



Bundesministerium für Arbeit, Soziales und
Konsumentenschutz
Stubenring 1
1010 Wien

BUNDESARBEITSKAMMER
PRINZ EUGEN STRASSE 20-22
1040 WIEN
T 01 501 65
www.arbeiterkammer.at
DVR 1048384

Ihr Zeichen	Unser Zeichen	Bearbeiter/in	Tel 501 65 Fax 501 65	Datum
BMASK-	BAK/SV-GSt	Weißensteiner	DW 2482 DW 2695	27.02.2012
21119/0001-		Ivansits		
II/A/1/2012		Panhölzl		

Bundesgesetz, mit dem das Allgemeine Sozialversicherungsgesetz, das Gewerbliche Sozialversicherungsgesetz, das Bauern- Sozialversicherungsgesetz, das Allgemeine Pensionsgesetz und das Nachtschwerarbeitsgesetz geändert werden (pensionsversicherungsrechtlicher Teil des Stabilitätsgesetzes 2012)

Einleitend kritisiert die Bundesarbeitskammer (BAK) die kurze Frist, die eine eingehende Begutachtung erschwert.

Grundsätzliche Anmerkungen

Diese Begutachtung kann nicht losgelöst vom Gesamtpaket behandelt werden, das die Regierung zwecks Konsolidierung der Staatsfinanzen am 10.2.2012 vorgelegt hat. Die BAK bewertet alle Begutachtungen zum Stabilitätsgesetz 2012 nach den Grundsätzen und Kriterien des gemeinsamen Positionspapiers zur Budgetkonsolidierung von ÖGB und AK vom 20.1.2012. Der Anstieg der Staatsschulden in Österreich wie auch in der EU ist eine direkte Folge der von Banken und Finanzmärkten ausgelösten Wirtschaftskrise. Er ist hingegen nicht auf eine unfinanzierbare Ausweitung des Sozialstaates oder der Verwaltungsausgaben zurückzuführen. Entgegen der gängigen Fehleinschätzung haben sich die Sozialausgaben im Verhältnis zur Wirtschaftsleistung seit Mitte der 1990er Jahre relativ stabil entwickelt. Unbestritten ist, dass eine Konsolidierung der Staatsfinanzen mittelfristig notwendig ist, doch müssen bei der Umsetzung negative Auswirkungen auf Beschäftigung und Wachstum so gering wie möglich gehalten und die Grundsätze der Verteilungsgerechtigkeit beachtet werden.

- Sowohl auf der Ausgaben- wie auch auf der Einnahmenseite ist darauf zu achten, dass die gesamtwirtschaftliche Nachfrage und insbesondere die Konsumnachfrage möglichst wenig beeinträchtigt wird.
- Das Verursacherprinzip und das Leistungsfähigkeitsprinzip legen nahe, nicht die ArbeitnehmerInnen und alle die Menschen, die auf den Sozialstaat angewiesen sind, weiter zu belasten.
- Daher sollte bei den einnahmenseitigen Maßnahmen der Schwerpunkt auf die Besteuerung von Vermögen, Unternehmensgewinnen und im Finanzsektor gesetzt werden, und die Konsolidierung muss ohne Erhöhung von Massensteuern erfolgen.
- Es müssen auch Spielräume für die Setzung positiver Anreize insbesondere im Bereich der Beschäftigung sowie für Offensivmaßnahmen geschaffen werden.

Eine vorläufige Schätzung der **gesamtwirtschaftlichen Effekte** des Stabilitätspakets 2012 bis 2016 ergibt, dass im Jahr 2016 die gesamtwirtschaftliche Nachfrage gegenüber einem Szenario ohne Konsolidierungspaket um etwa 1,9 Mrd Euro, das sind 0,6 Prozent des BIP, insgesamt gering ausfallen werden. Im Durchschnitt der Vierjahresperiode 2013 bis 2016 wird das Wirtschaftswachstum um 0,15 Prozent pro Jahr gedämpft. Allerdings besteht in einigen Bereichen noch Unklarheit über die Umsetzung der Maßnahmen. Vor dem unterstellten konjunkturellen Hintergrund ist zunächst sehr zu begrüßen, dass das Konsolidierungspaket für das wirtschaftlich besonders schwierige Jahr 2012 nur geringe nachfragedämpfende Wirkungen entfaltet. Ab dem Jahr 2013 werden Maßnahmen größeren Umfangs wirksam. Sie bremsen das Wachstum der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage, des BIP und der Beschäftigung dann auch merklich. Die potentiell am stärksten dämpfenden Maßnahmen betreffen die Gehaltsrunden im öffentlichen Dienst sowie die Einsparungen im Pensionsbereich, die die unteren und mittleren Einkommensgruppen mit höherer Konsumneigung treffen; hier ist es aus verteilungspolitischen wie aus gesamtwirtschaftlichen Überlegungen besonders wichtig, in der konkreten Umsetzung der Maßnahmen die unteren Einkommensgruppen möglichst auszunehmen. Nachfragewirkungen werden auch von Aufnahmestopp im öffentlichen Dienst und den Einsparungen bei Investitionen und Ermessensausgaben ausgehen. Kaum nachfragedämpfend dürften hingegen die steuerlichen Maßnahmen wirken, da sie überwiegend obere Einkommensgruppen mit geringer Konsumneigung treffen.

Eine mittelfristige Konsolidierungsstrategie braucht auch Wachstumsimpulse und muss neue Chancen eröffnen. Ohne **entsprechende Zukunftsinvestitionen** (unter anderem Ausbau der sozialen Infrastruktur, Investitionen in den Klimaschutz, Erhalt der Beschäftigungsfähigkeit, Ausbildung- und Weiterbildung, zielgruppenbezogene Förderangebote) kann es angesichts steigender Arbeitslosigkeit und der schwachen Wachstumserwartungen in Hinkunft nicht gelingen, die derzeit bestehenden ungenutzten Potenziale (vor allem Jugendliche, Ältere, Frauen, MigrantInnen) auszuschöpfen bzw in den Arbeitsmarkt erfolgreich zu integrieren.

