

II-958 der Beilagen zu den Stenographischen Protokollen
des Nationalrates XV, Gesetzgebungsperiode

REPUBLIK ÖSTERREICH
BUNDESMINISTERIUM
FÜR SOZIALE VERWALTUNG

Z1.21.891/23-1a/1980

1010 Wien, den 22. April 1980
Stubenring 1
Telephon 75 00

395 /AB

1980 -04- 24

zu 397/J

B e a n t w o r t u n g

der Anfrage der Abg.Dr.KOHLMAIER und
Genossen an den Bundesminister für
soziale Verwaltung betreffend Über-
prüfung der Bemessungsvorschriften
in der Pensionsversicherung (Nr.397/J)

Die Anfragesteller beziehen sich auf die durch die 32. Novelle zum ASVG erfolgte außertourliche Erhöhung der Höchstbeitragsgrundlage in der Pensionsversicherung in drei Etappen und führen an, daß danach die Pension zum Stichtag 1.12.1979 von der Höchstbemessungsgrundlage S 14.393,-- den Betrag von S 11.442,40 ergebe. Ihrer weiteren Darstellung zufolge erhöhe sich dieser Betrag auf Grund des Pensionsanpassungsgesetzes ab 1.1.1980 auf S 12.083,20. Wird die Pension erst zum Stichtag 1.1.1980 beantragt, so sei die höchstmögliche Pension jedoch S 12.744,70; das ergebe eine Differenz von S 661,50. Sie führen ferner an "noch unmöglicher ist die Entwicklung der Höchstbemessungsgrundlage, wenn nur freiwillige Beiträge von der Höchstbeitragsgrundlage entrichtet wurden" und zwar als Folge der im § 238 ASVG verankerten Regelung, nach der die letzten 36 Beitragsmonate der freiwilligen Versicherung für die Ermittlung der Bemessungsgrundlage berücksichtigt werden; würden der Bemessungsgrundlage so wie im GSVG 120 Versicherungsmonate zugrundegelegt werden, käme zum 1.1.1980 ein noch höherer Betrag zustande.

- 2 -

Die erwähnten Abgeordneten richten daher an den Bundesminister für soziale Verwaltung folgende Fragen:

1. Werden Sie die Pensionsbemessungsvorschriften des ASVG einer eingehenden Überprüfung unterziehen, um Zufälligkeiten, die dann sehr unterschiedliche Auszahlungsbeträge ergeben können, möglichst auszuschalten?
2. Wenn ja, bis wann werden Sie einen diesbezüglichen Gesetzesvorschlag dem Nationalrat zur Beschlußfassung vorlegen?
3. Wenn nein, warum nicht?

Diese Fragen beehre ich mich wie folgt zu beantworten:

Die Auswirkungen der Erhöhungen der Höchstbeitragsgrundlagen in den Höchstbemessungsgrundlagen sind nicht Zufälligkeiten unterworfen, sondern sind systemimmanent. Das Bemessungssystem des ASVG beruht auf der Vorstellung, daß unter Berücksichtigung der Höchstbeitragsgrundlagen der beim Ausscheiden aus dem Erwerbsleben erreichte Lebensstandard soweit wie möglich erhalten bleiben soll. Es werden daher normalerweise nur die Beitragsgrundlagen der letzten fünf Jahre zur Bildung der Bemessungsgrundlage herangezogen. In Verbindung mit der Dynamisierung der beitragsbezogenen und der leistungsbezogenen Werte wird die Höchstbemessungsgrundlage eines Jahres nur dann gleich sein wie die aufgewerteten Höchstbemessungsgrundlagen der Vorjahre, wenn die Reihe der Richtzahlen und Anpassungsfaktoren gleich ist. Steigen die Richtzahlen bzw. Anpassungsfaktoren, so wird die letzte Höchstbemessungsgrundlage in der Höhe zurückbleiben, bei sinkenden Richtzahlen bzw. Anpassungsfaktoren steigt die letzte Höchstbemessungsgrundlage gegenüber den aufgewerteten

