, würde sie nicht wirken. In jedem Fall bedürfte es zusätzlicher Regelungen über die anzuwendende Bemessungsgrundlage. Dazu könnte die eben erwähnte besondere Bemessungsgrundlage herangezogen werden.

### 3.3.2.2.3. *Finanzierung*

Die gesplitteten Pensionen würden durch die Beitragsleistungen nach geltendem Recht finanziert. Ein Mehraufwand könnte allerdings bei den Ausgleichszulagen entstehen, da wegen der niedrigeren Höhe gesplitteter Pensionen mehr Personen ausgleichszulagenberechtigt wären. Die monetären Gesamtauswirkungen wären aber wohl nur gering, da auf der anderen Seite viele Frauen, die nach derzeitigem Recht Ausgleichszulagen beziehen, wegen der zusätzlichen Splittingpension keine Ausgleichszulage mehr erhalten würde, weil ihr Gesamteinkommen den Ausgleichszulagenrichtsatz übersteigt.

Kostensteigerungen würden sich allerdings aus der längeren durchschnittlichen Lebenserwartung der Frauen ergeben, da die in Form der Splittingpensionen von den Männern an die Frauen übergegangenen Leistungsansprüche im Durchschnitt 7 Jahre länger finanziert werden müssen, als wenn sie bei den Männern verblieben. Überdies wären Mindereinnahmen an Steuern zu erwarten, da von den gesplitteten Pensionen auf Grund der geringeren Steuerprogression weniger Lohnsteuern fällig werden dürften.

Schließlich ist noch zu beachten, dass die Einführung eines Pensionssplittings zu Inkonsistenzen im Steuerrecht führen dürfte. Die derzeit geltende Individualbesteuerung beruht auf Prämissen, die im Widerspruch zu jenen Prämissen stehen, auf denen ein Pensionssplitting aufbaut.

### 3.3.2.3. **Einführung einer Grundsicherung im Alter:**

Pensionssysteme, die eine Grundsicherung für alle bezwecken, beziehen sämtliche Personen und damit auch alle Frauen ein. Die Einführung einer umfassenden Grundsicherung im Alter hätte jedoch weitreichende Auswirkungen auf das bestehende Pensionssystem. Sollte die Grundsicherung in Hinkunft an Stelle der einkommensbezogenen Pensionen gewährt werden, so würde damit massiv in die Erwartungen der Beitragszahler eingegriffen und es gäbe eine tiefe Einkommenskluft zwischen den Alt- und den Neupensionisten. Schon aus diesem Grund hat die Kommission diese Lösung nicht weiter verfolgt.

Die Grundsicherung könnte jedoch auch **als Zusatz** zu einkommensbezogenen Pensionen gewährt werden. Sie hätte dann den Charakter einer Mindestpension, wie sie vor dem ASVG bestanden hatte. Es ist aber zu berücksichtigen, dass das ASVG das System der Mindestpensionen bewusst durch jenes der Ausgleichszulage ersetzt hat, da man keine sozialpolitische Notwendigkeit gesehen hat, auch jenen Personen, die über ausreichende andere Einkünfte und/oder Unterhaltsleistungen verfügen, eine solche Mindestpension zu gewähren.

Eine der Grundsicherung nahe kommende Lösung stellt die bestehende Ausgleichszulage dar. Sie weist jedoch zwei Abweichungen auf: Einmal erfasst sie Personen

nicht, die keinen Grundanspruch auf eine Pension besitzen und zum zweiten wird sie nur an Bedürftige gewährt, da sie ihrem Wesen nach einen in die Pensionsversicherung eingebauten Sozialhilfeanspruch darstellt. Um dem Gedanken der Grundsicherung näher zu kommen, könnte man allerdings darauf verzichten, Unterhaltsansprüche auf den Ausgleichzulagenrichtsatz anzurechnen. Überdies könnte die Höhe des Ausgleichzulagenrichtsatzes verändert werden.

Will man jedoch die Voraussetzung beseitigen, dass solche Leistungen nur an Personen gewährt werden, die einen Grundanspruch besitzen, dann könnte dies die Zuständigkeit des einfachen Gesetzgebers überschreiten, da nach der Rechtsprechung des VfGH eine von der Erwerbstätigkeit völlig abgehobene Leistung nicht mehr dem Kompetenztatbestand „Sozialversicherungswesen“ entspricht.

Diskutiert wurde auch die Erlassung eines Sozialhilfegrundsatzgesetzes des Bundes, das eine Art „Sozialpension“ vorsehen könnte: Alle Personen – und zwar unabhängig davon, ob ein Pensionsanspruch besteht oder nicht - sollten nach Vollendung des Regelpensionsalters (60/65), einen am Ausgleichzulagen-Richtsatz ausgerichteten bedarfsabhängigen Mindestsicherungsanspruch erwerben, der jenem ähnlich sein könnte, der schon derzeit in Wien Personen ohne Pensionsanspruch gewährt wird. Der Vorteil dieser Lösung bestünde in einer bundesweiten Harmonisierung der Leistungshöhe, des Regressrechts und einer allfälligen Anrechnung des Vermögens. Die Kosten müssten die Länder tragen.

Eine intensivere Auseinandersetzung mit den vorstehenden Ansätzen unterblieb jedoch, da in der öffentlichen Diskussion ein wesentlich höheres Ausmaß an eigenständigen Pensionsansprüchen gefordert wird, als sie ein Grundsicherungsmodell bieten kann. Zudem ließen sich derzeit die Kostenfolgen noch nicht zureichend abschätzen.

## 4. Vorschläge zur Finanzierung

### 4.1. Grundlagen

Die Zukunft der Pensionsversicherung darf nicht ausschließlich von dem Gesichtspunkt der finanziellen Nachhaltigkeit aus beurteilt werden. Die Arbeiten der Kommission haben sich primär an drei – einander gleichwertigen – Zielen orientiert:

- dem Prinzip der finanziellen Nachhaltigkeit (Sustainability),
- dem Prinzip der intra- und intergenerativen Gerechtigkeit (Actuarial Fairness) und
- dem Prinzip der Lebensstandardsicherung in Kombination mit dem Ziel der Armutsvermeidung (Solidarprinzip).

Die Vorschläge der Kommission zur Finanzierung müssen daher in diesem Gesamtkontext beurteilt werden. Angesichts des äußerst knappen Zeitbudgets konnten einige Fragen allerdings nur im Grundsatz diskutiert und bestenfalls grobe Lösungsansätze erarbeitet werden.

#### 4.1.1. Die Langfristszenarien

Die Kommission hat ihren Überlegungen das im Rahmen der Kommission zur langfristigen Pensionssicherung im Mai d.J. erstellte und der Öffentlichkeit präsentierte Gutachten über die längerfristige Entwicklung der gesetzlichen Pensionsversicherung in den Jahren 2001 bis 2050 zu Grunde gelegt.

Das Gutachten enthält **keine Prognosen, sondern elf Szenarien**, die sich aus unterschiedlichen Annahmen und deren Kombination über die **demografische** Entwicklung, über die Entwicklung der **Erwerbsbeteiligung** und über die Entwicklung der **Produktivität** ergeben. Diese Szenarien wurden aufgrund der **derzeitigen Rechtslage** ausgearbeitet. Mögliche **Reformschritte waren nicht Gegenstand** dieses Gutachtens. Aus diesen elf Szenarien werden hier die drei markantesten Berechnungen herausgegriffen, um so die volle Bandbreite möglicher Entwicklungspfade zu skizzieren.

Die Ergebnisse der einzelnen Szenarien werden von den **unterschiedlichen Annahmen** bestimmt und geben die **Bandbreite** an, innerhalb derer sich die gesetzliche Pensionsversicherung in den nächsten 5 Jahrzehnten bewegen wird, wenn die Rechtslage unverändert bleibt. Die Ergebnisse variieren ausschließlich aufgrund der verschiedenen Annahmen über die Demografie und die Erwerbsbeteiligung.

##### 4.1.1.1. Annahmen über die demografische Entwicklung

Für das Gutachten wurden 3 Varianten von Statistik **Austria** übernommen, die als mittel, niedrig und hoch bezeichnet wurden.

- Die **mittlere Variante** entspricht der Hauptvariante von Statistik Austria und stand im Zentrum der Analyse (Basisszenario 1 und 2).
- Die **niedrige Variante** unterscheidet sich von der mittleren durch pessimistischere Annahmen über die Fruchtbarkeit. Damit kann die Sensitivität der Ergebnisse in Bezug auf Schwankungen der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter getestet werden.
- Die **hohe Variante** nimmt einen stärkeren Anstieg der Lebenserwartung an als die mittlere. Diese Variante erlaubt, die Sensitivität der Ergebnisse in Bezug auf Schwankungen der Bevölkerung im Pensionsalter zu testen.

Während die **Gesamtbevölkerung** im Jahr 2000 8,12 Mio. Personen betrug, steigt sie in der mittleren Variante auf 8,21 Mio. im Jahr 2050. In der niedrigen Variante fällt sie durch weniger Geburten auf 7,59 Mio. Personen. In der hohen Variante erhöht sie sich wegen der angenommenen stärker steigenden Lebenserwartung auf 8,51 Mio. Personen.

**Tabelle 1: Demografische Kennzahlen**

Demografie ==>	2000	2050 - niedrige Variante	2050 - mittlere Variante	2050 - hohe Vari- ante
Bevölkerung zum Jahresende	8.121.345	7.594.581	8.205.932	8.505.452
Bevölkerung im erwerbsf. Alter (15 - 64 Jahre)	5.510.265	4.445.490	4.781.688	4.807.982
Bevölkerung im Pensionsalter (über 64 Jahre)	1.259.798	2.337.002	2.337.002	2.608.386
Altenbelastungsquote	229	526	489	543

Für die Altersicherung von besonderer Bedeutung ist die Entwicklung der **demografischen Altenbelastungsquote**, hier definiert als Anteil der Bevölkerung über 64 Jahren gemessen an der Bevölkerung im Erwerbsalter (15 bis 64 Jahre).

In allen Varianten **nimmt die Bevölkerung im Erwerbsalter ab**, am stärksten in der niedrigen Variante. Dagegen nimmt in allen Varianten die Bevölkerung im Pensionsalter (über 64) zu, am stärksten in der hohen Variante. Alle 3 Varianten führen daher zu einem **Anstieg der Altenbelastungsquote**, der nur bis zum Jahr 2015 eher moderat ausfällt. Von **2015 bis 2035** steigt die Altenbelastungsquote in allen Varianten **stark** an, um dann bis 2050 wieder langsamer zu steigen.

- Im Jahr **2000** beträgt die Altenbelastungsquote **229**. Sie steigt bis 2050 in der **mittleren** Variante auf **489**, in der **niedrigen** Variante (weniger Geburten) auf **526** und in der **hohen** Variante (längere Lebenserwartung) auf **543**.

**Von einer demografischen Atempause bis zum Jahr 2015 kann daher nicht die Rede sein.**

#### 4.1.1.2. Annahmen über die Erwerbsbeteiligung

Die Erwerbsquoten wurden nach dem Lebensunterhaltskonzept ermittelt. Die Gesamterwerbsbeteiligung erfasst die 15 bis 64-Jährigen, von besonderer Bedeutung ist aber die Erwerbsbeteiligung der Altersgruppe 55 bis 64.

- Ausgangspunkt ist das Jahr 2000: Hier betrug die Gesamt-Erwerbsquote 67% und die Erwerbsquote der 55 bis 64-Jährigen 26%.

Alle 3 Varianten verwenden die mittlere Bevölkerungsvariante und nehmen eine **Zunahme der Erwerbsbeteiligung**, vor allem bei den Frauen und bei den über 55-Jährigen an.

- Bis zum Jahr 2050 steigt die **Erwerbsbeteiligung** in der niedrigen Variante auf 72%, in der mittleren Variante auf 76% und in der hohen Variante (Stockholm/Barcelona-Szenario) sogar auf 84%.