Auch eine Umgestaltung in der Familienpolitik ist anzudenken. Das von AK und IV ausgearbeitete Modell zur Neugestaltung der Familienpolitik sieht unter anderem eine Umschichtung der steuerlichen Familienförderung zugunsten eines Ausbaus der Kinderbetreuung vor. Dies hat auch positive Beschäftigungseffekte, indem Arbeitsplätze in der Kinderbetreuung ge-

schaffen werden und damit Eltern – insbesondere Frauen – die Vereinbarkeit von Beruf und Familie erleichtert wird.

Außerdem ist zum „Stabilitätspaket 2012 - 2016“ grundsätzlich zu bemerken, dass die in Artikel 13 (3) B-VG festgehaltene anzustrebende „tatsächliche Gleichstellung von Frauen und Männern“ nicht systematisch berücksichtigt zu sein scheint, sprich eine genderspezifische Analyse des Pakets in den vorliegenden Unterlagen völlig fehlt.

Sollte es zu einer Verlängerung des Finanzausgleichs bis 2016 kommen, dann ist das kritisch zu beurteilen, weil damit die Möglichkeiten zu Änderungen der föderalen Strukturen merklich eingeschränkt werden. Ohne Änderungen der föderalen Strukturen sind die angesprochenen Reformen der Schulverwaltung und des Gesundheitswesens wenig chancenreich.

Bereits in der Vergangenheit wurden Anstrengungen unternommen, das faktische Pensionsantrittsalter zu erhöhen. Gerade auch in Anbetracht des niedrigen Pensionszugangsalters bei Pensionen wegen geminderter Arbeitsfähigkeit spricht sich die BAK für die konsequente Fortsetzung dieses Weges aus. Es soll einer möglichst großen Zahl an Versicherten ein Erwerbsleben bis zum Regelpensionsalter ermöglicht werden. Das setzt voraus, dass die Arbeitsfähigkeit erhalten bleibt. Weiterhin sollen Versicherte im Rahmen des bisherigen Pensionskorridors in Pension gehen können, ein späterer Pensionsantritt soll nicht durch ein höheres gesetzliches Pensionsalter erzwungen werden. Dazu ist es notwendig, auch die Dienstgeber in die Pflicht zu nehmen.

Die Sozialpartner haben im Oktober 2011 in Bad Ischl auf diese Herausforderungen reagiert und Maßnahmen zur Anhebung des faktischen Pensionsalters vorgeschlagen. Bezogen auf den vorliegenden Entwurf stellt sich freilich die Frage, warum die Regierung die Sozialpartner zur Erarbeitung eines Reformkonzepts mit dem Ziel der Anhebung des faktischen Pensionsalters beauftragt hat, zumal sie wichtige Teile daraus nicht in das Stabilitätspaket aufgenommen hat. Die BAK ist überzeugt, dass ohne Umsetzung der zumeist strukturell wirkenden Vorschläge aus dem Sozialpartnerpapier eine nachhaltige Anhebung des faktischen Pensionsalters nicht erreicht werden kann. Die Anhebung des faktischen Pensionsalters bei Alterspensionen ist nur dann sozialpolitisch sinnvoll, wenn PensionsbezieherInnen nicht zu Arbeitslosen werden.

Daher ist nach Ansicht der BAK auf politischer Ebene unbedingt die Zusicherung der Bundesregierung erforderlich, das Sozialpartnerpapier noch in diesem Jahr umsetzen zu wollen. Es fehlt ein Beschäftigungspaket für Ältere, das ein Experience Rating und ein wirksames Bonus-Malus-System bei Neueinstellungen bzw bei Kündigungen älterer Beschäftigter enthält. Die medizinische und berufliche Rehabilitation sowie Prävention und die betriebliche Gesundheitsförderung kommen nicht vor. Es ist unerfindlich, warum die medizinische Rehabilitation, zu der es bereits ausgearbeitete Entwürfe gab, nicht im Entwurf aufscheint.

Die im arbeitslosenversicherungsrechtlichen Teil des Bundesfinanzrahmen-Begleitgesetzes vorgesehene „Auflösungsabgabe“ kann nicht als Ersatz für die 2008 aufgehobene Bonus-Malus-Regelung gesehen werden. Die BAK verweist in diesem Zusammenhang erneut auf

die Sozialpartnereinigung von Bad Ischl, in welcher nach der im vorliegenden Entwurf geplanten Vereinfachung der Pensionsberechnung über die Kontoerstgutschrift die Wiedereinführung der Bonus-Malus-Regelung vorgeschlagen wird. Es versteht sich von selbst, dass deren Wirkung künftig stärker sein muss als in den ehemaligen §§ 5a und 5b AMPFG vorgesehen war.

Das Sparpaket respektive die Änderungen des vorliegenden Entwurfs greifen nicht unerheblich in das Leistungssystem der Pensionsversicherung ein. Dabei handelt es sich um Maßnahmen, die einerseits zu höheren Pensionsabschlägen und andererseits zu einer Verschärfung der Anspruchsvoraussetzung beim Tätigkeitsschutz sowie bei Korridorpension bzw vorzeitigen Alterspension bei langer Versicherungsdauer führen. Die BAK fordert daher kompensatorisch wirkende gesundheits- und arbeitsmarktpolitische Maßnahmen für ältere und gesundheitlich beeinträchtigte Personen, mit dem Ziel, in möglichst vielen Fällen den Anfall von frühzeitigen Pensionen zu vermeiden oder wenigstens für eine längere Zeit zu verzögern. Der arbeitsmarktpolitische Fokus sollte hierbei auf Personen unter 60 gelegt werden, die ansonsten infolge der Neuordnung des Tätigkeitsschutzes arbeitslos werden, und auf Personen, die zwar bereits den Anspruch auf die Korridorpension erfüllen, deren vielfach unfreiwillige Pensionsantritte infolge der in Österreich vergleichsweise hohen Pensionsabschläge zu massiven Pensionsverlusten führen. Das einzufordern ist insofern notwendig, als die Verwendung der im Stabilitätspaket vorgesehenen 750 Millionen Euro für die geplante offensive Arbeitsmarktpolitik in den Entwürfen sehr im Diffusen bleibt.

Positiv fällt am Entwurf auf, dass das gesetzliche Pensionsalter für Alterspensionen erhalten bleibt. Auch die Langzeitversichertenregelung wird nicht verändert. Auf dem Weg zu einer einheitlichen Beitragsgestaltung in der gesetzlichen Pensionsversicherung wird Unternehmen bzw Selbständigen und Landwirten in einem weiteren Schritt eine Anhebung des Beitragssatzes und damit ein fairer Konsolidierungsbeitrag vorgeschrieben.