- 3 -

Höchstbemessungsgrundlagen der Vorjahre. Über einen längeren Zeitraum ergibt sich daher ein Pendeln der Höchstbemessungsgrundlage um einen Mittelwert. Das gilt jedoch nur solange, als in das Anpassungssystem nicht diskretionär eingegriffen wird, wie dies durch die dreimalige außertourliche Erhöhung der Höchstbeitragsgrundlage in der 32. Novelle zum ASVG, BGBl.Nr. 704/1976, geschehen ist. Die Notwendigkeit eines solchen diskretionären Eingriffes wurde in den finanziellen Erläuterungen der Regierungsvorlage einer 32. Novelle zum ASVG wie folgt dargelegt:

"Trotz der seit dem Inkrafttreten des Pensionsanpassungsgesetzes jährlich vorgenommenen Dynamisierung der Höchstbeitragsgrundlage ergab sich in den letzten Jahren eine zunehmende Unterversicherung im Bereiche der Pensionsversicherung. Dies zeigt deutlich ein Vergleich der Grundzählungen im Juli der Jahre 1966 und 1975. Erwähnt sei hiezu, daß die Grundzählungen nur die allgemeinen Beitragsgrundlagen ohne Sonderzahlungen erfassen.

Pflichtversicherte an der Höchstbeitrags-
grundlage
(Pensionsversicherung)

	Arbeiter		Angestellte		Alle
	Männer	Frauen	Männer	Frauen	Versicherten
<u>Juli 1966</u>					
absolut	36.350	2.306	89.866	9.086	137.608
relativ *)	3,86 %	0,45 %	26,46 %	2,81 %	6,52 %
<u>Juli 1975</u>					
absolut	94.795	4.414	178.611	33.175	310.995
relativ *)	10,37 %	0,94 %	37,64 %	6,83 %	13,28 %

*) bezogen auf alle in der Grundzählung enthaltenen Versicherten

- 4 -

Von 1966 bis 1975 ist die monatliche Höchstbeitragsgrundlage der Pensionsversicherung von S 5.850,-- auf S 11.700,-- gestiegen, sie hat sich demnach verdoppelt (Anstieg um 100 %). Hingegen sind die durchschnittlichen Monatsbeitragsgrundlagen in diesem Zeitraum trotz Dämpfung durch unzulängliche Erhöhung der Höchstbeitragsgrundlage stärker angestiegen.

Anstieg der durchschnittlichen Monatsbeitrags-
grundlage
(Pensionsversicherung)

	Arbeiter		Angestellte		Alle
	Männer	Frauen	Männer	Frauen	Versicherten
Juli 1966	3.180 S	1.925 S	4.046 S	2.670 S	2.940 S
Juli 1975	7.405 S	4.607 S	9.082 S	6.262 S	6.946 S
relativer Anstieg	132,9 %	139,3 %	124,5 %	134,5 %	136,3 %

Zur Beseitigung der Unterversicherung sieht der Entwurf vor, daß die monatlichen Höchstbeitragsgrundlagen in der Pensionsversicherung und Unfallversicherung zum 1.7.1976 und zum 1.1.1978 und 1.1.1979 jeweils zusätzlich um S 900,-- erhöht werden. Dies hat nach der bestehenden Regelung in der Krankenversicherung zu den gleichen Terminen eine zusätzliche Erhöhung um jeweils S 600,-- zur Folge. Daraus ergibt sich für die nächsten Jahre die folgende Entwicklung:

- 5 -

Entwicklung der monatlichen Höchstbeitragsgrund-
lage in der Pensionsversicherung

	ohne Novelle	mit	Er- höhungen durch absolut	Novelle relativ
1. Halbjahr 1976	13.200 S	13.200 S	-	-
2. Halbjahr 1976	13.200 S	14.100 S	900 S	6,82 %
1977	14.100 S	15.000 S	900 S	6,38 %
1978	15.000 S	16.800 S	1.800 S	12,00 %
1979	16.200 S	18.900 S	2.700 S	16,67 %
1980	17.400 S	20.400 S	3.000 S	17,24 %
1981	18.600 S	21.900 S	3.300 S	17,74 %

.....