**Tabelle 2: Kennzahlen über Erwerbspersonen**

Erwerbsbeteiligung ==>	2000	niedrige Variante	mittlere Variante	Stockholm/Barcelona-Szenario
		2050	2050	2050
Erwerbspersonen bei mittlerer Bevölkerung	3.700.851	3.467.305	3.622.385	4.015.656
Erwerbsquote in %	67,0	72,3	75,8	84,0
Erwerbsquote der 55 - 64-Jährigen in %	26,5	42,6	52,7	73,8

- Die **Erwerbsquote der 55 bis 64-Jährigen** steigt in der **niedrigen** Variante auf 43% und in der **mittleren** auf 53% im Jahr 2050. Die **hohe** Variante orientiert sich an dem zuletzt beim Europäischen Rat von Barcelona formulierten Ziel einer Anhebung des faktischen Pensionszugangsalters um 5 Jahre bis zum Jahr 2010 und sieht daher einen kräftigen Anstieg der Erwerbsbeteiligung der über 50-Jährigen und vor allem der über 55-Jährigen (Anstieg auf 74% im Jahr 2050) vor, wobei letzterer zum Großteil schon bis zum Jahr 2010 erfolgt.

#### 4.1.1.3. Annahmen über die Produktivität

Die Ergebnisse der drei Szenarien über die Entwicklung der Produktivität (und damit der Löhne und davon abgeleitet der Pensionshöhen) haben wegen des Systems der Nettoanpassung **keine nennenswerte Sensitivität**, weshalb auf eine Darstellung verzichtet wird.

#### 4.1.1.4. Ergebnisse

Die Ergebnisse werden anhand einiger **weniger wichtiger Kenngrößen** dargestellt, um die Varianten miteinander vergleichen zu können.

##### 4.1.1.4.1. Pensionsaufwand der PV (Gesamtaufwand ohne AZ) in Relation zum Bruttoinlandsprodukt

Aus dieser Kennzahl lässt sich ableiten, welcher Anteil des jährlich erwirtschafteten Bruttoinlandsprodukts zur Finanzierung der Alterssicherung aufgebracht werden muss, sei es durch Beiträge oder sei es aus Steuermitteln. Bei allen Varianten **steigt** dieser Aufwand in % des BIP **zunächst bis 2015 stetig, aber langsam an**. Im Zeitraum **2015 bis 2035/2040** ist ein **beschleunigter Anstieg** zu verzeichnen. Bis 2050 geht der Anteil dann infolge der relativen demografischen Entlastung wieder etwas zurück. Im Jahr 2000 lag der Anteil der Gesamtaufwendungen der Pensionsversicherung in % des BIP bei **10,5 %**. Je nach Variante steigt dieser Anteil unterschiedlich stark, wobei das **Maximum** je nach Szenario im Zeitraum 2025 bis 2040 erreicht wird.

- Bei mittlerer Bevölkerung/**mittlerer Erwerbsbeteiligung** steigt der Anteil auf **14,2 %** im Jahr 2035 und sinkt bis 2050 auf 13,4 %.
- Bei mittlerer Bevölkerung/**niedrige Erwerbsbeteiligung** erreicht der Anteil seinen Spitzenwert von **15,6 %** im Jahr 2040 und bleibt auf diesem hohen Niveau.
- Im „**Stockholm/Barcelona-Szenario**“ – mittlere Bevölkerung/hohe Erwerbsbeteiligung - liegt der Höchstwert hingegen **bei 12,8 %** im Jahr 2035. Bis 2050 sinkt er auf 11,5 %.

**Tabelle 3: Pensionsaufwand in % des BIP bei mittlerer Bevölkerung**

Erwerbsbeteiligung ==>	2000	niedrige Variante	mittlere Variante	Stockholm/Barcelona-Szenario
		<b>2050</b>	<b>2050</b>	<b>2050</b>
<b>Pensionsaufwand in Mrd. Schilling</b>	297,0	1.038,3	934,2	886,7
<b>Pensionsaufwand in Mrd. €</b>	21,6	75,5	67,9	64,4
<b>Pensionsaufwand in % des BIP</b>	10,5%	15,6%	13,4%	11,5%
<b>im Jahr</b>		<b>2040</b>	<b>2035</b>	<b>2035</b>
<b>Maximalwert Pens.aufw. in % des BIP</b>		15,6%	14,2%	12,8%

Wie erwähnt, kommt der Erwerbsbeteiligung der **Altersgruppe 55 bis 64** besondere Bedeutung zu. Eine höhere Erwerbsbeteiligung dieser Altersgruppe bedeutet für die Pensionsversicherung

- auf der **Einnahmenseite** mehr Beitragseinnahmen durch mehr Beitragszahler und
- auf der **Ausgabenseite** eine finanzielle Entlastung durch den späteren Pensionseintritt.

#### 4.1.1.4.2. Impliziter Beitragssatz

Das ist jener fiktive Beitragssatz, der erforderlich wäre, um die Aufwendungen der Pensionsversicherung zur Gänze durch Beiträge zu finanzieren. Er beträgt derzeit rund **31,3 %**. Je nach Variante steigt er unterschiedlich schnell und stark an, wobei die Maximalwerte wiederum im Zeitraum 2035 bis 2040 erreicht werden.

- In der Variante mittlere Bevölkerung/**mittlere Erwerbsbeteiligung** erreicht er **im Jahr 2035** ein Maximum von **40,7 %** und sinkt dann auf 38,0 % im Jahr 2050.
- In der Variante mittlere Bevölkerung/**niedrige Erwerbsbeteiligung** steigt er auf eine Maximum von **44,4% im Jahr 2040**.
- Selbst im „**Stockholm/Barcelona-Szenario**“ steigt er auf **36,7% im Jahr 2035** und sinkt dann bis 2050 auf 32,6%.

**Tabelle 4: Impliziter Beitragssatz bei mittlerer Bevölkerung**

Erwerbsbeteiligung ==>	2000	niedrige Variante	mittlere Variante	Stockholm/Barcelona-Szenario
		2050	2050	2050
Pensionsaufwand in Schilling	297,0	1.038,3	934,2	886,7
Pensionsaufwand in €	21,6	75,5	67,9	64,4
Impliziter Beitragssatz	31,3%	44,2%	38,0%	32,6%
im Jahr		2040	2035	2035
Maximalwert impl. BS		44,4%	40,7%	36,7%

#### 4.1.1.5. Schlussfolgerungen

Alle Szenarien zeigen, dass die **demografischen Veränderungen langfristig** das Hauptproblem für die zukünftige Finanzierung der Pensionsversicherung darstellen. Bevölkerungspolitische Maßnahmen können diesen Alterungsprozess nur sehr begrenzt beeinflussen. In allen Szenarien steigt sowohl die Zahl der Pensionen als auch der Pensionsaufwand deutlich, allerdings geringer, als man aufgrund der demografischen Entwicklung vermuten würde. Die Ursachen dafür sind: ein späterer

Pensionsantritt, weniger zwischenstaatliche Pensionen, weniger Hinterbliebenenleistungen.

Für die Finanzierung der Pensionsversicherung ist ein **Rückgang der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter problematischer** als ein Anstieg der Lebenserwartung. Eine geringere Zahl von Erwerbspersonen führt bei konstanter Produktivität zu einem niedrigeren BIP-Wachstum und damit zu einer Verschlechterung der Relation Pensionsaufwand in % des BIP.

Alle Berechnungen basieren auf einer Anhebung der Erwerbsbeteiligung bei den älteren Arbeitnehmern. Dazu ist allerdings Folgendes festzuhalten:

- Diese Anstiege der Erwerbsbeteiligung bei den älteren Arbeitnehmern und bei den Frauen – beides Zielgruppen auf europäischer Ebene – werden sich nicht von selbst einstellen, sie setzen vielmehr nicht nur beschäftigungs- und pensionsseitige Maßnahmen in den kommenden Jahren voraus, sondern auch signifikante Verhaltensänderungen auf Seiten der Erwerbstätigen und ihrer Dienstgeber.
- Selbst das optimistischste und daher unrealistischste Stockholm-Barcelona-Szenario führt zu einem erhöhten Finanzierungsaufwand.

**Mit einer Erhöhung der Erwerbsbeteiligung allein kann daher die Sicherstellung der Finanzierung nicht erfolgen.**

#### 4.1.2. Weitere Langfristberechnungen

Verwertet wurden weiters Langfristberechnungen des WIFO. Der Kommission vorgelegte umfangreiche analoge Berechnungen von ihrem Mitglied Prof. *Kohmaier-Institut für Sozialforschung* liegen in der Bandbreite der oben wiedergegebenen Szenarien, gehen aber fallweise auch darüber hinaus, da sie bereits Reformschritte beinhalten. Auf viele dieser Reformschritte wird im nachfolgenden Abschnitt eingegangen, sodass diese Szenarien hier nicht wiedergegeben werden.

Auch das *Institut für Höhere Studien* (IHS) hat im Rahmen seines Diskussionsvorschlages für ein beitragsorientiertes Pensionskonto (Notional Defined Contribution System) Berechnungen angestellt. Sie legen ein eher unverändertes Erwerbsverhalten zu Grunde und stellen daher ein Worst-Case-Szenario dar. Da diese Berechnungen neben der Einführung eines derartigen NDC-Systems auch einen umfangreichen Ausbau der zweiten bzw. der dritten Säule vorsehen, werden sie im Abschnitt Finanzierung bei den Reformansätzen dargestellt.

#### 4.1.3. Rentenstrategiebericht der österreichischen Bundesregierung vom September 2002

Die Kommission hat auch auf die im Strategiebericht enthaltene Rentenreformstrategie Bedacht genommen, die sich folgendermaßen zusammenfassen lässt (Details im Anhang):

#### **4.1.3.1. Erhöhung der Erwerbsbeteiligung**

Sie soll vor allem bei älteren Arbeitnehmern und Frauen durch abgestimmte pensions-, arbeitsmarkt- und gesundheitspolitische Maßnahmen erfolgen, um die Erreichung der Ziele von Lissabon, Stockholm und Barcelona sicherzustellen. Die Dringlichkeit derartiger Maßnahmen wird durch die Tatsache illustriert, dass Österreich eines jener drei Länder der Europäischen Union ist, in dem die Erwerbsbeteiligung der Arbeitnehmer im Alter zwischen 55 und unter 65 Jahren von 1995 bis 2001 gesunken, während sie in den zwölf anderen EU-Ländern gestiegen ist.

#### **4.1.3.2. Weiterentwicklung des Altersvorsorgesystems**

Hingewiesen wird auf jene Themen, mit denen sich die Pensionsreformkommission bis zum Sommer 2002 befasst hat.

#### **4.1.3.3. Erhöhung budgetärer Spielräume zur Sicherung der Finanzierung der Pensionssysteme**

Als neue Ziele werden ein über einen Konjunkturzyklus hinweg ausgeglichener gesamtstaatlicher Haushalt und eine Senkung der Abgabenquote bis 2010 angesprochen. Dadurch sollten neue Spielräume zur Pensionsfinanzierung geschaffen werden. Anders als in der Vergangenheit, in der die Abhängigkeit des Pensionssystems von der Entwicklung des Bundeshaushaltes eher unter kurzfristigen Gesichtspunkten betrachtet wurde, wird nunmehr die wechselseitige Verschränkung auch in die Mittel- und Langfristperspektive eingebunden. Dieser Gesichtspunkt spielt bei einigen der nachfolgenden Lösungsansätze eine bedeutende Rolle.

### **4.2. Vorschläge**

Die Kommission hat sich mit folgenden vier Schwerpunkten auseinandergesetzt:

- Konzeptuelle Verknüpfung der versicherungstechnischen Lösungsansätze mit der Finanzierungsproblematik,
- Schaffung einer sachgerechten und kostenadäquaten Beitrags- und Leistungsstruktur,
- finanzielle Stabilisierungsmöglichkeiten auf der Beitragsseite und
- finanzielle Stabilisierungsmöglichkeiten auf der Leistungsseite.

#### **4.2.1. Nettoersatzrate**

Im Hinblick auf die oben skizzierten Modelle zur Berechnung der Pensionen stellt sich die Frage, welches Pensionsniveau im Sinne der drei Prinzipien – Finanzierbarkeit, Fairness und Lebensstandardsicherung – mittel- und langfristig angemessen erscheint. Sie wurde an einem so genannten **Normverlauf**, d.h. einer Person mit durchgängig durchschnittlichem Einkommen, 45 Versicherungsjahren und Pensionsantritt zum Alter 65 konkretisiert:

- **Gegenwärtig** beträgt die Bruttoersatzrate beim Normverlauf 75% und die **Nettoersatzrate rund 88%**: d.h. die neu zuerkannte Erstpension (Netto) ersetzt rund 88% des weggefallenen Aktiveinkommens (ebenfalls Netto).
- **Für die mittel- und langfristige Zukunft wurde für den Normverlauf mehrheitlich ein Referenzwert von 80% Nettoersatzrate vorgeschlagen.** Diese geringfügige Verminderung würde das Lebensstandardprinzip aufrechterhalten, sofern es auch gelingt, das durchschnittliche Pensionsantrittsalter markant anzuheben. In diesem Fall könnten sich die Versicherten darauf verlassen, dass sie auch in Hinkunft – allerdings erst zu einem späteren Zeitpunkt – in etwa dasselbe Absicherungsniveau erhalten werden wie heute.

Diese Netto-Ersatzrate von 80% zum Alter 65 bei 45 Versicherungsjahren kann, wie im Abschnitt über die Umgestaltung der Pensionsberechnung gezeigt wurde, sowohl durch eine **Modifikation der jetzigen Pensionsberechnungsformel** mit versicherungsmathematischen Abschlägen, als auch durch ein **leistungsorientiertes Pensionskontomodell** erreicht werden. Beide Varianten erlauben die Aufrechterhaltung des Lebensstandardprinzips, sind aktuarisch fair und vermeiden infolge der Abschläge auch Anreize in Richtung eines früheren Pensionsantrittes. Wegen der Verringerung der Ersatzrate in Kombination mit dem späteren Pensionsantritt bewirken sie auch finanzielle Einsparungen.

Die Einführung eines **beitragsorientierten Pensionskontos** – im Sinne der IHS-Vorschläge – bedeutet hingegen eine signifikante Abkehr vom bisherigen Leistungsniveau und damit gleichzeitig auch vom Lebensstandardprinzip: Die Nettoersatzrate würde sich zum Teil drastisch vermindern. Die umlagefinanzierte gesetzliche Pensionsversicherung müsste daher durch Leistungen aus der zweiten und dritten Säule ergänzt werden: Auf diesen Vorschlag und seine Konsequenzen wird im Detail noch eingegangen.

#### 4.2.2. Neugestaltung der Pensionsanpassung

Die Lebensstandardsicherung sollte nicht ausschließlich auf das Erstpensionsniveau beschränkt werden, sondern durch die Valorisierung der Pensionen die gesamte Bezugsdauer – und dies ist mittlerweile ein Zeitraum von 20 bis 25 Jahren – erfassen. Auf internationaler Ebene gibt es im Wesentlichen zwei Anpassungsmodelle:

- In der Mehrheit der EU-Staaten orientiert sich die Pensionsanpassung an der Entwicklung der Verbraucherpreise,
- in einigen Staaten, wie etwa in Deutschland, an der Entwicklung der Löhne und
- nur vereinzelt gibt es Misch-Systeme.

Die Pensionsanpassung in Österreich hat sich seit Einführung der Pensionsdynamik im Jahre 1965 immer an der Entwicklung der Löhne orientiert, allerdings nie an der vollständigen Lohnerhöhung:

- Von 1970 bis 2002 betrug die jährliche Pensionsanpassung 4,6%, während die Medianeinkommen pro Jahr um 5,6% stiegen. Der Abstand zwischen Pensi-

onsanpassung und Lohnerhöhung betrug somit exakt einen Prozentpunkt. Die geringere Pensionsanpassung war aber – langfristig betrachtet – insofern nicht spürbar, als die Verbraucherpreise im selben Zeitraum nur um 3,9% stiegen, woraus Reallohnzuwächse für die Senioren resultierten.

- Auch bei der seit 1993 geltenden Nettoanpassungsformel blieben die Anpassungen als Folge der Einrechnung des so genannten Struktureffektes in die Anpassungsformel hinter den Lohnzuwächsen zurück: Im Zeitraum 1993 bis 2002 stiegen die Pensionen infolge der Anpassung pro Jahr um 1,7% und die Löhne um 2,7%.
- Insoweit bestand daher gegenüber dem Langfristtrend kein gravierender Unterschied, da auch in den letzten 10 Jahren der Unterschied zwischen Anpassung und Löhnen einen Prozentpunkt betrug: Da aber im selben Zeitraum die Verbraucherpreise pro Jahr um 2,0% anstiegen, kam es in den vergangenen 10 Jahren als Folge des geringeren Lohnwachstums in den Jahren seit 1993 zu realen Verlusten für die Leistungsbezieher: Da sich der Abstand zwischen Preisen und Löhnen deutlich verringert hatte, sank die Pensionsanpassung unter das Niveau der Verbraucherpreisentwicklung.
- Zudem hat auch schon das Gutachten der Kommission zur langfristigen Pensionssicherung vom Mai 2002 eklatante Schwächen der Nettoanpassung dargelegt und eine Änderung urgiert.

Diese Umstände im Zusammenhang mit der wegen ihrer Kompliziertheit äußerst geringen öffentlichen und politischen Akzeptanz der Nettoanpassungsformel haben dazu geführt, dass die Kommission den Auftrag erhielt, eine Neugestaltung der Pensionsanpassung zu erarbeiten.

**Die Kommission hat sich einhellig für eine Abkehr von der Nettoanpassung ausgesprochen** und schlägt folgende Änderungen vor:

- In Zukunft soll die jährliche Pensionsanpassung auf Basis der Entwicklung der **Verbraucherpreise** erfolgen.
- Die Pensionsanpassung soll nicht mehr auf Schätzungen, sondern **auf feststehenden Werten** basieren: Vorgeschlagen wird der gegenwärtige Referenzwert für den Wertausgleich (§ 299 ASVG), der sich aus der Entwicklung der Verbraucherpreise vom August des zweitvorangegangenen Jahres bis einschließlich Juli des der Anpassung vorangegangenen Jahres richtet.

Die Kommission geht bei ihrem Vorschlag von der Annahme aus, dass die Lohnentwicklung nicht hinter der Entwicklung der Inflationsrate zurückbleibt. Damit wären die Pensionsanpassungen zwar von der Lohnentwicklung abgekoppelt, gleichzeitig käme es aber zu einer **vollständigen Erhaltung der Kaufkraft über die gesamte Pensionsbezugsdauer** hinweg. Dieser Umstieg würde, wie die Berechnungen für die Kommission zur langfristigen Pensionssicherung zeigen, vermutlich langfristig auch zu Einsparungen führen: Bei nahezu allen der 11 durchgerechneten Varianten ist die Anpassung auf Basis der Inflationsrate kostengünstiger als die gegenwärtige Nettoanpassung. Lediglich bei der so genannten Stockholm/Barcelona-

Variante wäre, infolge der Höhe des Struktureffektes, die Nettoanpassung kostengünstiger als die Inflationsrate.

Diese Kosten hängen von der Lohnentwicklung der kommenden Jahrzehnte ab:

- Wenn die Löhne in den kommenden 50 Jahren weiterhin nur knapp über das Niveau der Inflationsrate hinaus wachsen, dann ist eine lohnorientierte Anpassungsformel mit einer eingebauten „Bremse“ – in Analogie zum gegenwärtigen Struktureffekt – kostengünstiger. Zu fragen ist allerdings, ob es sinnvoll und auch politisch durchsetzbar ist, die Pensionen über einen langen Zeitraum in ihrer Kaufkraft zu verringern.
- Sollte sich jedoch der Abstand zwischen Löhnen und Preisen wieder vergrößern, was infolge der Arbeitskräfteknappheit der kommenden Jahrzehnte weitaus eher zu erwarten ist, wäre die Anpassung auf Basis der Verbraucherpreisentwicklung kostengünstiger als eine lohnzentrierte Anpassung.

Soll der Lebensstandard über die gesamte Pensionsbezugsdauer hindurch erhalten bleiben, muss die **Anpassung für alle gleich und linear** sein: Fix- und/oder Sockelbeträge führen mittel- und langfristig zur Verringerung höherer Pensionsleistungen. Eine solche Vorgangsweise wäre auch eine Verletzung der aktuarischen Fairness.

Will man die Bezieher kleiner Leistungen stärker fördern, sollte man am ehesten bei den **Ausgleichszulagenrichtsätzen** anknüpfen. Hier bieten sich zwei Anpassungsvarianten an:

- eine Erhöhung mit der Verbraucherpreisentwicklung in Analogie zur „normalen“ Anpassung oder
- eine lohnzentrierte Anpassung, beispielsweise mit der vollen Lohnsteigerung: Dadurch ließe sich die Rate der Armutgefährdung, die bei den älteren Personen ausgeprägter ist als bei der aktiven Bevölkerung, mittel- und langfristig senken.

**Zusammenfassend** kann zum Thema Pensionsanpassung Folgendes festgehalten werden: Die Kommission befürwortet mit starker Mehrheit den **Umstieg auf eine Pensionsanpassung auf Basis der Entwicklung der Verbraucherpreise**. Dabei sollte ausschließlich auf feststehende Inflationsraten zurückgegriffen werden. Auf diese Weise wäre nicht nur die Wertsicherung der Pensionen über den gesamten Pensionsbezugszeitraum garantiert, sondern auch das Vertrauen in die gesetzliche Pensionsversicherung gestärkt.

#### 4.2.3. Entkoppelung von Anpassung und Aufwertung

Die Aufwertung der Beitragsgrundlagen, die zur Berechnung der Pensionshöhe herangezogen werden, erfolgt derzeit mit einem Index, der sich aus einer Verkettung der Anpassungsfaktoren ergibt: Das hat zur Folge, dass zeitlich weit zurückliegende Einkommen als Folge der niedrigen Aufwertungsfaktoren erheblich hinter der Lohnentwicklung zurückbleiben. Dies hat zu einer eklatanten Benachteiligung jener Versicherten geführt, die ihr höheres Einkommen nicht in den letzten Jahren vor dem Pensionsantritt, sondern beispielsweise in der ersten Hälfte ihrer Versiche-

rungskarriere erzielt haben. Die Einführung einer Durchrechnung oder eines Pensionskontos würde – bei Beibehaltung der gegenwärtigen Aufwertungsfaktoren – diese Tendenzen noch verstärken.

Eine Entkoppelung von Anpassung und Aufwertung erscheint daher dringend notwendig: Nach nahezu einhelliger Auffassung in der Kommission gebietet es die aktuarische Fairness, die Aufwertung zurückliegender Einkommen mit der vollen Lohnsteigerung vorzunehmen.

#### 4.2.4. Ergebnis der Zieldiskussion

Zusammenfassend gesehen brachte die Zieldiskussion folgende Ergebnisse:

- Die neue, aktuarisch faire Pensionsberechnungsformel soll zu einer Nettoersatzrate von 80% bei einem Pensionsantritt zum Alter 65 bei 45 Versicherungsjahren führen: Ein früherer Pensionsantritt bzw. weniger Versicherungsmonate führen zu einer entsprechend reduzierten Leistung. Voraussetzung dafür sind allerdings vielfältige arbeitsmarktpolitische und pensionspolitische Maßnahmen, die zu einer entsprechenden Anhebung des Antrittsalters führen.
- Die Pensionsanpassung soll hinkünftig der Verbraucherpreisentwicklung folgen.
- Pensionsberechnung und Pensionsanpassung sollen in Zukunft wieder entkoppelt werden: Die Aufwertung der Aktiveinkommen im Rahmen der Pensionsberechnung soll an die vollen Lohnsteigerungen anknüpfen.

### 4.3. Schaffung einer sachgerechten, kostenadäquaten und transparenten Beitrags- und Leistungsstruktur

#### 4.3.1. Die Grundlagen

Jedes öffentliche Pensionssystem weist Umverteilungsmechanismen auf, weil in ihm auch das Solidarprinzip gelten muss. Im geltenden Recht finden sich Umverteilungsmechanismen gegenwärtig sowohl auf der Beitrags- (z.B. Anrechnung von Ersatzzeiten) als auch auf der Leistungsseite (z.B. in der Berechnungsformel). Sie sind allerdings eher unsystematisch und wenig transparent. Besonders auffallend ist, dass die vielfältigen Umverteilungsmechanismen in der Regel finanziell nicht ausgewiesen und daher auch nicht sachgerecht finanziert werden. Die Kommission ging daher von folgenden Zielvorstellungen aus:

- Umverteilungsmechanismen werden selbst unter dem Aspekt der aktuarischen Fairness auch in Hinkunft notwendig sein. Sie sollten aber primär **über die Beitragsseite** wirken, also etwa über die Anrechnung der Ersatzzeiten.
- Umverteilungen **auf der Leistungsseite** sollten **strikt die Ausnahme** sein und nur dort stattfinden, wo dies absolut notwendig ist. Als Beispiel wäre an die Ausgleichszulage zu denken, die der Verminderung des Armutrisikos dient.

- Die **Kosten** aller Umverteilungsmechanismen sollten nach Möglichkeit **finanziell dargestellt** werden.
- Die **Finanzierung** von Umverteilungsmechanismen sollte **kostenadäquat** sein, wie dies im Abschnitt Ersatzzeiten näher ausgeführt wurde.

Aufbauend auf diesen Prämissen sollte

- einerseits eine **sachgerechte Abgrenzung** zwischen der Pensionsversicherung auf der einen Seite und der Arbeitslosenversicherung, der Krankenversicherung und den Familienleistungen auf der anderen Seite vorgenommen und
- für das so ermittelte Leistungsspektrum eine **adäquate und transparente Mittelaufbringung** gefunden werden.

#### 4.3.2. Zukünftiges Leistungsspektrum der gesetzlichen Pensionsversicherung

*Invaliditätspensionen:* Hier gibt es zwei verschiedene Lösungen: Diese Leistungen werden in Hinkunft nur bis zum Zeitpunkt des Erreichens des Regelalters (65 Männer/60 Frauen) als Invaliditätspensionen geführt und finanziert. Ab diesem Zeitpunkt werden sie in Alterspensionen umgewandelt. Die Finanzierung der Invaliditätspensionen würde aus Beiträgen und nicht aus Bundesbeiträgen erfolgen; Bezieher von Invaliditätspensionen hätten Beiträge an die Altersversicherung zu leisten. Die zweite Lösung sieht vor, dass Invaliditätspensionen wie bisher auch über das Regelpensionsalter hinaus gewährt werden.

*Rehabilitationsmaßnahmen:* Sie wären im Rahmen der Invaliditätsversicherung zu gewähren.

*Hinterbliebenenleistungen:* Diese Leistungen sollten wie bisher der Pensionsversicherung zugeordnet bleiben. Allgemein bestand Konsens, dass im Zuge des Ausbaus der eigenständigen Altersvorsorge der Frauen die Bedeutung dieser Leistung ohnedies abnehmen werde, sodass ein Transfer in den Familienbereich möglicherweise nicht nötig ist. Es bleibt allerdings die Frage offen, ob im Zuge des verstärkten – und von der EU sogar geforderten – Ausbaus individueller Vorsorgeleistungen den verbleibenden Witwen/Witwerleistungen letztlich nur mehr Versorgungscharakter zukommt, weshalb sie generell aus Steuermitteln zu finanzieren wären.

*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:* Der „Partneranteil“ der Pensionsversicherung bei den Krankenversicherungsbeiträgen der Pensionisten ist nach einhelliger Meinung ein „versteckter“ Bundeszuschuss zur gesetzlichen Krankenversicherung. Die Krankenversicherung der Pensionisten sollte daher aus der Pensionsversiche-

nung ausgegliedert und in die Krankenversicherung transferiert werden. Der Bundeszuschuss sollte offen ausgewiesen werden.

*Vorzeitige Alterspension bei Arbeitslosigkeit:* Diese Leistung ist der Arbeitslosenversicherung zuzuordnen. Daher sie nach mehrheitlicher Auffassung aus der Pensionsversicherung auszugliedern und allenfalls als neue, eigenständige Leistung in der Arbeitslosenversicherung zu konzipieren. Dafür spricht auch, dass wegen des ungleichen Pensionsanfallsalters von Männern und Frauen bei dieser Leistung ein Verfahren beim EuGH anhängig ist. Die Ausgliederung könnte kostenneutral erfolgen, da aus Mitteln der Arbeitsmarktverwaltung derzeit pro Jahr 356 Mio. € an die gesetzliche Pensionsversicherung zum Zwecke der Abgeltung vorzeitiger Leistungen, die auf Arbeitslosigkeit zurückgehen, überwiesen werden. Dieser Betrag könnte entsprechend reduziert werden.

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

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

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

*Finanzierung der Ersatzzeiten:* Siehe den Abschnitt Ersatzzeiten.

*Geringfügig Beschäftigte:* Die derzeitigen gesetzlichen Regelungen erlauben den Erwerb von Versicherungsmonaten in der gesetzlichen Pensionsversicherung zu einem Billigtarif. Da im BMSG eine eigene Arbeitsgruppe an einer Reform arbeitet, hat die Kommission davon abgesehen, eigene Vorschläge zu erstatten..

*Der Zusatzbetrag von 4,3% in der Pensionsversicherung nach dem ASVG:* Nach einhelliger Auffassung sollte dieser Beitrag in den normalen Dienstgeberbeitrag inkludiert werden, da er keine Funktion mehr besitzt. Dies würde die Transparenz der Einnahmenstruktur deutlich erhöhen und den Verwaltungsaufwand verringern. Die restlichen Mittel des Ausgleichsfonds könnten nach einem fixen Schlüssel auf die Träger der gesetzlichen Pensionsversicherung verteilt werden.

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

Die Finanzierung erfolgte im Jahr 2001 folgenderweise:

- Rechnet man die Beitragseinnahmen und die Einnahmen aus dem Zusatzbeitrag (die derzeit im Ausgleichsfonds „versteckt“ werden) zusammen, waren rund 69,3% der Gesamteinnahmen durch Beiträge gedeckt.
- Rund 20,8% wurden direkt durch Bundesmittel gedeckt, und zwar durch den Bundesbeitrag (Ausfallhaftung) und die Ausgleichszulagenersätze.
- Rund 4,5% wurden durch Überweisungen aus anderen Budgetkapiteln zur Abgeltung der Kosten der Ersatzzeiten finanziert. Auch dabei handelt es sich um Steuermittel.

- Auch die restlichen rund 5,4% wurden primär durch Umschichtungen aus anderen Budgetkapiteln finanziert. Dabei handelte es sich aber vor allem um Einmalmaßnahmen zum Zwecke der Budgetkonsolidierung.

**In Summe betrachtet betragen somit die Beitragsdeckung rund 70% und der steuerfinanzierte Anteil rund 30%** (und nicht 21%, wie in den offiziellen Statistiken angegeben, wo nur die Bundeszuschüssen und die Ausgleichszulagenersätze berücksichtigt werden).

Problematisch ist, dass gegenwärtig die beiden unterschiedlichen Funktionen der Bundesmittel, nämlich die Umverteilungs- und die Finanzierungsfunktion, miteinander vermischt werden; lediglich bei den Ausgleichszulagen wird sachgerecht finanziert. Die von der Kommission vorgeschlagenen Strukturbereinigungen auf der Leistungs- und der Finanzierungsseite würden die Basis für eine weitergehende kostenadäquate Zuordnung der Mittel schaffen.

Stellt man im Sinne der Kommissionsvorschläge die Kosten der Umverteilungsmechanismen getrennt dar, dann verbleibt dem Bund ein restlicher Finanzierungsanteil in Gestalt der Ausfallhaftung auf einem reduzierten Niveau. Die Kommission ist mehrheitlich der Auffassung, dass die **Ausfallhaftung beibehalten** werden müsse, wofür insbesondere folgende Argumente sprechen:

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

Der Bundesbeitrag (die Ausfallhaftung) darf aber nicht zur Verschleierung der tatsächlichen Kosten dienen. Die Kosten des Pensionssystems sollten daher besser dargestellt werden, etwa durch die Ausweisung des so genannten impliziten Beitragsatzes.

**Zusammenfassend** schlägt die Kommission daher Folgendes vor:

- Eine **Bereinigung des Leistungsspektrums** durch Ausgliederung aller Leistungen, die nicht zur Funktionalität „Pensionsversicherung“ gehören.
- Die **kostenadäquate Finanzierung** der verbleibenden Leistungen aus Beiträgen und Steuern, wobei Letztere – auf transparente Weise – insbesondere die Umverteilungsaspekte zu finanzieren hätten.
- Ein restlicher, **reduzierter Bundesbeitrag** im Sinne der jetzigen Ausfallhaftung müsse zur Wahrnehmung der Finanzierungsverpflichtung des Bundes verbleiben.

#### **4.4. 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 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,
- die Beitragslasten zwischen den Generationen gerecht verteilen, da die Kosten der demografischen Alterung im Zeitraum 2015 bis 2045 am höchsten sein werden, weshalb die in diesem Zeitraum Aktiven die höchste Beitragsbelastung zu tragen haben werden, wenn keine Maßnahmen erfolgen.

Den zukünftigen Generationen sollte daher nicht nur über die langfristig zu erwartende Nettoersatzrate Klarheit verschafft werden, sondern auch über die zukünftig zu erwartende Beitragsbelastung.

#### **4.4.1. Schaffung einer sachgerechten Finanzierungsformel im Sinne eines stärkeren Vertrauensschutzes**

§ 79a ASVG sieht für den Fall, dass der Bundesbeitrag im Bereich des ASVG 33% der Gesamtaufwendungen übersteigt, vor, dass der übersteigende Teil zur Hälfte aus Beitragssatzerhöhung und zur anderen Hälfte aus Bundesmitteln abzudecken ist. Diese Bestimmung ist aus mehreren Gründen revisionsbedürftig:

- sie erfasst nur den Bereich des ASVG, für die Selbständigen gibt es keine analoge Regelung,
- sie erwies sich angesichts der steten Bemühungen der Regierungen, den Anteil des Bundeszuschusses weit unter 33% zu halten, als wirkungslos,
- dem Bundesbeitrag müsste - entsprechend den Funktionen Umverteilung und Finanzierung - eine klarere Gestalt gegeben werden, die in eine neue Finanzierungsformel Eingang finden müsste.

Dagegen wurde eingewendet, dass Festlegungen durch ein einfaches Gesetz in Zukunft jederzeit mit einfacher Mehrheit verändert werden können und daher keinen ausreichenden Schutz für die Zukunft bieten. Andererseits hätte es keinen Sinn, konkrete Finanzierungsvorgaben durch Verfassungsgesetz zu zementieren, wie noch im letzten Abschnitt auszuführen sein wird.

Ein Vorschlag ging dahin, durch eine Verfassungsbestimmung lediglich ein bestimmtes Verfahren vorzuschreiben: Der einfache Gesetzgeber hätte jeweils für einen Zeitraum von fünf Jahren einen bestimmten Prozentsatz des BIP (geschützter Prozentsatz) festzulegen, der insgesamt (d.h. durch Beiträge und Abgaben) für die gesamte Altersvorsorge als Minimum zur Verfügung zu stellen ist. Der einfache Gesetzgeber dürfte den geschützten Prozentsatz während des Fünfjahreszeitraumes nicht absenken, könnte ihn aber, wenn dies erforderlich erscheint, jederzeit erhöhen. Wie der Mix aus Beiträgen und Abgaben zur Erreichung des geschützten Prozentsatzes auszugestaltet ist, bliebe der Entscheidung des einfachen Gesetzgebers über-

lassen. Eine solche Verfassungsbestimmung könnte das Vertrauen zumindest in die mittelfristige Leistungsfähigkeit der Pensionsversicherung stärken.

Dieser Vorschlag wurde jedoch mehrheitlich abgelehnt, wobei unterschiedliche Gründe vorgebracht wurden:

- Plötzliche konjunkturelle Schwankungen könnten zu völlig unverwünschten Ergebnissen führen.
- Ein hoher Anteil der Budgetmittel wäre mittelfristig verplant und würde den Haushaltsspielraum drastisch einschränken.
- Mit dieser Festlegung erfolge keine Aussage über die Mittelaufbringung, sondern lediglich über die Mittelverwendung.
- Dadurch würde bestenfalls das Vertrauen derer gestärkt, die bereits Leistungen beziehen, nicht aber derjenigen, die diese Leistungen bezahlen müssen.

#### **4.4.2. Transparenz bei den Ersatzzeiten**

##### **4.4.2.1. Gründe für eine Neuordnung**

Ersatzzeiten zeichnen sich dadurch aus, dass für sie keine individuellen Beiträge bezahlt werden. Die zu ihrer Finanzierung erforderlichen Kosten werden derzeit zum größten Teil undifferenziert dem Bundeshaushalt (vor allem dem Bundeszuschuss zur Sozialversicherung) entnommen. Zum kleineren Teil werden sie aus dem allgemeinen Aufkommen an Pensionsversicherungsbeiträgen gespeist, was dazu führt, dass die Pensionsversicherungsbeiträge zu hoch angesetzt werden mussten. Die dadurch bewirkte mangelnde Transparenz in der Finanzierung führt zu einer Verschleierung der Finanzierungsverantwortung. Das ist allein schon deshalb bedeutungsvoll, weil die Art und Weise der Finanzierung unterschiedliche ökonomische Auswirkungen nach sich zieht. Eine stärkere Beitragsfinanzierung stellt die Allokation stärker in den Vordergrund, weil sie unmittelbar die Arbeitskosten erhöht. Die Steuerfinanzierung zielt stärker auf Verteilungsaspekte ab. Sie bringt zudem vor dem Hintergrund der EU-weiten Steuerharmonisierung, zusätzliche Probleme. Falsche Kostenzuordnungen führen aber auch nicht selten zu erheblichen Problemen in der Zukunft. Dem gegenüber lassen sich durch eine richtige Kostenzuordnung auch Einsparungspotentiale im Wege höherer Anreize und Verhaltensänderungen nutzen. Nicht zuletzt ist auch noch zu beachten, dass die Einführung eines Pensionskontos ohne genaue Ermittlung und Quantifizierung der Ersatzzeiten nicht möglich ist.

Die Kommission tritt für größtmögliche Transparenz ein und geht daher davon aus, dass die undifferenzierte Finanzierung der Ersatzzeiten aus dem allgemeinen Steueraufkommen nur die „ultima Ratio“ sein sollte. Grundsätzlich sollten die Ersatzzeiten von den jeweiligen „Beitragsgaranten“ durch Beiträge finanziert werden. Um dieses Konzept umsetzen zu können und die Einführung eines Pensionskontos zu ermöglichen, muss zunächst geklärt werden, wie hoch diese Beiträge sein müssten.

#### 4.4.2.2. Berechnungskonzepte für die Beitragsgrundlagen

Die Mehrheit der Teilnehmer trat für eine beitragsorientierte Ermittlung der Ersatzzeiten ein, weil im Umlageverfahren Versicherungszeiten zu dem Zeitpunkt zu finanzieren sind, an dem sie erworben werden. Zudem wurde gegen eine leistungsorientierte Betrachtung, die eher einem anspruchdeckungsfinanzierten Pensionssystem entspricht, eingewendet, dass sie auf künftige gesetzliche Änderungen nicht Rücksicht nehmen könne. Einige Teilnehmer bezweifelten allerdings, ob die strikte Trennung zwischen beitrags- und leistungsseitiger Finanzierung exakt durchgeführt werden kann. Jedenfalls muss zwischen den Auswirkungen der Ersatzzeiten im Rahmen der Pensionskonten einerseits und der Abgeltung durch die Beitragsgaranten andererseits differenziert werden.

Die Beitragsgrundlagen (die für Zwecke der Beitragsberechnung verwendeten Bemessungsgrundlagen) werden je nach der Art der Ersatzzeiten unterschiedlich zu ermitteln sein. Zu unterscheiden ist zudem zwischen pauschalierten Beitragsgrundlagen und Beitragsgrundlagen, die auf dem letzten Leistungseinkommen beruhen.

Pauschalierte Beitragsgrundlagen empfehlen sich für die Ersatzzeiten im Zusammenhang mit dem **Präsenzdienst** und dem **Zivildienst**. Sie könnten auf dem Durchschnittseinkommen der 15- bis 25-jährigen Männer aufbauen. Für die Kindererziehungszeiten wird schon jetzt eine pauschalierte Beitragsgrundlage (Ausgleichszulagenrichtsatz) herangezogen.

Für die Ersatzzeiten aus **Arbeitslosigkeit** und **Krankheit** sollte auf das letzte Erwerbseinkommen (vor Eintritt des Risikos) abgestellt werden. Überlegungen, auf das Arbeitslosengeld oder das Krankengeld abzustellen, blieben in der Minderheit. Einige Teilnehmer traten für eine Pauschalierung auch im Zusammenhang mit der **Notstandshilfe** ein.

#### 4.4.2.3. Das Ausmaß der Ersatzzeiten

Die nachfolgende Tabelle zeigt die beitragsseitig ermittelten Kosten der derzeitigen Ersatzzeitenregelungen.

##### *Kosten der Ersatzzeiten (beitragsseitig)*

	1999	2000 Mio. S	2001
Wochengeld	1.299	1.391	1.293
Krankengeld	2.360	2.492	2.037
Zivildienst	375	385	482
Präsenzdienst	1.019	607	633
Arbeitslosengeld	7.873	7.442	7.816
Notstandshilfe	5.543	4.743	4.500
Pensionsvorschuss	570	653	633
Bezug SUG	374	252	275
Kindererziehung	5.816	6.831	6.811
Sonstige	84	120	82
Summe	25.313	24.916	24.562

Q: Bundesministerium für Soziale Sicherheit und Generationen, Bericht an die Bundesregierung gem. § 447g Abs. 10 ASVG.

Den Berechnungen liegt ein Beitragssatz von 22,8% zu Grunde. Die vollständigen Kosten würde erst der implizite Beitragssatz (nach der hier vorgenommenen Berechnung 33-35%) widerspiegeln.

Der Schwerpunkt liegt bei der Arbeitslosenversicherung (Arbeitslosengeld, Notstandshilfe, Bezug nach dem Sonderunterstützungsgeld), auf die rund die Hälfte der gesamten Beiträge für die Ersatzzeiten entfällt. Der Vorschlag einiger Teilnehmer, den Beiträgen für diese Ersatzzeiten nicht den Letztbezug, sondern das Arbeitslosengeld (die Notstandshilfe) zu Grunde zu legen, würde zwar den erforderlichen Aufwand unter 50% senken, hätte allerdings zur Folge, dass für diese Zeiten nur niedrigere Pensionsbemessungsgrundlagen erworben werden. Das Ausmaß der zu finanzierenden Ersatzzeiten ist allerdings konjunkturabhängig: es steigt im Konjunkturabfall wegen der Zunahme der Arbeitslosigkeit und sinkt im Aufschwung. Zuständig zur Finanzierung wäre die Arbeitslosenversicherung.

Die zweite große Komponente sind die Kindererziehungszeiten. Sie und 70% der Ersatzzeiten im Zusammenhang mit dem Wochengeld müssten aus dem Familienlastenausgleichsfonds gedeckt werden.

Den dritten Bereich der Ersatzzeiten bildet der Krankengeldbezug (einschließlich 30% des Wochengeldes). Diese Ersatzzeiten müssten von den Krankenversicherungsträgern gedeckt werden.

Schließlich spielen auch die Ersatzzeiten für den Präsenzdienst und den Zivildienst eine Rolle. Diese Beiträge hätte der Bundeshaushalt zu tragen.

#### **4.4.2.4. Art der Finanzierung**

Die Kommission erblickt ihr Ziel darin, die Finanzierung der Ersatzzeiten (möglichst) genau zuzuordnen und, wenn möglich, den Bundeshaushalt zu entlasten. Soweit das Ausmaß der Ersatzzeitenanrechnung und daher die Gesamtkostenbelastung nicht verändert werden, bietet sich grundsätzlich eine Umschichtung der Finanzierung an. Soweit die Beitragsgaranten die entstehenden neuen Kosten nicht aus eigenem tragen können, müssten sie von jenen ersetzt werden, die durch die Neuordnung entlastet werden.

Für den Präsenzdienst und den Zivildienst sollten die Budgetkapitel "Inneres" bzw. "Landesverteidigung" die entsprechenden Ausgaben bereitstellen. Innerhalb des Bundeshaushalts bedeutet dies eine Umschichtung vom Kapitel 16 „Sozialversicherung“, das die Bundesbeiträge enthält, zu den Kapiteln 11 „Inneres“ und 40 „Landesverteidigung“.

Sofern die Mittel des Familienlastenausgleichsfonds nicht ausreichen, um die Kindererziehungszeiten (und den Anteil am Wochengeld) zur Gänze zu finanzieren, müssten die entstehenden Mehrkosten vom Bund durch Umschichtungen im Bundeshaushalt vom Kapitel 16 (Sozialversicherung) zum Kapitel 19 (Jugend, Familie und Senioren) aufgefangen werden. Dies könnte etwa durch eine Erhöhung des Abgeltungsbetrages geschehen. Zu den Finanzierungsvorschlägen im Fall einer Ausdehnung dieser Ersatzzeiten siehe den Abschnitt über die eigenständige Sicherung der Frau.

In der Arbeitslosenversicherung und Krankenversicherung sind die finanziellen Spielräume gegenwärtig sehr eng. Zur vollen Finanzierung der Ersatzzeiten als Folge von Arbeitslosigkeit oder Krankheit müssten daher entweder zusätzliche Einnahmen erschlossen oder Leistungen gekürzt werden.

#### **4.4.3. Verbreiterung der Finanzierungsbasis**

Die Kommission wurde auch beauftragt, die Vor- und Nachteile der Einführung einer „Wertschöpfungsabgabe“ herauszuarbeiten.

##### Vorteile:

- Eine Wertschöpfungsabgabe kann das Abgabenaufkommen der betrieblichen Leistung entsprechend und damit gerechter verteilen.
- Steuern und Abgaben, die sich auf die Lohn- und Gehaltssumme beschränken, belasten arbeitsintensive Betriebe überproportional und begünstigen kapital- und energieintensive Betriebe. Eine Wertschöpfungsabgabe ist somit beschäftigungsfreundlich.

- Eine Wertschöpfungsabgabe führt bei sinkender Lohnquote zu einer solideren Finanzierungsbasis. Es ist jedoch fraglich, ob die Lohnquote in den kommenden Jahrzehnten bei demografisch bedingter Arbeitskräfteknappheit weiter zurückgehen wird.

#### Nachteile:

- Die Wertschöpfungsabgabe ist seit Dallingers Zeiten als „Maschinensteuer“ denunziert. Das ist zwar nicht gerechtfertigt, aber politische Realität.
- Die Erfassung der Wertschöpfung ist für die Betriebe relativ kompliziert. Die einfache subtraktive Methode (Umsatz minus Vorleistungen) wird von der EU als zweite Mehrwertsteuer interpretiert und deshalb nicht akzeptiert. Die additive Erfassung einzelner Wertschöpfungskomponenten ist arbiträr: Sollen auch Zinsen, Mieten und Abschreibungen als Bestandteil der Wertschöpfung in die Bemessungsbasis einbezogen werden?
- Die Umstellung von Arbeitgeberbeiträgen auf eine Wertschöpfungsabgabe belastet einige Branchen, die einen sehr geringen Anteil der Löhne und Gehälter an der Wertschöpfung haben, extrem stark: Wohnungswirtschaft, Landwirtschaft, Energiewirtschaft. Wenn für diese Branchen Ausnahmeregelungen vereinbart werden (z.B. wegen drohender Erhöhung der Mieten, Agrarsubventionen oder Strom- und Heizölpreise) ändert sich für die anderen Branchen relativ wenig.
- Es bestehen Bedenken, dass der Wirtschaftsstandort Österreich durch Abwanderung von Produktion und Kapital gefährdet werden könnte.
- Die Einführung setzt wohl eine Änderung der Kompetenzverteilung in der Bundesverfassung voraus, da eine Wertschöpfungsabgabe mit dem von der Rechtsprechung des VfGH herausgearbeiteten historisch bedingten Modell der Sozialversicherung nicht vereinbar sein dürfte, weshalb derzeit keine Bundeskompetenz bestehen dürfte.

#### Ergebnis:

Obwohl der große Vorteil der Wertschöpfungsabgabe in der breiteren und gerechteren Bemessungsgrundlage (Wertschöpfung statt Löhne und Gehälter) liegt, wurde wegen der dargestellten Nachteile **von der Einführung** einer Wertschöpfungsabgabe **abgeraten**.