Die BAK hat im Vorfeld zum Stabilitätspaket ihren politischen Einfluss durchaus erfolgreich geltend machen können. So konnten insbesondere die Vorziehung der Anhebung des Frauenpensionsalters und die Anhebung des gesetzlichen Pensionsalters bei vorzeitigen Alterspensionen (einschließlich der Langzeitversichertenpension) von 62 auf 63 Jahre abgewendet werden. Verhindert wurden auch die Einführung noch höherer Pensionsabschläge und gemeinsam mit den Seniorenverbänden die geplante Anhebung des Beitragssatzes in der Krankenversicherung für Pensionisten.

Das faktische Pensionsalter der Frauen ist bei Alterspensionen ohnehin schon durch vergangene Reformen angehoben worden (2011: 59,6 Jahre). In den nächsten Jahren wird das Pensionszugangsalter weiter steigen. Anstatt über die Benachteiligung von Frauen durch die vorzeitige Anhebung des Pensionsalters zu diskutieren, sollten endlich Anstrengungen für eine Gleichstellung am Arbeitsmarkt (zB Streichung der Anrechnung des Partnereinkommens bei der Notstandshilfe) und eine Verbesserung der Vereinbarkeit von Beruf und Familie (zB Ausbau von Kinderbetreuungs- und Pflegeangeboten, Frauenförderpläne in Betrieben zur Schließung der Einkommensschere). Das ist auch der Garant für eine gute Absicherung im Alter.

Wie von der BAK angeregt, werden mit dem „Einfrieren“ der Mindestbeitragsgrundlage im GSVG, durch einen höheren Beitragssatz im Nachtschwerarbeitsgesetz (NSchG) und durch die außerordentliche Anhebung der Höchstbeitragsgrundlage Mehreinnahmen erschlossen. Die Anhebung der Höchstbeitragsgrundlage führt zur Aufwertung der „ersten Säule“ der Alterssicherung. In der Kranken- und Unfallversicherung sollten die Mehreinnahmen für die Prävention (allenfalls auch für eine bessere psychosoziale Versorgung) zweckgewidmet werden.

Bewertung der Maßnahmen:

- **Anhebung des gesetzlichen Pensionsalters beim sogenannten Tätigkeitsschutz von 57 schrittweise auf 60**

Beim sog Tätigkeitsschutz wird das gesetzliche Pensionsalter von derzeit 57 Jahren ab 2013 auf 58, ab 2015 auf 59 Jahre und ab 2017 auf 60 Jahre angehoben. Da es sich um gesundheitlich beeinträchtigte Versicherte handelt, wird in Zukunft mit einer größeren Zahl an Arbeitslosen zu rechnen sein. Die spätere Erfüllung der Anspruchsvoraussetzung (10 Jahre „gleiche Tätigkeit“) wird durch längere Phasen der Arbeitslosigkeit erschwert. Für Frauen ist diese Art des Zugangs zur Invaliditätspension praktisch bedeutungslos, weil das Regelpensionsalter ohnehin 60 ist. Nur ein sehr geringer Teil aller Betroffenen wird von der 2011 eingeführten (überdies befristeten) Härtefallregelung aufgefangen.

Den finanziellen Erläuterungen ist zu entnehmen, dass im Jahr 2010 von den gesamten InvaliditätspensionistInnen über 55 Jahre rund 43 Prozent auf Grund des Tätigkeitsschutzes in eine Invaliditätspension (4.814 Männer und 1.821 Frauen) gehen konnten. Diese Zahl zeigt, dass diese Änderung zu einer massiven Verschlechterung für gesundheitlich angeschlagene (und meist arbeitslose) Menschen führen würde.

Da es sich um einen Personenkreis handelt, dessen Vermittlungschancen am Arbeitsmarkt im Allgemeinen als gering eingeschätzt werden, sind spezifische Maßnahmen (zB Schaffung alternsgerechter Arbeitsplätze, besondere Eingliederungsleistungen des AMS, Unterstützung durch das Case-Management von fit2work und Anreizmodelle für die Einstellung bzw gegen Kündigungen von Älteren) erforderlich, um in erster Linie die Arbeitsplätze der von der Anhebung des Pensionsalters betroffenen Versicherten zu sichern. In den vorliegenden Entwürfen sind jedoch keine konkreten Maßnahmen in diese Richtung erkennbar. Aus Sicht der BAK sollte über eine Anhebung der Altersgrenze beim Tätigkeitsschutz erst dann diskutiert werden, wenn die in Aussicht gestellte Arbeitsmarktoffensive für Ältere auch tatsächlich wirkt und sich die Arbeitsmarktchancen in der betroffenen Altersgruppe entsprechend verbessert haben. Auf jeden Fall sollte zumindest sichergestellt werden, dass für jene Versicherten, die bereits ein Jahr lang arbeitslos sind, die Anhebung des Anfallsalters für den Tätigkeitsschutz nicht wirksam wird.

- **Schrittweise Veränderung der Anspruchsvoraussetzungen bei Korridorpensionen und vorzeitigen Alterspensionen bei langer Versicherungsdauer**

Die Anhebung der Zahl der erforderlichen Versicherungsmonate bei der Korridorpension (derzeit 450 Versicherungsmonate) erfolgt bereits ab 2013 stufenweise jährlich um sechs Versicherungsmonate (ab 2017: 480 Versicherungsmonate). Bei der vorzeitigen Alterspension bei langer Versicherungsdauer wird überdies in der alternativen Variante (derzeit 420 Beitragsmonate) die erforderliche besondere Wartezeit ebenfalls in Sechsmonatsschritten auf 450 Beitragsmonate bis 2017 erhöht.

Diese Maßnahme führt im Ergebnis bei Versicherten, die weniger Versicherungsmonate erworben haben, zu einem späteren Pensionsbeginn. Negativ betroffen sind Versicherte, die längere Zeit keiner Erwerbsarbeit nachgehen oder länger zu Hause bleiben als Kindererziehungszeiten in der Pensionsversicherung angerechnet werden, und Versicherte mit einem späteren Berufseinstieg wegen längerer Ausbildung. Letztere müssen allenfalls Schulzeiten nachkaufen.

- **Höhere Pensionsabschläge bei Korridorpensionen (von 4,2 auf 5,1 Prozent jährlich)**

Bei der Korridorpension wird der Abschlag im Pensionskonto von derzeit 4,2 Prozent pro Jahr des vorzeitigen Pensionsantritts auf 5,1 Prozent erhöht (maximaler Abschlag: 15,3 Prozent). Davon betroffen sind Jahrgänge ab 1955. Diese Maßnahme wirkt somit erst ab 2017, weil die Korridorpension für den Jahrgang 1955 frühestens mit 2017 (Vollendung des 62. Lebensjahres) in Betracht kommt. Im Vergleich zur Parallelrechnung ist der im Entwurf vorgesehene Abschlag für pensionsnahe Versicherte sogar günstiger. Die Abschläge bei der Langzeitversichertenregelung im Pensionskonto bleiben bei 4,2 Prozent pro Jahr (maximal 12,6 Prozent), bei Schwerarbeitspensionen beträgt der maximale Abschlag 9 Prozent, bei Invaliditätspensionen 13,8 Prozent (im Zusammenhang mit Schwerarbeit 11 Prozent). Die Maßnahme soll zusammen mit der ebenfalls geplanten Versicherteninformation ab 55 für Versicherte einen höheren Anreiz zur Fortsetzung der Beschäftigung über das frühestens mögliche gesetzliche Pensionsalter hinaus bewirken. Im internationalen Vergleich weist die österreichische Pensionsversicherung damit einen der höchsten Pensionsabschläge bei einem früheren Pensionsantritt als zum Regelpensionsalter auf.

Allerdings würde die Vorschreibung höherer Abschläge auf ein veritables Pensionskürzungsprogramm hinaus laufen, wenn die Dienstgeber nicht mitspielen (Ermöglichung der Weiterbeschäftigung auch nach 62). Gerade deshalb bedarf es dringend einer Bewusstseinsänderung bei Dienstgebern. Ein wirksamer Malus bei Auflösung des Dienstverhältnisses von älteren Personen und Experience Ratings als Anreiz für Dienstgeber zur Beschäftigung Älterer sind geeignet, den Einstellungswandel substantiell zu unterstützen. Bedauerlicherweise fehlen beide Instrumente in den Entwürfen, obwohl sie als flankierende Maßnahmen zur Förderung der Beschäftigung Älterer unverzichtbar sind. Wie sonst sollen Versicherte zwischen Beschäftigung und einem (freiwillig) frühen Pensionsantritt wählen können, wenn es keine echte Alternative zur Pensionierung gibt?

- **Erhöhung des Beitragssatzes bei Selbständigen und Bauern und im NSchG**

Geplant war die Anhebung des Beitragssatzes auf 18,5 Prozent. Im GSVG wird der Beitragssatz in der Pensionsversicherung ab 2013 von 17,5 auf 18,5 Prozent angehoben, im Bereich des BSVG von 15,5 auf 17 Prozent (ab Mitte 2015). Es ist nicht einzusehen, warum das FSVG von Beitragserhöhungen verschont bleiben soll.

Die Differenz auf 18,5 Prozent bei den Bauern im Ausmaß von rund 36 Millionen Euro ist nur zu einem geringen Teil durch Mehreinnahmen abgedeckt (Erhöhung der Mindestbeitragsgrundlage bei der sog Großen Option). Bedeckungsvorschläge der Bauern sind noch ausständig. Nach Auffassung der BAK sollten diese bis zum Ministerrat vorliegen. Irritierend ist, dass im Entwurf zugleich auch der Prozentsatz des sog fiktiven Ausgedinges für die Anrechnung auf die Ausgleichszulage herabgesetzt wird, der im Ergebnis eine budgetbelastende Wirkung aufweist. Jedenfalls wird aufmerksam zu beobachten sein, ob die für 1.1.2014 angekündigte Neufeststellung der Einheitswerte im Bewertungsgesetz tatsächlich verwirklicht werden kann, um den Grad der Fremdfinanzierung in der bäuerlichen Pensionsversicherung zu verringern. Im GSVG wird die weitere Absenkung der Mindestbeitragsgrundlage gestoppt.

Es wird ausdrücklich darauf hingewiesen, dass die oben genannten Beitragssätze trotz erneuter Anhebung noch immer hinter dem Beitragssatz von 22,8 Prozent im ASVG liegen, sodass in Zukunft weiterer politischer Handlungsbedarf besteht.

Im NSchG wird die Anhebung des Beitragssatzes unterstützt, nur sollte von einer gesetzlichen Anhebung des Beitragssatzes abgesehen werden und diese in der Verordnungskompetenz des Sozialministers bleiben.

- **Pensionsanpassung 2013 und 2014**

Für 2013 und 2014 wird die Anpassung laufender Pensionen nicht mit dem Verbraucherpreisindex vorgenommen. Der Anpassungsfaktor entspricht vielmehr dem um einen Prozentpunkt (2013) bzw um 0,8 Prozentpunkte (2014) verringerten VPI. Eine niedrigere Pensionsanpassung in den Jahren 2013 und 2014 hat negative Auswirkungen auf die gesamtwirtschaftliche Nachfrage. Problematisch ist zudem, dass keine soziale Staffelung vorgesehen ist.

- **Kontogutschrift ab 2014**

Transparenz, Nachvollziehbarkeit und Vertrauen in das Pensionssystem sollen als Grundwerte der Pensionsversicherung einen höheren Stellenwert als bisher erhalten. Deren Verankerung soll nunmehr ab 2014 für alle ab 1955 geborenen Versicherten in Form der Kontoerstgutschrift erfolgen. Die Kontoerstgutschrift soll die Parallelrechnung ersetzen, sodass nach ihrer Einführung nur mehr das Pensionskonto zu gelten hat. Anzumerken ist, dass solche Reformen nicht nur für Sozialversicherte sinnvoll sind, sondern in Form gleichwertiger Regelungen in Zukunft wohl auch für Beamte gelten müssen.

Das bisherige Übergangsrecht der Parallelrechnung wird im Entwurf für alle ab 1.1.1955 geborenen Versicherten, die bis zum Ende des Jahres 2013 zumindest ein Versicherungsmonat erworben haben, durch eine Kontoerstgutschrift zum 1.1.2014 ersetzt. Die Kontogutschrift entfällt einerseits bei Versicherten, die Versicherungszeiten erst ab dem 1.1.2005 erworben haben, weil für diese ohnehin nur das Pensionskonto gilt, und andererseits bei Versicherten, die bis Ende 2013 weniger als 36 Versicherungsmonate nach dem APG erworben haben. In diesem Fall ist die Pension ausschließlich nach dem ASVG oder den Sonderversicherungsgesetzen zu berechnen.

Die BAK bekennt sich zu dieser paradigmatischen Neuordnung der Pensionsberechnung, die eine Vereinfachung der Pensionsformel und daher auch mehr Transparenz im Pensionsystem für die Versicherten und für die Verwaltung (Verwaltungsvereinfachung) bringen wird. Dazu kommt, dass durch die Vorziehung des Pensionskontos auch die Pensionsgerechtigkeit erhöht wird, indem die Pension ab 2014 die im gesamten Erwerbsleben entrichteten Beiträge bzw die diesen zugrunde liegenden Erwerbseinkommen erfasst und nicht nur Beiträge, die auf in besseren Jahren erzielten Erwerbseinkommen beruhen. Das bedeutet, dass nur Versicherte mit schwankenden Einkommen im Versicherungsverlauf negativ von der Erstgutschrift betroffen sein werden.

Durch die Kontoerstgutschrift wird überdies eine effektive Vorausberechnung der Pension zum Regelpensionsalter möglich. Dadurch können auch Anreizeffekte für die Versicherten (Niveaueffekte insbesondere durch Pensionsabschlüsse) besser sichtbar gemacht werden.

Technisch erfolgt die Umsetzung der Erstgutschrift in Form einer Vergleichsberechnung. Einander gegenüber gestellt werden zum Stichtag 1.1.2014 die Alterspension, die auf der Grundlage eines 28-jährigen Durchrechnungszeitraumes und einer um 30 Prozent verbesserten Aufwertung berechnet wird (Ausgangsbetrag), und die Pension, die nach der Parallelrechnung berechnet wird (Vergleichsbetrag).

Wie jede Umstellung auf ein Pensionskonto wird es auch bei diesem Modell Personen geben, die verlieren oder gewinnen. In welchem Umfang das individuell der Fall ist, wie hoch also der Gesamtverlust im Vergleich zur Parallelrechnung am Pensionsstichtag ist, ist nicht vorhersehbar. Umso notwendiger ist es, schon im Umstellungsmodus bzw im Umstellungszeitpunkt (1.1.2014) Vorkehrungen für eine Begrenzung späterer Pensionsverluste oder Pensionsgewinne zu treffen. Das kann jedoch nur anhand von typischen Versicherungsverläufen und unter Anwendung von geeigneten Begrenzungsfaktoren bewerkstelligt werden. So können mit Hilfe des Vergleichsbetrages (siehe § 15 Abs 7 APG) und mit den Regelungen des § 15 Abs 3 und 8 APG Verluste minimiert, aber nicht zur Gänze ausgeschlossen werden. Dabei wird die Höhe des Vergleichsbetrages auch vom Geburtsjahrgang abhängig gemacht, um pensionsnahe Jahrgänge besser schützen zu können. Die BAK ist bestrebt, bis zur Beschlussfassung im Parlament weitere Verbesserungen bei der Kontoerstgutschrift zu erreichen.

Die Kontoerstgutschrift ist bis spätestens 30.6.2014 in das Pensionskonto aufzunehmen. Die BAK regt an, die sich daraus ergebende Kontomitteilung auch ohne Antrag allen Betroffenen zu übermitteln.

Weitgehender Konsens besteht darüber, dass die Kontogutschrift nicht als „Sparmodell“ anzusehen ist, sondern als ein angesichts einer komplexen Rechtslage notwendig gewordenes Reformprojekt, dessen Wert vor allem in der Vereinfachung der Pensionsberechnung liegt. Trotzdem orientiert sich die Kontoerstgutschrift am Grundsatz der Kostenneutralität. Im Übrigen wäre es sachgerecht, diesbezüglich eine dem ASVG gleichwertige Regelung auch im Bereich der Beamtenversorgung zu verankern.

Zu einzelnen Bestimmungen des Entwurfs:

Obwohl der Entwurf nur wenige Bestimmungen enthält, sind die meisten von großer Komplexität. Das gilt vor allem für die Kontoerstgutschrift und für das Übergangsrecht. Zur weiteren Minimierung von Pensionsverlusten sind nach Auffassung der BAK bei der Bildung der Erstgutschrift Adaptionen des § 15 APG in der Entwurfsfassung erforderlich.

Zu Art X1 Z 4 und 7, X2 Z 4 und 7, X3 Z 4 und 7 (§ 255 Abs 4 und § 665 Abs 4 ASVG; § 133 Abs 3 und § 344 Abs 4 GSVG; § 124 Abs 2 und § 334 Abs 4 BSVG):

Die Erhöhung des für den Tätigkeitsschutz relevanten Lebensalters erfolgt nicht mit Bezug auf den Geburtsjahrgang, sondern auf Kalenderjahre. Es ist zu erwarten, dass gesundheitlich beeinträchtigte Versicherte, welche die erforderlichen 120 Monate „einer“ Tätigkeit vorweisen können, veranlasst werden, früher einen Pensionsantrag zu stellen, weil sie im nächsten Jahr die Anspruchsvoraussetzungen verlieren würden. Solche Vorzieheffekte sollten durch das Abstellen des Entwurfs auf Geburtsjahrgänge tunlichst verhindert werden.

Zu Art Art X1 Z 6, X2 Z 6, X3 Z 6 sowie Art X4 Z 1 und 6 (§ 607 Abs 10 ASVG; § 298 Abs 10 GSVG; § 287 Abs 10 BSVG; § 4 Abs 2 Z 1 und § 25 Abs 2 APG):

Die Verschärfung der Anspruchsvoraussetzungen erfolgt – wenn auch nur jeweils um sechs Monate pro Jahr – bereits ab 2013. Versicherte, deren Dienstverhältnisse im Vertrauen auf einen bestimmten Stichtag bereits aufgelöst wurden, haben unter Umständen zu diesem Zeitpunkt keinen Anspruch auf Pension mehr. Im AIVG ist für Betroffene mit einer Altersteilzeitvereinbarung Abhilfe in Form eines Anspruchs auf ein Übergangsgeld vorgesehen, nicht aber für den erstgenannten Fall. Eine entsprechende Anpassung des Entwurfs ist geboten.

Außerdem ist die Bestimmung so textiert, dass die Erhöhung der erforderlichen Anzahl der Versicherungsmonate nur dann gilt, wenn der Stichtag in einem bestimmten Kalenderjahr liegt. Das führt zu dem unerwünschten Ergebnis, dass Versicherte, die alle Anspruchsvoraussetzungen erfüllen, die Pension zum frühestmöglichen Stichtag beantragen werden (müssen), um einen etwaigen späteren Verlust der Anspruchsvoraussetzungen zu verhindern. Es wird daher die Einführung einer anspruchswahrenden Schutzbestimmung nach dem Vorbild des § 607 Abs 13 ASVG vorgeschlagen.

Zu Art X4 Z 4 (§ 15 APG):**1. Zu § 15 Abs 1, 8 und 10 APG:**

Diese Bestimmungen regeln den persönlichen und sachlichen Geltungsbereich für die Kontoerstgutschrift. Diese ist grundsätzlich nur für Personen, die nach 31.12.1954 geboren sind, zu bilden, jedoch nicht, wenn ausschließlich Versicherungszeiten ab 2005 vorliegen oder ab 2005 weniger als 36 Versicherungsmonate erworben wurden.

Damit werden die derzeitigen Bestimmungen zum Entfall der Parallelrechnung nachgebildet. Es stellt sich die Frage, ob die Erstgutschrift auch dann zu entfallen hat, wenn weniger als 36 Altversicherungsmonate, also weniger als 36 Monate vor 2005, vorliegen. Unklar ist auch, wie vorzugehen ist, wenn die Bedingungen zur Bildung einer Kontoerstgutschrift erst nach dem 1.1.2014 erfüllt werden; typische Sachverhalte dafür sind der Wiedereinstieg nach einer längeren Unterbrechung der Erwerbstätigkeit, Kindererziehung, die Rückkehr nach Österreich nach längerem Auslandsaufenthalt (und Wiederaufnahme einer Erwerbstätigkeit) oder auch das Ausscheiden aus dem öffentlichen Dienst mit einem Überweisungsbetrag an den Pensionsversicherungsträger. In solchen und ähnlichen Fällen kann die Bedingung, einerseits Versicherungsmonate vor 2005 und andererseits 36 Monate und mehr ab 2005 erworben zu haben, auch nach 2014 erfüllt werden.

In einer Vielzahl von Fällen werden daher zum Stichtag (deutlich) mehr als 36 Monate ab 2005 vorliegen, obwohl bis zum 31.12.2013 dieser Grenzwert nicht erreicht wird. Hier würde eine Pensionsberechnung nach dem ASVG oder der Sondersicherungsgesetze zu widersinnigen Ergebnissen führen und eine Anwendung des Altrechts für weitere Jahrzehnte erforderlich machen (zB erwirbt ein 1970 geborener Akademiker bis 31.12.2004 15 Versicherungsjahre, kehrt nach Auslandsaufenthalt 2015 wieder nach Österreich zurück und erwirbt bis zum Stichtag im Jahr 2035 weitere 20 Beitragsjahre).

Zur Vermeidung von aufwendigen nachträglichen Korrekturen würde sich eine Erstgutschriftbildung auch in all jenen Fällen anbieten, in denen bis zum 31.12.2013 noch keine 36 Monate nach dem APG vorliegen. Es würde in diesen Fällen aber nur dann zu einer Pensionsberechnung nach dem APG (auf Basis der Erstgutschrift) anstelle einer ausschließlichen Berechnung nach dem Altrecht kommen, wenn bis zum Stichtag die erforderlichen 36 Monate nach dem APG nicht erreicht werden. Die Erstgutschrift würde in diesen Fällen aber ohnehin weitgehend das Ergebnis nach Altrecht widerspiegeln (Vergleichswert unter Berücksichtigung der maximalen Abweichung).

In diesem Sinne sollte es für alle ab 1955 geborenen Versicherten zu einer Erstgutschriftbildung kommen, jedoch mit Ausnahme jener Fälle, in denen weniger als 36 Monate bis zum 31.12.2004 vorliegen (hier entspricht die Erstgutschrift der Gesamtgutschrift zum 31.12.2013) sowie jener Fälle, in denen die Anspruchsvoraussetzungen zum 31.12.2013 bereits erfüllt sind (weitere Anwendung der Parallelrechnung).

Vorschlag: Die Kontoerstgutschrift hat zu entfallen, wenn

1. der Anteil der Altversicherungsmonate (vor 2005) an den Gesamtversicherungsmonaten weniger als 36 Versicherungsmonate beträgt oder
2. die Anspruchsvoraussetzungen für eine Alterspension am 31.12.2013 bereits erfüllt sind.

Im Fall der Z 1 wird anstelle der Erstgutschrift die Gesamtgutschrift zum 31.12.2013 herangezogen, im Fall der Z 2 ist die Leistung weiterhin nach der Parallelrechnung zu berechnen.

2. Zu § 15 Abs 2 APG (Bemessungsgrundlage für Kindererziehungszeiten):

Problematisch ist die Bewertung der Kindererziehungszeiten bei der Berechnung der Kontoerstgutschrift, die erstmals im Pensionsversicherungsrecht nicht für alle Kinder gleich ist: Die Berechnung nach der individuellen Bemessungsgrundlage, begrenzt mit mindestens 122 Prozent und höchstens 170 Prozent des Ausgleichszulagenrichtsatzes (somit 2012 mindestens 993 Euro und höchstens 1.384 Euro), führt daher zu einer Ungleichbehandlung. Damit Frauen mit langen Teilzeitphasen und späteren Wiedereinstieg auf Vollzeit nicht zu den Verliererinnen der Umstellung zählen, wird vorgeschlagen, von einer Begrenzung der Bemessungsgrundlage für Kindererziehungszeiten mit der Stichtagsbemessungsgrundlage abzu-sehen. Als Bemessungsgrundlage für Zeiten der Kindererziehung sollten – dem ursprünglichen Plan des BMASK folgend – 1.500 Euro heranzuziehen sein. Zu überlegen wären überdies auch Eingriffe in den im § 15 Abs 7 APG zum Umstellungszeitpunkt vorgesehenen Prozentsatz.

Hinzu kommt, dass sich nach bisheriger Rechtslage der Durchrechnungszeitraum für Personen, die Kinder erzogen haben, pro Kind um drei Jahre verkürzt. Dies ist im vorliegenden Entwurf für die Kontoerstgutschrift nicht mehr vorgesehen, dh Erwerbszeiten mit geringem Einkommen (zB aufgrund von Teilzeit oder geringfügiger Beschäftigung) wirken sich direkt negativ aus, während nach der bisherigen Rechtslage durch die Herausrechnung von drei „schlechten“ Jahren pro Kind die Auswirkungen der schlechteren Erwerbsintegration abgemildert wurden. Vor dem Hintergrund der aufgrund von Betreuungspflichten stark eingeschränkten Erwerbsbeteiligung von Frauen mit Kindern in Österreich ist dies eine Schlechterstellung von Frauen in der Alterssicherung, die jedenfalls abzulehnen ist: Nach den neuesten Zahlen der Statistik Austria¹ arbeiten 69 Prozent der Frauen mit Kindern unter 15 Jahren Teilzeit bzw sind geringfügig beschäftigt. Im Vergleich dazu arbeiten lediglich 5 Prozent der Männer mit Kindern unter 15 Jahren in Teilzeit. Daher sollten die vorgesehenen deutlichen Verschlechterungen für Frauen mit Kindern beseitigt und die Verkürzung des Durchrechnungszeitraums um 3 Jahre pro Kind beibehalten werden.

¹ Ad hoc Modul "Vereinbarkeit von Beruf und Familie", Statistik Austria 2010

3. § 15 Abs 8 APG (Anhebung der 80 Prozent-Begrenzung):

Mit der Anhebung der 80 Prozent-Begrenzung im Altrecht zum 31.12.2003 soll offenbar dem Umstand Rechnung getragen werden, dass die Bildung der Erstgutschrift zum Regelpensionsalter erfolgt, also ohne Abschläge berechnet wird. Sehr wohl kommt jedoch bei Bildung der Erstgutschrift die 80 Prozent-Begrenzung des § 261 Abs 6 ASVG zur Anwendung. Dies führt für alle, die zum 1.1.2014 mehr als 40 Versicherungsjahre vorweisen, zu einer Kürzung im Vergleich zur Parallelrechnung. Davon betroffen sind ausschließlich die Jahrgänge 1955, 1956, 1957 und 1958. So wird ein 1955 Geborener, der als Lehrling begonnen hat, zum 1.1.2014 typischerweise 44 Versicherungsjahre aufweisen.

Die Bildung der Erstgutschrift erfolgt nunmehr in mehreren Schritten: Erstens wird gemäß § 15 Abs 2 der Ausgangswert ermittelt; hier spielt die 80 Prozent-Begrenzung keine Rolle, denn es gelten 1,78 Prozent als Steigerungspunkte ($44 \times 1,78 = 78,32$). Zweitens ist gemäß § 15 Abs 4 ein Vergleichswert unter Anwendung der Parallelrechnung zu bilden. Diese Vergleichspension resultiert zu 80 Prozent aus dem Altrecht (Rechtslage 2003) und zu 20 Prozent aus dem Pensionskontorecht. Beim Altrechtsteil wird die 80 Prozent-Begrenzung relevant, denn nach der Rechtslage 2003 gebühren 2 Prozent als Steigerungspunkte, das ergibt bei $44 \times 2 = 88$ Prozent. Bei Bildung der Startgutschrift werden keine Abschläge gerechnet, sondern eine fiktive Pension zum Regelpensionsalter. Dazu werden die 88 Prozent mit 80 Prozent begrenzt, danach wird der Verlustdeckel im Ausmaß von 7,5 Prozent abgezogen, somit bleiben 74 Prozent ($80 \text{ Prozent} \times 0,925$). Auf Basis der 74 Prozent wird nun die Erstgutschrift zum 1.1.2014 gebildet. Bei einem vorzeitigen Pensionsantritt (Invalidität, Langzeitversichertenregelung, Korridor pension) werden nun bei einem angenommen Pensionsstichtag zum 1.1.2014 von den 74 Prozent Abschläge abgezogen (13,8 Prozent bei Invalidität). Damit bleiben rund 64 Prozent von den 74 Prozent übrig. Bei Weitergeltung der Parallelrechnung würden die Abschläge von den 88 Prozent abgezogen (maximal 10,5 Prozentpunkte). In diesem Fall bleiben nach Abschlägen 77,5 Prozent ($88 - 10,5$), von den 77,5 Prozent wird der Verlustdeckel in Abzug gebracht ($77,5 \times 0,925$), das sind rund 72 Prozent.

Um diese Doppelkürzung zu vermeiden, sollte in Abhängigkeit vom Geburtsjahr die 80 Prozent-Grenze angehoben werden. Die im Entwurf vorgesehene Stichtagsregelung wirkt einerseits nur für Invaliditätspensionen und für langzeitversicherte Frauen, nicht jedoch für langzeitversicherte Männer und auch nicht für Korridor pensionen. Zudem kann sie bei Ermittlung des Ausgangswertes grundsätzlich keine Wirkung entfalten.

Vorschlag: § 15 Abs 4 Z 3, § 261 Abs 6 ASVG, § 139 Abs 6 GSVG und § 130 Abs 6 BSVG in der am 31. Dezember 2003 geltenden Fassung über das Höchstausmaß der Leistung sind so anzuwenden, dass an die Stelle von 80 Prozent der höchsten zur Anwendung kommenden Bemessungsgrundlage folgende Prozentsätze treten:

- | | | |
|----|---------------------------|--------------|
| a) | beim Geburtsjahrgang 1955 | 84,8 Prozent |
| b) | beim Geburtsjahrgang 1956 | 83,6 Prozent |
| c) | beim Geburtsjahrgang 1957 | 82,4 Prozent |
| d) | beim Geburtsjahrgang 1958 | 81,2 Prozent |

4. Zu § 15 Abs 9 APG:

Die BAK tritt dafür ein, Versicherte nach Übermittlung der Kontomitteilung für zwei Jahre zu berechtigen, den beantragten Bescheid der Höhe nach bekämpfen zu können.

Davon abgesehen soll eine nachträgliche Änderung der Kontoerstgutschrift (ohne Befristung bis zum 31.12.2016) nur mehr in bestimmten taxativ aufgezählt Fällen möglich sein. Typischerweise ergeben sich Änderungen durch Meldung von Ersatzzeiten wie Bundesheer, Zivildienst, Kindererziehungszeiten, durch den Einkauf von Schul- und Studienzeiten oder auch bei Nachentrichtung verjährter Beiträge gemäß § 68a ASVG. Der Nachkauf von Schul- und Studienzeiten findet zum Großteil auf Basis langfristiger Ratenvereinbarungen statt, der Nachentrichtung verjährter Beiträge gehen langwierige Feststellungsverfahren oder arbeitsrechtliche Prozesse voraus. In diesen Fällen ist eine Befristung prinzipiell entbehrlich.

Die im Entwurf vorgesehene Frist für den Antrag auf Neuberechnung bis 31.12.2016 könnte bewirken, dass die Ergänzungsgutschrift, die nach § 15 Abs 2 ermittelt wird, für den Antragsteller ungünstiger sein kann.

Zu X4 Z 6 (§ 25 APG):**1. § 25 Abs 1 Z 1 iVm § 25 Abs 2 APG:**

Dem Entwurf zufolge sollen die Anhebung der Wartezeit für die Korridorpension von 450 auf 480, die Erhöhung der Abschläge für die Korridorpension von 4,2 Prozent auf 5,1 Prozent sowie die Aufhebung der Verlustobergrenze von 15 Prozent mit 1. Jänner 2013 in Kraft treten.

Da die Anhebung der Wartezeit schon für Stichtage ab 1.1.2013 gelten soll (also auch für vor 1955 Geborene), ist der Zeitpunkt des Inkrafttretens für die Fälle des § 4 Abs 2 Z 1 APG insofern redundant, als ohnehin § 25 Abs 2 des Entwurfs den persönlichen und sachlichen Geltungsbereich regelt. Für § 5 Abs 2 und 3 ist der Zeitpunkt des Inkrafttretens hingegen nicht nachvollziehbar. Einerseits gilt § 5 Abs 2 (Pensionsabschlag von 5,1 Prozent) nur für Personen, die ab 1955 geboren sind (siehe § 1 Abs 3 APG), kann also frühestens 2017 wirksam werden, andererseits ist unklar, welchen Zweck die Aufhebung der 15 Prozent-Begrenzung im § 5 Abs 3 ab 2013 verfolgt. In diesem Zusammenhang sind zwar § 25 Abs 3 und 4 zu beachten, die aber hinsichtlich ihres persönlichen und sachlichen Geltungsbereiches höchst diffus ausgestaltet sind.

Vorschlag: § 5 Abs 2 und 3 APG sind erst mit dem 1.1.2014 in Kraft zu setzen.

2. § 25 Abs 3 APG:

Mit dieser Bestimmung soll offenbar die Abschlagsfreiheit für Frauen, die vor 1959 geboren sind, gemäß § 607 Abs 12 ASVG (Langzeitversichertenregelung) im Pensionskonto berücksichtigt werden. Doch fehlt einerseits eine klare Festlegung, dass nur Stichtage ab 1.1.2014

von dieser Regelung erfasst sein sollen, andererseits erscheint die Regelung überhaupt problematisch, weil sie zu einem Vorziehen des Pensionsantritts führen wird, wenn die Pension ab 2014 mit Kontoerstgutschrift niedriger ist als bei einem Pensionsantritt 2013 nach Parallelrechnung. Zudem sind aufwendige Vergleichsberechnungen mehr oder weniger vorgeplant.

Vorschlag: Für Versicherte, die die Anspruchsvoraussetzungen für eine Pension bis zum 31.12.2013 erfüllen, ist keine Erstgutschrift zu bilden; die Parallelrechnung soll weiterhin anwendbar bleiben.

3. § 25 Abs 4 APG:

Der Regelungszweck dieser Bestimmung besteht offenbar darin, dass bei Inanspruchnahme der Langzeitversichertenregelung nach § 607 Abs 12 und § 617 Abs 13 ASVG das Abschlagsregime des APG zur Anwendung kommt, wobei aber die 15 Prozent-Grenze nicht überschritten werden darf. Auch bei dieser Bestimmung ist der sachliche und persönliche Geltungsbereich nicht klar abgegrenzt. Vorgesehen ist ein Abschlag in der Höhe von 4,2 Prozent pro Jahr bis zum Regelpensionsalter. Übersehen wurde offenbar, dass Frauen bis zum Jahrgang 1958 noch mit 55 eine Langzeitversichertenpension in Anspruch nehmen können. Erfüllt eine Frau nicht zum frühestmöglichen Stichtag im Jahr 2013 alle Anspruchsvoraussetzungen, sondern erst ab 2014, verliert sie die bessere Abschlagsberechnung im Altrenten, das nur bis zum Anfallsalter der vorzeitigen Alterspension berechnet wird.

Vorschlag: Für Personen, für die gemäß § 15 APG eine Erstgutschrift gebildet wird, gilt für Stichtage ab 1.1.2014 bei Inanspruchnahme einer vorzeitigen Alterspension bei langer Versicherungsdauer nach dem ASVG, GSVG und BSVG (einschließlich einer vorzeitigen Alterspension nach § 607 Abs 12 ASVG, § 298 Abs 12 GSVG und § 287 Abs 12 BSVG sowie § 617 Abs 13 ASVG, § 306 Abs 10 GSVG und § 295 Abs 11 BSVG), dass die Erstgutschrift nach § 5 Abs 1 APG zu berechnen ist. Bei einem Pensionsantritt vor dem Monatsersten nach der Erreichung des Regelpensionsalters (§ 4 Abs 1 und § 16 Abs 6 APG) ist das Ausmaß der monatlichen Bruttoleistung um 0,35 Prozent für jeden Monat des früheren Pensionsantritts zu vermindern. Die Verminderung der Leistung bei einem Pensionsantritt vor dem Regelpensionsalter darf 15 Prozent dieser Leistung nicht überschreiten.

Die BAK ersucht den Einwänden Rechnung zu tragen.

Herbert Tumpel
Präsident
F.d.R.d.A.

Alice Kundtner
iV des Direktors
F.d.R.d.A.