Die zusätzlichen Erhöhungen der Höchstbeitragsgrundlage werden naturgemäß Auswirkungen auf die Höchstbemessungsgrundlage der Neuzugänge in der Pensionsversicherung - selbstverständlich auch in der Unfallversicherung - haben."

Wie aus dieser Darstellung zu entnehmen ist, wurde damals schon darauf hingewiesen, daß durch die beabsichtigte Maßnahme relativ rasch die Höchstbemessungsgrundlage steigen und die Versicherten, die von den zusätzlichen Erhöhungen der Obergrenze betroffen sind, in den Genuß höherer Pensionen kommen werden. Es ist daher einleuchtend, daß die aufgewerteten Höchstbemessungsgrundlagen früherer Jahre hinter den letzten Höchstbemessungsgrundlagen zurückbleiben müssen, wofür die frühere Unterversicherung verantwortlich gemacht werden muß. Eine zusätzliche Anhebung früherer Leistungen ist sowohl aus finanziellen Gründen als auch aus Gründen der Nichtfeststellbarkeit

- 6 -

der über der Höchstbeitragsgrundlage liegenden Entgeltteile unmöglich. Ein Hinausschieben der Wirkung höherer Beitragsgrundlagen auf die Bemessungsgrundlagen und damit auf die Höhe der Leistung ist nicht zielführend. Solche Hemmungsbestimmungen, die im Stammgesetz bestanden haben, wurden durch die 8. Novelle zum ASVG, BGBl.Nr.294/1960, mit 1.1.1961 aufgehoben.

Die Auswirkung von höheren Höchstbeitragsgrundlagen auf die Bemessungsgrundlage könnte durch eine Verlängerung der Bemessungszeit nur verzögert, nicht aber verhindert werden. Eine möglichst langsame Auswirkung wäre nur beim System der "Durchrechnung" erreichbar. Die Höchstbemessungsgrundlage wird jedenfalls als Folge der Maßnahme zur Beseitigung der Unterversicherung bis zum Jahre 1983 noch weiter zusätzlich zur normalen Anpassung steigen, erst ab 1984 wird sich wieder eine kontinuierliche Entwicklung einstellen.

Hinsichtlich des Beispiels in der Anfrage, bei dem die Höchstbemessungsgrundlage ausschließlich unter Zugrundelegung von Beitragsmonaten der freiwilligen Versicherung gebildet wird, ist grundsätzlich dasselbe zu sagen. Die Auswirkungen dieser Regelung verstärken sich zweifellos durch die zusätzliche Erhöhung der Höchstbeitragsgrundlage.

Zusammenfassend ist daher festzustellen, daß es sich bei der dargestellten Auswirkung der zusätzlichen Erhöhung der Höchstbeitragsgrundlage keineswegs um Zufälligkeiten handelt. Ziel dieses Eingriffes in das Bemessungssystem war es, die Folgen der Unterversicherung zu beseitigen; daß sich die Maßnahme auf der Leistungsbemessungsseite entsprechend niederschlagen wird, war - wie aus den zitierten Erläuterungen zu entnehmen ist - von

- 7 -

Anfang an klar. Ich darf in diesem Zusammenhang auf die parlamentarische Beschlußfassung dieser im Art. IX der Regierungsvorlage einer 32. Novelle zum ASVG in der Fassung des Ausschlußberichtes (388 der Beilagen zu den stenographischen Protokollen des Nationalrates XIV. GP) enthalten gewesenen Regelung hinweisen, die bekanntlich in zweiter Lesung einstimmig erfolgte, wie überhaupt die 32. Novelle zum ASVG in dritter Lesung auch mit den Stimmen der ÖVP angenommen wurde.