Keine Mehrheit fand der Vorschlag, an Stelle der Dienstgeberbeiträge zur Sozialversicherung eine zweckgebundene Abgabe auf die Lohnsumme einzuführen.

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

Sechs Mitgliedsstaaten der EU haben einen Reservefonds zur Lösung der durch die Alterung der Gesellschaft verursachten zukünftiger Finanzierungsprobleme eingerichtet. Dazu zwei Beispiele: Der irische „National Pensions Reserve Funds“ wird durch einen jährlichen Staatszuschuss von 1% des BIP sowie durch die Privatisierungserlöse aus dem Telefonsektor gespeist. Der belgische „Silver-Fund“ wird aus der Verminderung der Zinsbelastung finanziert, die als Folge des Abbaus der Staats-

schulden infolge von Budgetüberschüssen eintritt. Auf die Mittel dieser Fonds darf vor einem bestimmten Stichtag (z.B. das Jahr 2025) nicht zugegriffen werden. Ab diesem Stichtag werden die angesparten Beträge zur Erleichterung der Finanzierung der demografischen Belastung abgeschmolzen.

Die überwiegende Mehrheit der Kommission trat für den **Aufbau eines solchen Fonds auch in Österreich** ein. Unabdingbare Voraussetzung wäre allerdings, dass ein solcher Fonds wirksam vor einem verfrühten und unsachgemäßen Zugriff durch die Politik geschützt wird, was nur durch eine Verfassungsbestimmung geschehen kann. Für einen solchen Fonds wurden vor allem folgende Argumente ins Treffen geführt:

- Es wäre eine **vertrauensbildende Maßnahme**, da die Finanzierungslast ausgeglichener über die kommenden Jahrzehnte verteilt würde.
- Gleichzeitig würde der **Generationenkonflikt entschärft**, da die Hauptlast der Finanzierung nicht ausschließlich auf die jüngere Generation abgewälzt wird.
- Auch aus der Sicht des Umlagesystems erscheint das Anlegen einer derartigen Schwankungsreserve **versicherungstechnisch dringend geboten**, da das Pensionssystem damit viel besser in der Lage ist, Zu- und Abnahmen in der Zahl der Versicherten und/oder der Leistungsbezieher auszugleichen.
- Schließlich würde die Einrichtung eines solchen Fonds dem Bund mittel- und langfristig **Budgetspielräume offen halten**.

Gegen einen derartigen Reservefonds wurden von einer Minderheit folgende Argumente vorgebracht:

- Es könnte dadurch zu einer Verminderung der Kaufkraft und wirtschaftlichen Wachstumsverlusten kommen. Dagegen wurde jedoch eingewendet, dass eine kluge Investition dieser Mittel durchaus das Wirtschaftswachstum fördern kann.
- Selbst im Kapitaldeckungsverfahren müsse letztlich die aktive Bevölkerung die zur Finanzierung der Pensionen erforderlichen Mittel aufbringen. Daher sei das Anlegen eines solchen Fonds, welcher der Kapitaldeckung sehr ähnlich sei, sinnlos. Dagegen spricht wiederum, dass die zugeführten Mittel akkumuliert und zinsbringend angelegt werden. Da der angelegte Kapitalstock ungleich geringer wäre als bei einem kapitalisierten Pensionssystem, sei die Rendite ungleich weniger demografieabhängig: „normale“ Renditen in Höhe des Wachstums der Beitragsgrundlage würden bereits genügen, damit der Fonds seine „Ausgleichsfunktion“ erfüllen kann.

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.

Zur Stärkung des Vertrauens in die gesetzliche Pensionsversicherung wäre möglicherweise ein Finanzierungsmix am sinnvollsten.

#### 4.4.5. Harmonisierung der Beitragssätze

Die Beitragssätze in der Pensionsversicherung betragen derzeit:

- Bei den Unselbständigen – mit Ausnahme des Bergbaus – 22,8% (davon: 10,25 % Dienstnehmer, 12,55% Dienstgeber);
- bei den gewerblich Selbständigen 15%;
- bei den freiberuflich Selbständigen 20%;
- bei den Bauern 14,5%

der jeweiligen Beitragsgrundlage. Diese unterschiedlichen Beitragssätze führen zu jeweils unterschiedlichen Deckungsquoten von Beiträgen zu Leistungen, und zwar sowohl auf individueller Ebene als auch bei einer gruppenspezifischen Gesamtbetrachtung.

Eine Harmonisierung erscheint sinnvoll und könnte nach mehrheitlicher Auffassung der Kommission in folgender Weise erfolgen:

- **Strukturelle Unterschiede** zwischen den Versichertengruppen – z.B. die unterschiedlichen Belastungsquoten bei Arbeitern, Angestellten, gewerblich Selbständigen und Bauern – rechtfertigen keine Angleichung der Beitragssätze, sondern müssten wie bisher im Wege des Bundesbeitrages ausgeglichen werden.
- Auf **individueller Ebene** sollte unabhängig vom jeweiligen Bereich - ASVG, GSVG, BSVG – bei gleicher Beitragsleistung die gleiche Pensionsleistung zustehen oder anders formuliert: Hinter einer gleich hohen Pension sollte bei gleichem Eintrittsalter in jedem System das gleiche Beitragsaufkommen stehen. In diesem Zusammenhang wäre die Belastung im gesamten Steuer- und Abgabebereich einer Adaptierung zu unterziehen.
- Die **Mindestbeitragsgrundlage** im GSVG sollte (auf das Ausmaß der geringfügigkeitsgrenze im ASVG) gesenkt, dem Selbständigen aber die Möglichkeit eingeräumt werden, in späteren Jahren, wenn wieder ein entsprechend höheres Einkommen erzielt wird, Beiträge nachzuentrichten.

In diesem Zusammenhang wären Anpassungen auch in anderen Bereichen erforderlich – z.B. Krankenversicherung, Steuern –, um auch dort die unterschiedliche Behandlung zu bereinigen.

### 4.5. Stabilisierungsmöglichkeiten auf der Leistungsseite

#### 4.5.1. Unter Aufrechterhaltung des Lebensstandardprinzips

Die Kommission hat als Ziel des Lebensstandardprinzips eine Pensionsberechnung zunächst zum Regelalter 65 mit einer Nettoersatzrate von 80% bei

45 Versicherungsjahren vorgeschlagen. Dieses Regelalter von 65 Jahren wäre in periodischen Abständen mit der Erhöhung der Lebenserwartung hinaufzusetzen, um eine konstante Pensionsbezugsdauer zu garantieren. Bei früherem bzw. späterem Pensionsantritt wären aktuarische Zu- und Abschläge erforderlich.

Um dieses Ziel zu erreichen, wären - zusammenfassend – folgende Voraussetzungen bzw. Maßnahmen zur Sicherung einer nachhaltigen Finanzierung 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; die Einnahmen aus Steuern und Beiträgen wären gemäß ihren jeweiligen Funktionen transparenter zu gestalten.
- Soweit als Folge der demografischen Alterung Mehreinnahmen erforderlich sind, wären diese sachgerecht auf Beiträge und Steuern aufzuteilen.
- Zur Stärkung der intergenerativen Gerechtigkeit und des Vertrauensschutzes wären unverzüglich Reserven aufzubauen, die bei Eintritt der größten demografischen Belastung wieder abgebaut werden.

#### **4.5.2. Unter Hinwendung zu einer einkommenorientierten Ausgabenpolitik**

Die Kommission hat jedoch auch andere Lösungsansätze untersucht, auf die nunmehr einzugehen ist.

##### **4.5.2.1. Ergänzung der umlagenfinanzierten Säule durch eine zweite und dritte Säule**

Das IHS hat – wie bereits erwähnt – ein Kombinationsmodell vorgelegt. Es geht davon aus, dass für die gesetzliche Pensionsversicherung die Beitragssätze mit 22,8% (oder abgesenkt mit 20%) und der Bundesbeitrag auf seinem derzeitigen relativen Niveau konstant gehalten werden. Als Ergänzung wird ein obligatorisches kapitalgedecktes streng beitragsorientiertes Pensionskontomodell vorgeschlagen, für das alternativ Beitragssätze von 5%, 7,5% und 10% angenommen wurden. Weitere Ergänzungen – die in die Berechnungen jedoch nicht eingegangen sind - wären durch den Ausbau der dritten Säule möglich.

Das IHS hat Berechnungen über die Auswirkungen eines derartigen Systems einstweilen nur auf Basis eines so genannten Worst-Case-Szenarios angestellt. Dieses Szenario geht davon aus, dass sich grundsätzlich das Erwerbsverhalten (vor allem in den älteren Jahrgängen) nicht verändert; berücksichtigt wurde jedoch die Erhöhung des Pensionsalters für Frauen ab dem Jahr 2019. Den Berechnungen liegen damit Annahmen zu Grunde, die erheblich ungünstiger sind, als jene, auf denen die Überlegungen der Kommission aufgebaut haben. Die Ergebnisse sind daher nicht unmit-

telbar vergleichbar; insbesondere nicht hinsichtlich der sechs oben vorgestellten Modelle.

Diese Berechnungen führen, einerseits wegen der Konstanthaltung des gegenwärtigen Pensionsantrittsalters und andererseits wegen der strikt beitragsdefinierten Pensionsberechnung trotz der Zuführung zusätzlicher Beiträge für die zweite Säule insgesamt zu einer deutlichen Absenkung der Ersatzraten.

### Nettoersatzraten beim IHS-Modell

	2005	2010	2020	2030	2040	2050
<b>Durchschnittliche Ersatzrate</b> (Verhältnis zwischen Pensionsbezug und durchschnittlicher Beitragsgrundlage)						
<b>NDC 20 Prozent</b>						
Männer	84,4%	84,3%	73,7%	66,6%	55,5%	39,0%
Frauen	55,3%	54,6%	53,2%	43,5%	36,4%	26,5%
<b>NDC 22,8 Prozent</b>						
Männer	84,5%	85,0%	75,7%	70,0%	59,9%	43,9%
Frauen	55,4%	54,9%	54,1%	45,5%	39,3%	29,9%
<b>FF 5 Prozent</b>						
Männer	0,2%	1,6%	4,7%	8,0%	10,5%	11,6%
Frauen	0,1%	0,8%	2,4%	4,7%	6,9%	7,9%
<b>FF 7,5 Prozent</b>						
Männer	0,3%	2,3%	7,0%	12,0%	15,8%	17,4%
Frauen	0,2%	1,3%	3,6%	7,1%	10,4%	11,9%
<b>FF 10 Prozent</b>						
Männer	0,4%	3,1%	9,3%	16,1%	21,1%	23,2%
Frauen	0,2%	1,7%	4,8%	9,5%	13,9%	15,9%

NDC ... Pensionskonto im Rahmen der gesetzlichen Pensionsversicherung

FF ..... kapitalgedeckte private Vorsorge

Das Modell wurde vom IHS vor allem mit folgenden Argumenten begründet:

- Beitragsorientierte Systeme im Rahmen des Umlageverfahrens müssen bei gleichbleibenden Beitragssätzen zu spürbaren Rückgängen der Ersatzquoten führen.
- In Abkehr von der bisher tonangebenden rein parametrischen Reformstrategie biete sich eine Ergänzung durch eine verpflichtende kapitalgedeckte zweite Säule an, um den Lebensstandard der Leistungsbezieher auf einem sozial ausgewogenen Niveau zu halten.
- Diese Strategie vermeide Schwächen der „extremen“ Lösungen (weitere parametrische Reformen, Totalumstieg zum Kapitaldeckungsverfahren).
- Angesichts der erheblichen Nachhaltigkeitslücke des gegenwärtigen Umlageverfahrens würde eine Beitragsanhebung im Rahmen des bestehenden Systems die Abgabenbelastung massiv erhöhen.
- Wegen des nur schwachen oder wenig transparenten Konnexes zwischen individuellen Beiträgen und den individuell zu erwartenden Pensionsbezügen nähern sich Beiträge zur Pensionsversicherung in ihren ökonomischen Auswirkungen Steuern an; daher hätten Beitragserhöhungen wie Steuererhöhungen negative Auswirkungen in wohlfahrtstheoretischer Sicht und auf Beschäftigung und Wachstum.
- Dagegen beruhen Beiträge in einem beitragsdefinierten Kapitaldeckungsverfahren auf dem Äquivalenzprinzip und entfalten daher diese negativen Anreize nicht.
- Verstärkte Beitragsgerechtigkeit steht nicht unbedingt im Gegensatz zu sozialpolitischen Zielvorstellungen, könne aber die Fehlanreize des bestehenden Systems beheben.
- Das Veranlagungsrisiko auf den Kapitalmärkten kann und soll durch die Wahl eines sicheren Portfolios weitestgehend eingeschränkt werden.
- Ein Mehrsäulenmodell bietet die Möglichkeit einer sinnvollen Diversifizierung zwischen den Risiken eines Umlageverfahrens und jenen eines Kapitaldeckungsverfahrens.

Gegen dieses Modell wurde eingewendet:

- Es führe auch bei Betrachtung des Gesamtpensionseinkommens zu einer drastischen Abkehr vom Lebensstandardprinzip.
- Es bestünden aus versicherungstechnischer Sicht Zweifel an den zugrunde liegenden Annahmen und an den Ergebnissen.
- Es bestünden erhebliche Zweifel an der Annahme, es gäbe erhebliche ökonomische Unterschiede zwischen Steuern und Beiträgen zur gesetzlichen Pensi-

onsversicherung einerseits und obligatorischen Beiträgen zur zweiten Säule andererseits.

- Das durch das Modell bewirkte Absicherungslevel könne effizienter und billiger im Rahmen des jetzigen Umlageverfahrens erfolgen.
- Selbst die Weltbank, früher ein vehementer Befürworter eines partiellen Umstieges auf ein kapitalfundiertes Mehrsäulensystem, habe mittlerweile diesbezüglich Bedenken geäußert.
- Das Worst-Case-Szenario mit seinen langfristig unrealistisch niedrigen Erwerbsquoten zeichne ein falsches Bild der zukünftigen Entwicklung der gesetzlichen Pensionsversicherung und könne daher den Umstieg auf dieses Modell nicht rechtfertigen.

In der Kommission fand dieses Modell keine Akzeptanz, was jedoch nicht mit einer Ablehnung eines Ausbaues der zweiten und dritten Säule gleichzusetzen ist, da die jüngsten diesbezüglichen Ansätze (Abfertigung neu und prämienbegünstigte private Altersvorsorge) grundsätzlich positiv beurteilt wurden.

#### **4.5.2.2. Leistungsseitige Stabilisatoren**

Auch in einem auf längere Zeiträume ausgerichteten System verbleibt ein Mindestmaß an ökonomischer, demografischer und sonstiger Unsicherheit, die den Einbau eines automatischen Stabilisierungsmechanismus nahe legt. Dies wurde beispielsweise im neuen schwedischen Pensionssystem versucht, in dem alle wichtigen Parameter des Systems langfristig determiniert wurden. Um sicherzustellen, dass es finanziell stabil – d.h. nachhaltig finanzierbar und intergenerativ fair – bleibt, wurde folgendes vorgesehen: Wenn in einer längerfristigen Betrachtungsweise die von den Versicherten erworbenen Leistungsansprüche die in diesem Zeitraum zu erwartenden Einnahmen zuzüglich der vorhandenen Reserven übersteigen, sind wichtige Systemparameter neu zu adjustieren, um so wieder zu einem finanziell ausgeglichenen System zu gelangen. Dies führt zu Verringerungen der Neuzugangspensionen und der Leistungen des Pensionstandes.

Ein konkreter Vorschlag ging in die Richtung, in die beitragsorientierten Pensionskonten keine Eurobeträge einzusetzen, sondern Pensionspunkte, deren Ausmass sich daran orientiert, ob die individuelle Beitragshöhe der Höhe des durchschnittlichen Beitrags entspricht, bzw. ob sie höher oder niedriger ist. Beim Pensionsantritt würden alle Pensionspunkte zusammengezählt und durch die Versicherungsjahre geteilt um zu den erworbenen durchschnittlichen Pensionspunkten zu gelangen. Die Höhe der Pension ergäbe sich durch den Wert der durchschnittlichen Pensionspunkte in Euro. Zur Ermittlung dieses Wertes würden die durchschnittlichen Pensionspunkte sämtlicher Personen, die in diesem Jahr in Pension gehen, mit den für den Pensionsneuzugang bereitgestellten Geldmitteln in Beziehung gesetzt. Der Unterschied zu den auf Eurobeträgen aufbauenden Pensionskonten liege darin, dass bei den Versicherten keine Erwartungshaltung aufgebaut wird, sie würden nach Jahrzehnten (obwohl sich in deren Verläufe entscheidende Parameter wesentlich verändern können) eine in Geld bestimmbare Pensionshöhe erhalten. Das Vertrauen des Versicherten könne sich daher nicht auf eine bestimmte Pensionshöhe in Euro beziehen, sondern

darauf, eine Pension in jener Höhe zu erhalten, die der im Durchschnitt des Berufslebens eingenommenen Stellung in der Einkommenspyramide entspricht. Das Modell inkludiert eben, dass es im Fall einer Finanzierungslücke zu einer Senkung des Punktwerts kommen kann, was zur Wiederherstellung des Finanzierungsgleichgewichtes führt. Die Anpassung der bereits zuerkannten Pensionen könnte davon abgekoppelt nach der Inflationsrate erfolgen.

Dieses Modell verlangt nach einer rechtzeitigen Klarheit über die zur Verteilung zur Verfügung stehenden Mittel. Dies könnte durch den schon oben erwähnten, allerdings in Minderheit gebliebenen Vorschlag zur Einführung einer Verfassungsbestimmung geschehen, die den einfachen Gesetzgeber dazu verpflichtet, jeweils für einen Zeitraum von fünf Jahren bindend den für die Alterssicherung bereitzustellenden Mindestbetrag an Beiträgen und Staatszuschüssen festzusetzen.

Das Modell fand mehrheitlich keine Zustimmung, wobei vor allem folgende Einwände vorgebracht wurden:

- Es bedeutet eine Abkehr vom Lebensstandardprinzip;
- es könnte, sofern es nicht auch die Bestandpensionen einbezieht, zu einer unverhältnismäßigen Senkung des Erstpensionsniveaus beim Neuzugang führen;
- eine Einbeziehung der Bestandpensionen könne wiederum zu Pensionskürzungen bei den laufenden Pensionen führen und sei daher aus Gründen des Vertrauensschutzes äußerst problematisch;
- das Modell sei zu wenig transparent, da den Versicherten die Bedeutung eines Punktwerts zu wenig klar sei;
- die Betrachtung ausschließlich der Einnahmen und Ausgaben eines Jahres greife zu kurz.

Die Kommission trat aber mehrheitlich dafür ein, als Ergänzung **bei allen auf Langfristberechnungen beruhenden Systemen** durch eine Verfassungsbestimmung festzulegen, dass das System periodisch auf seine Finanzierbarkeit überprüft und entsprechende Anpassungen vorgenommen werden müssen.

## 5. Vorschläge zum Vertrauensschutz

Jedes Alterssicherungssystem muss sich auf das Vertrauen der jüngeren wie der älteren Generation stützen können. 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 allerdings nur unzureichend absichern. Einfache Bundesgesetze wie die Sozialversicherungsgesetze können jederzeit durch einfache Mehrheit im Parlament verändert werden. Nur gegen zu starke und/oder überraschend eintretende nicht nur geringfügige Einschnitte in bestehende Pensionen oder Pensionsanwartschaften gibt es einen durch die Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes garantierten Schutz. Auch der VfGH muss jedoch dem Umstand Rechnung tragen, dass der dem Umlagesystem zu Grunde liegende Generationenausgleich verlangt – wie es § 18 Betriebspensionsgesetz ausdrückt – die Pensionisten und die aktiv Beschäftigten „nach ausgewogenen Grundsätzen“ zu behandeln. Die Verfassung bietet damit nur einen eingeschränkten Vertrauensschutz und kann sinnvollerweise auch nicht mehr geben. Würde die Verfassung 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. Erscheint das nicht möglich oder nicht zumutbar, bedürfte es neuer Verfassungsgesetze, um erforderliche Einsparungen auf der Leistungsseite in der gebotenen Zeit vornehmen zu können. Der einfache Gesetzgeber könnte nämlich Leistungseinschränkungen nur für Pensionen vorsehen, die erst in fernerer Zukunft anfallen würden und daher leistungsseitig nichts zu Lösung der aktuellen Finanzierungsprobleme beitragen. Jede Finanzierungskrise des Systems müsste daher zwangsläufig zu einer Verfassungskrise führen, wenn sich keine verfassungsändernde Mehrheit im Parlament findet. Damit wäre aber auch den Pensionisten nicht gedient.

Den 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 nach den Berechnungen der Kommission zur langfristigen Pensionssicherung bei noch durchaus günstiger demographischer Entwicklung der Bundeszuschuss zur Pensionsversicherung im Jahr 2007 gegenüber dem Jahr 2001 um mehr als 50% angehoben werden müsste, wenn der Beitragssatz unverändert bleibt. Die Langfristszenarien dieser Kommission lassen – wie schon dargestellt – keinen Zweifel daran, dass der nach diesem Jahr 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 daher 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 beschriebenen 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.

Einige Teilnehmer haben in diesem Zusammenhang die Wichtigkeit des Vertrauensschutzes gerade für die schon in Pension befindlichen Personen betont. Sie haben als Beispiel eine verfassungsmäßige Verankerung der Wertsicherung der bereits angefallenen Pensionen vorgeschlagen. Dagegen wurde eingewendet, dass vertrauensbildende Maßnahmen nicht so sehr bei den gegenwärtigen Leistungsbeziehern, sondern bei den gegenwärtigen und zukünftigen Beitragszahlern ansetzen, die in 20 bis 30 Jahren die Hauptfinanzierungslast der demografischen Alterung zu tragen haben werden. Damit wird die Bedeutung des Generationenausgleichs angesprochen. Es wurde aber auch davor gewarnt, durch eine Verfassungsbestimmung konkrete Ansprüche auf Leistungen festzuschreiben, da dies – wie schon erwähnt - im Falle von Finanzierungsengpässen zu einer Verfassungskrise führen könnte, sofern sich im Parlament keine Zwei-Drittel-Mehrheit für die erforderlichen Maßnahmen findet.

## **6. Anlagen**

### Anlage 1: Beschreibung der Pensionsberechnungsvarianten

	derzeitiges Recht	Durchrechnung D 1	Durchrechnung D 2	Pensionskonto P 1	Pensionskonto P 2	Pensionskonto P 3	Pensionskonto P 4
Bemessungsgrundlage	Durchschnitt der besten Jahre	Durchschnitt aller besten Jahre	Durchschnitt aller besten Jahre	Summe der Bei- tragsgrund- lagen	Summe der Bei- tragsgrundlagen jährlich dem Konto gutgeschrieben	Summe der Bei- tragsgrundlagen jährlich dem Konto gutgeschrieben	Summe der Bei- tragsgrund- lagen jährlich dem Konto gutgeschrie- ben
Bemessungszeitraum	15 bis max. 18 Jahre	Alle, maximal 45 Jahre mit Übergangs- bestimmung	Alle, maximal 45 Jahre mit Übergangs- bestimmung	Alle Jahre	Alle Jahre	Alle Jahre	Alle Jahre
Aufwertung	Aufwertungs- faktoren nach Netto- anpas- sung	Aufwertungs- faktoren nach Netto- anpas- sung	Aufwertungs- faktoren volle Beitragsgrund- lagen- steige- rung	Aufwertungs- faktoren Lohn- summe	Aufwertungsfaktoren Lohnsumme	Aufwertungs- faktoren volle Bei- tragsgrundlagen- steigerung	Aufwertungsfaktoren Lohnsumme
Steigerungsbetrag bzw. Bruttopension	2 % pro Jahr, max. 80 % bei Regelalter	2 % pro Jahr, max. 80 % bei Regelalter	1,7 % pro Jahr ohne Begren- zung	1,1 Promille der Beitrags- grundla- gen- summe, jähr- lich dem Konto gutgeschrieben leistungsbezogen	Beitragsgrundlagen- summe vervielfacht mit Beitragssatz 22,8 % = Kapi- tal, beitragsbezo- gen. Division durch Barwert (Tabellen Pagler & Pagler), Verzinsung 4,5 %	Beitragsgrundlagen- summe vervielfacht mit Beitragssatz 22,8 % = Kapital, beitragsbezogen. Division durch Bar- wert (Tabellen Pagler & Pagler), Verzinsung variabel nach der Lohn- summen- erhö- hung seit 1972, max. letzte 50 Jahre	Beitragsgrundlagen- summe vervielfacht mit Beitragssatz bei Beitragszahlung = Kapital, beitrags- bezogen. Division durch Barwert (Ta- bellen Pagler & Pagler), Verzin- sung 4 %

Lebenserwartungs- faktor	keiner	keiner	degressiv stei- gender Abzug, für Geburts- jahrgänge bis 1940 = 1, für jedes weitere Geburtsjahr Abzug von 0,004074, ver- mindert pro Jahr um 0,0000445	degressiv stei- gender Abzug, für Geburts- jahrgän- ge bis 1940 = 1, für jedes weitere Geburtsjahr Ab- zug von 0,004074, vermindert pro Jahr um 0,0000445	versicherungs- technisch durch Berücksichtigung beim Barwert (Ta- bellen Pagler & Pagler Unisex, Mischbe- stand)	versicherungs- technisch durch Berücksichtigung beim Barwert (Ta- bellen Pagler & Pagler Unisex, Mischbe- stand)	versicherungs- technisch durch Berücksichtigung beim Barwert (Ta- bellen Pagler & Pagler Unisex, Mischbe- stand)
Abschlag bei vorzeiti- ger Inanspruchnahme der Pension vor dem Regelalter	3 %-Punkte pro Jahr linear sub- traktiv vom %- Satz des Steige- rungs- betra- ges, höchstens 10,5 %-Punkte oder 15 %	3 %-Punkte pro Jahr linear sub- traktiv vom %- Satz des Steige- rungs- betra- ges, höchstens 10,5 %-Punkte oder 15 %	3 % pro Jahr multiplikativ vom Steige- rungs- betrag	3 % pro Jahr mul- tiplikativ von der Bruttopension	versicherungs- technisch durch Berücksichtigung beim Barwert	versicherungs- technisch durch Berücksichtigung beim Barwert	versicherungs- technisch durch Berücksichtigung beim Barwert
Erhöhung der Pension bei späterer Inan- spruchnahme nach dem Regelalter	4 % der Ge- samt- bemes- sungs- grundla- ge pro Jahr, max.90 %	4 % der Ge- samt- bemes- sungs- grundla- ge pro Jahr, max.90 %	3,5 % pro Jahr multiplikativ vom Steige- rungs- betrag	3,5 % pro Jahr multiplikativ von der Bruttopension	versicherungs- technisch durch Berücksichtigung beim Barwert	versicherungs- technisch durch Berücksichtigung beim Barwert	versicherungs- technisch durch Berücksichtigung beim Barwert
Anpassung	Nettoanpassung	Nettoanpassung	Inflationsrate	Inflationsrate	Inflationsrate	Inflationsrate	Inflationsrate

Ersatzzeiten allgemein	Steigerungsbetrag der Gesamtbemessungsgrundlage	Steigerungsbetrag der Gesamtbemessungsgrundlage	Steigerungsbetrag der Gesamtbemessungsgrundlage	1,1 Promille der Beitragsgrundlagensumme bemessen auf Grund der letzten 36 Beitragsmonate vor dem Jahr des Erwerbes, jährlich gutgeschrieben, Berücksichtigung auch von fiktiven Notstandshilfezeiten	Beitragsgrundlagensumme bemessen auf Grund der letzten 36 Beitragsmonate vor dem Jahr des Erwerbes, jährlich gutgeschrieben, Berücksichtigung auch von fiktiven Notstandshilfezeiten	Beitragsgrundlagensumme bemessen auf Grund der letzten 36 Beitragsmonate vor dem Jahr des Erwerbes, jährlich gutgeschrieben, Berücksichtigung auch von fiktiven Notstandshilfezeiten	Beitragsgrundlagensumme bemessen auf Grund der letzten 36 Beitragsmonate vor dem Jahr des Erwerbes, jährlich gutgeschrieben
Kindererziehungszeiten	Bemessungsgrundlage Ausgleichszulagenrichtsatz	Bemessungsgrundlage Ausgleichszulagenrichtsatz	Bemessungsgrundlage Ausgleichszulagenrichtsatz	Beitragsgrundlage Ausgleichszulagenrichtsatz 2005 auf- und abgewertet, berücksichtigt bei der Beitragsgrundlagensumme im jeweiligen Jahr, für nicht deckende Zeiten verdoppelt; davon 1,1 Promille	Beitragsgrundlage Ausgleichszulagenrichtsatz 2005 auf- und abgewertet, berücksichtigt bei der Beitragsgrundlagensumme im jeweiligen Jahr, für nicht deckende Zeiten verdoppelt	Beitragsgrundlage Ausgleichszulagenrichtsatz 2005 auf- und abgewertet, berücksichtigt bei der Beitragsgrundlagensumme im jeweiligen Jahr, für nicht deckende Zeiten verdoppelt	Beitragsgrundlage Ausgleichszulagenrichtsatz 2005 auf- und abgewertet, berücksichtigt bei der Beitragsgrundlagensumme im jeweiligen Jahr, für nicht deckende Zeiten verdoppelt

Übergangsrecht

schrittweise Erweiterung des Bemessungs- zeitraums ab 2005 um ein Jahr pro Kalen- derjahr bis ma- ximal 45 Jahre	zum 1.1.2005 wird eine Bei- tragsgrundlage aus den besten 15 Jahren ge- bildet, die für alle Zeiten vor 2005 angewen- det wird. Schrittweise Erweiterung des Bemessungs- zeitraums ab 2005 um ein Jahr pro Kalen- derjahr bis ma- ximal 45 Jahre	zum 1.1.2005 wird eine fiktive Pensi- on zum geltenden Recht ermittelt und dem Konto gutgeschrieben	zum 1.1.2005 wird eine fiktive Jahres- pension zum gelten- den Recht ermittelt, der Barwert zum Regelalter wird dem Konto als Kapital gutgeschrieben	zum 1.1.2005 wird eine fiktive Jahres- pension zum gel- tenden Recht ermit- telt, der Barwert zum Regelalter wird dem Konto als Kapi- tal gutgeschrieben
--	--	--	---	---

## Anlage 2: Zusammenfassung der Österreichischen Rentenstrategie

Die österreichische Strategie im Bereich der Renten ist im Vergleich zu den vorangegangenen Jahrzehnten durch einen Paradigmenwechsel gekennzeichnet:

- In den Jahren 1970 bis 1985 gab es eine Phase mit starken Rentenneuzuerkennungen in Folge von Leistungsverbesserungen, der Reifung des Systems sowie einer höheren Erwerbsbeteiligung. Diese Ausbauphase wurde primär durch steigende Beiträge sowie durch höhere Zuschüsse des Bundes finanziert.
- In den folgenden 16 Jahren von 1985 bis Anfang 2000 gab es bereits die ersten Reformschritte in Richtung einer Stabilisierung des Leistungsniveaus sowie qualifizierter Zugangsvoraussetzungen. Insbesondere sind hier die Reformen von 1997 bis 1999 zu erwähnen. Mit der ab 4.2.2000 neu begonnenen Pensionsreform 2000 wurde die Erhöhung des gesetzlichen Antrittsalters für die vorzeitigen Altersrenten um 1 ½ Jahre und die Stärkung des versicherungsmathematischen Prinzips bei den Abschlägen im Falle der Inanspruchnahme vorzeitiger Renten umgesetzt. Dadurch ist es erstmals gelungen, die Zahl der Neuzugänge zu reduzieren. Gleichzeitig wurde aber durch zahlreiche Härtefallregelungen dafür Sorge getragen, dass die soziale Verträglichkeit gegeben ist. Als soziales Anliegen wurde die Besserstellung der ungelernten Arbeitnehmer bei Zuerkennung der Invaliditätspension erreicht.

Die hier aufgezählten Strategien waren erste wichtige Schritte zur Abnahme der Frühpensionen. Das österreichische Altersversorgungssystem wird allerdings mittelfristig durch eine alternde Bevölkerung vor großen Herausforderungen stehen. Die kommenden 15 Jahre bieten vor der demographischen Entwicklung ein Zeitfenster, das als Chance für sozialadäquate Reformen zu nützen ist. Daher setzt die österreichische Bundesregierung für die weitere Entwicklung in diesem Bereich folgende Schwerpunkte:

### **Erhöhung der Erwerbsquote:**

- Wichtigster Bestimmungsfaktor für die Sicherung der finanziellen Nachhaltigkeit der Renten ist die Erhöhung der Erwerbsbeteiligung und hier vor allem jene der älteren ArbeitnehmerInnen. Daher sind entsprechende renten-, arbeitsmarkt- und gesundheitspolitische Maßnahmen in abgestimmter Form notwendig, die insbesondere die Erreichung der Ziele von Stockholm und Barcelona sicherstellen. In diesem Zusammenhang kommt dem österreichischen NAP (Beschäftigung) und der Strategie „Rehabilitation vor Frühpensionierung“ ebenso wesentliche Bedeutung zu, wie eine Veränderung im Verhalten der Wirtschaft älteren Arbeitnehmern gegenüber.

### Weiterentwicklung des Altersversorgungssystems:

- Ein wichtiger Ansatzpunkt für eine zielgerichtete Strategie ist die Neugestaltung der Invaliditätsrenten. Dem Anfang 2000 übernommenen System fehlte oft die soziale Gerechtigkeit. Auch können dabei substantielle Erhöhungen der Erwerbsbeteiligung erzielt werden.
- Ein weiterer Schwerpunkt der österreichischen Rentenstrategie liegt im Bereich der Stärkung versicherungsmathematischer Prinzipien bei der Berechnung der Renten mit dem Ziel erhöhter Beitragsgerechtigkeit sowie einer Stärkung der Beitragsäquivalenz.
- Die Harmonisierung berufsständisch segregierter Renten- und Ruhegehaltenssysteme ist durch strikte Gleichbehandlung aller Versicherter hinsichtlich individueller Pensionsrechte anzustreben.
- Die Stärkung der Eigenständigkeit, Individualität und Standesunabhängigkeit von Alterssicherungsrechten sowie die Gleichstellung der Geschlechter bei gleichzeitiger Anpassung abgeleiteter Ansprüche (Witwen- und Witwer-versorgung) ist nachhaltig zu verfolgen. Erklärtes Ziel der Bundesregierung ist dabei eine eigenständige Alterssicherung der Frauen, insbesondere zur Vermeidung von Härtefällen.
- Auf vollständige Kostenwahrheit in der Zuordnung und Finanzierung von Ersatzzeiten ist zu achten.
- Obwohl die Bedeutung der 1. Säule im Bereich der Altersvorsorge nicht in Frage gestellt wird, so sind jene Bemühungen, die in der jüngsten Vergangenheit in Richtung einer Stärkung der 2. und 3. Säule durchgeführt wurden - durch Einführung der „Abfertigung-neu“ mit ihren steuerlichen Vorteilen für die 2. und 3. Säule -, verstärkt weiter zu führen. Die Bundesregierung erwartet sich eine Stärkung der 2. und 3. Säule durch die Abfertigung neu und damit verbundene steuerliche Begünstigungen.
- Das hohe Niveau der Mindestsicherung im Alter ist beizubehalten. In diesem Zusammenhang wird auf den österreichischen NAP (Eingliederung) verwiesen. Die verfassungsrechtliche Absicherung der Pensionen sollte nach europäischem Vorbild ins Auge gefasst werden.

Die Bundesregierung erwartet hier bis spätestens Herbst 2003 die Vorschläge der Expertenkommissionen.

### **Erhöhung budgetärer Spielräume zur Sicherung der Finanzierung der Rentensysteme**

- Die von der Bundesregierung verfolgten Ziele eines ausgeglichenen gesamtstaatlichen Haushalts über einen Konjunkturzyklus, der Bundesstaatsreform sowie der Senkung der Abgabenquote unter 40 % bis 2010 erhöhen wesentlich die budgetären Spielräume für die Finanzierung von Belastungen aus der demografischen Alterung der Bevölkerung.