Die in der Anfrage weiter geschilderte Auswirkung der Pensionsanpassung in der Fassung der 30. Novelle zum ASVG, BGBl. Nr. 23/1974, die darin besteht, daß die erstmalige Anpassung im günstigsten Fall bereits ein Monat nach dem Stichtag vorzunehmen ist, stellt ebenfalls keine Zufälligkeit dar. Bekanntlich konnte das bis unmittelbar vor der 30. ASVG-Novelle geltende Anpassungsrecht mit den zunehmenden Steigerungsraten der Löhne und Gehälter nicht mehr Schritt halten. Eine der Ursachen für dieses Zurückbleiben lag in der zweijährigen Verzögerung bei der erstmaligen Pensionsanpassung, wie sie im Extremfall wirksam wurde. Um diese nachteilige Wirkung auszuschalten, sah daher die genannte Novelle eine Verkürzung des Zeitraumes bis zur erstmaligen Anpassung um ein Jahr vor.

Die Wirkung, daß die erstmalige Anpassung bereits einen Monat nach dem Stichtag erfolgen kann, wie dies bei dem in der Anfrage dargestellten Beispiel angenommen wurde - und im Extremfall erst zwölf Monate nach dem Stichtag durchzuführen ist - wird zwangsläufig immer vorhanden sein, solange für die Vervielfachung mit dem Anpassungsfaktor für alle Pensionen ein einziger Zeitpunkt maßgebend ist. Die Auswirkung könnte nur dann be-

seitigt werden, wenn für jede einzelne Pension der für sie entsprechend der allgemeinen Lohn- und Gehaltsentwicklung und nach den Grundsätzen des PAG jeweils in Betracht kommende Zeitpunkt für die Anpassung ermittelt wird. Es bedarf wohl keiner Begründung, daß eine solche auf den einzelnen Fall abgestellte Anpassung administrativ nicht zu bewältigen wäre.

Die Regelung schließlich, auf die die Anfrage ebenfalls Bezug nimmt und nach der die Bemessungszeit die letzten Beitragsmonate der freiwilligen Versicherung und bestimmte Ersatzmonate bis zu einer Bemessungszeit von 36 Monaten umfaßt, wenn Beitragsmonate der Pflichtversicherung nicht in dem sonst erforderlichen Ausmaß vorliegen, war bereits in der Stammfassung des ASVG enthalten. Die Beitragsmonate der freiwilligen Versicherung waren dabei nur zur Hälfte zu rechnen, wobei man davon ausging, daß gegenüber diesen, die nach damaliger Meinung gewöhnlich niedrige Beitragsgrundlagen aufweisen, auch die Beitragsgrundlagen von Ersatzmonaten bei der Bildung der Bemessungsgrundlage schwerer wiegen. Mit der 28. Novelle zum ASVG, BGBl.Nr.162/1972, wurde diese Regelung, nach der die Beitragsmonate der freiwilligen Versicherung bei der Bildung der Bemessungszeit nur zur Hälfte zu zählen waren, fallen gelassen, ebenso die Bestimmung des § 242 Abs.1 letzter Satz, wonach die Beitragsgrundlagen der Beitragsmonate der freiwilligen Versicherung nur mit dem halben Betrag anzusetzen waren. Man war auf Grund der Praxis zur Auffassung gelangt, daß diese Bestimmung, die die positive sowie die negative Intensität der freiwilligen Versicherungszeiten mildern sollte, in ihrer Wirkung unbedeutend geworden ist.

- 9 -

Daß diese sehr liberalen Bestimmungen hinsichtlich der Berücksichtigung der freiwilligen Zeiten in der Bemessungsgrundlage leider auch spekulativ ausgenutzt werden, ist mir bekannt. Dieser immer schwerer wiegende Umstand ist mit ein Grund, daß ich eine Prüfung veranlaßt habe, bei der zusammen mit der Befreiung des Anwartschaftsrechts von überkommenen Erfordernissen auch die Zeitgemäßheit bestimmter Regelungen über die Bemessung der Leistungen in der Pensionsversicherung überdacht werden sollen. Erste Schritte in dieser Richtung sind im Bundesministerium für soziale Verwaltung bereits unternommen worden. Da es sich dabei um eine sehr schwierige Materie handelt und die zu treffenden Maßnahmen angesichts der von ihnen ausgehenden Auswirkungen eingehender Überlegungen bedürfen, bin ich zur Zeit allerdings nicht in der Lage, zu sagen, ob und bejahendenfalls wann mit brauchbaren Ergebnissen gerechnet werden kann.

Der Bundesminister:

