

RECHNUNGSHOF
3, DAMPFSCIFFSTRASSE 2

A-1033 Wien, Postfach 240
Tel. (0 22 2) 66 36 46/0 oder

Klappe Durchwahl

Fernschreib-Nr. 135 389 rh a
DVR: 0064025

An das

Präsidium des Nationalrates

Parlamentsgebäude
1010 W i e n

Bitte in der Antwort die Geschäftszahl
dieses Schreibens anführen.

Z1 3687-01/87

Betrifft	GESETZENTWÜRFE
Zi.	<i>92 .GE' 987</i>
Datum:	23. OKT. 1987
Verteilt:	30. Okt. 1987 <i>Kraus</i>

St. Kajak

Der Rechnungshof beehrt sich, 25 Ausfertigungen seiner Stellungnahme zu den ihm mit Schreiben vom 5. Oktober 1987, GZ 20 044/11-1/1987, GZ 20 793/9-2/1987, GZ 21 136/2-1/1987, GZ 20 616/3-2/1987, übermittelten Entwürfen von Ergänzungen zu einer 44. ASVG-Novelle, einer 16. BKUVG-Novelle, einer 11. BSVG-Novelle und einer 13. GSVG-Novelle vorzulegen.

Anlage

23. Oktober 1987

Der Präsident:

i.V. Fiedler

Für die Richtigkeit
der *Beck* ung:



RECHNUNGSHOF
3, DAMPFSCIFFSTRASSE 2

A-1033 Wien, Postfach 240
Tel. (0 22 2) 66 36 46/0 oder

Klappe Durchwahl

Fernschreib-Nr. 135 389 rh a
DVR: 0064025

An das

Bundesministerium für
Arbeit und Soziales

Stubenring 1
1010 Wien

Bitte in der Antwort die Geschäftszahl
dieses Schreibens anführen.

Z1 3687-01/87

44. ASVG-Novelle und Be-
gleitgesetze (vorgezogene
Pensionsreform 1988); Begut-
achtung

Schr. d. BMAS vom 5. Okt. 1987,
GZ 20 044/11-1/1987,
GZ 20 793/9-2/1987,
GZ 21 136/2-1/1987,
GZ 20 616/3-2/1987

Die oa Entwürfe für Ergänzungen der zur Zeit in Begutachtung stehenden Novellen der Sozialversicherungsgesetze veranlassen den RH zu nachstehender Stellungnahme, von der das Präsidium des Nationalrats ue unterrichtet wird:

Die vorliegenden Entwürfe stellen den ersten Schritt zur Verwirklichung eines Maßnahmenpaketes zur Reform der Pensionsversicherung (PV) dar. Die angestrebte Gesamtreform soll letztlich auf drei Wegen verwirklicht werden:

1. durch höhere Beiträge
2. durch eine Reduktion der Pensionen
3. durch eine Verbesserung des Verhältnisses zwischen Aktiven und Pensionisten im Wege einer Erhöhung des Pensionsanfallsalters.

Die vorliegenden Entwürfe haben ausschließlich den zweiten Weg zum Gegenstand, dh sie bringen lediglich Kürzungen der Pensionsansprüche. Dieser Effekt wird bewirkt durch

1. Änderungen in der Pensionsbemessung
2. Änderungen bei den Ersatzzeiten
3. Verschärfte Ruhensbestimmungen

Der RH verschließt sich nicht den fiskalpolitischen Notwendigkeiten, die den oa Entwürfen zugrunde liegen und nimmt daher nur insoweit Stellung, als die Entwürfe Wertungswidersprüche in das Gesamtgefüge des Sozialrechts iwS hineinbringen oder Regelungslücken schaffen.

- 2 -

1. Änderungen in der Pensionsbemessung

Diese bestehen in einer Verlängerung des Bemessungszeitraumes von 10 auf 15 Jahre. Damit soll "eine höhere Beitragsgerechtigkeit erzielt und das Versicherungsprinzip gestärkt werden". Mit dieser Zielsetzung ist es allerdings unvereinbar, bei einem Pensionsantritt bis zum 50. Lebensjahr den bisher geltenden zehnjährigen Bemessungszeitraum beizubehalten.

2. Änderungen bei den Ersatzzeiten

2.1 Ausbildungszeiten

Künftig sollen Zeiten einer Schul(Universitäts)ausbildung nicht mehr beitragsfrei als Ersatzzeiten angerechnet werden; es wird jedoch die Möglichkeit eines Nachkaufes eröffnet. Begründet wird diese Maßnahme damit, daß "das kostenlose Studium, das öffentliche Mittel in nicht unbeträchtlichem Ausmaß erfordert, zumeist auch zu höheren Einkommen führt".

Im gegebenen Zusammenhang weist der RH einleitend darauf hin, daß mit der Schaffung von Ersatzzeiten in der PV eine gesellschaftliche Anerkennung der ihnen zugrunde liegenden Umstände zum Ausdruck gebracht wird. Dies geht am deutlichsten hervor, wenn man sich die echten Ersatzzeiten des ASVG in seiner Stammfassung (BGBl. 189/1955) in Erinnerung ruft. Damals galten als Ersatzzeiten (vgl. §§ 227 ff ASVG 1955) nur Zeiten der Ausbildung, des Wehr- und Kriegsdienstes sowie einer politischen Verfolgung. Seit 1955 wurde der Ersatzzeitenkatalog stark erweitert, wobei diese Ausdehnung hauptsächlich Zeiten galt, in denen Sozialleistungen bezogen wurden. So werden derzeit für den Versicherten beitragsfrei insbesondere folgende Zeiten angerechnet: Zeiten des Bezuges von Wochengeld, Zeiten eines Karenzurlaubes nach dem MSchG, Zeiten des Bezuges von Arbeitslosengeld, Krankengeld und Übergangsgeld sowie Zeiten einer unentgeltlichen beruflichen Ausbildung eines Kriegsofferbeschädigten. Darüberhinaus gelten gem § 18 Abs 1 SUG auch Zeiten des Bezuges von Sonderunterstützung als beitragsfreie Ersatzzeiten.

- 3 -

Es erscheint mehr als merkwürdig und würde einen nicht behebbaren Wertungswiderspruch im Sozialversicherungsrecht bedeuten, wenn einerseits mit der Begründung, sie erforderten beträchtliche öffentliche Mittel, Studien- und Ausbildungszeiten die Anerkennung als Ersatzzeit versagt wird, während andererseits Zeiten des Bezuges von Sozialleistungen (auch solcher, die in Wahrheit schon Pensionen sind; vgl. SUG) weiterhin als beitragsfreie Ersatzzeiten gelten sollen, obwohl hier den Betroffenen beachtliche öffentliche Mittel direkt zufließen.

Die vorgeschlagenen Änderungen veranlassen den RH weiters zum Hinweis, daß der Gesetzgeber in besonderen Fällen Ausbildungsverhältnisse sogar in die Pflichtversicherung einbezogen hat. Dies trifft nicht nur auf die Lehrlinge zu (vgl § 4 Abs 1 Z 2 ASVG), sondern auch auf Schüler(innen), die zu medizinischen Hilfsberufen ausgebildet werden sollen (vgl § 4 Abs 1 Z 5 ASVG). Auf letztere soll insb im Hinblick auf die im Entwurf vorgesehene Nachkaufsregelung für Schul- und Universitätszeiten eingegangen werden. Für die oben erwähnten, in die Vollversicherung einbezogenen Schüler mußte mangels eines ihnen zustehenden Entgeltes eine eigene Beitragsgrundlage gesetzlich festgelegt werden (vgl § 44 Abs 6 lit b ASVG; dzt monatlich 4 620 S). Im Hinblick auf § 53 Abs 2 ASVG trifft diesen Personenkreis jedoch keine Beitragslast, diese ist vielmehr voll (dh auch hinsichtlich der Dienstnehmeranteile) von der Ausbildungseinrichtung zu tragen. Aus der Sicht des Auszubildenden kommt diese Regelung im Ergebnis einer Ersatzzeit gleich, für die ja die Beitragsfreiheit kennzeichnend ist.

Lt vorliegendem Entwurf sollen Schul(Studien)zeiten hinkünftig nachkaufbar sein. Die Höhe des für jeden Monat zu zahlenden Nachkaufsbetrages beträgt 20,5 % der halben Höchstbeitragsgrundlage in der PV (Nachkaufsbetrag für 1987 daher 2 706 S). Dieser Betrag entspricht der Beitragslast eines pflichtversicherten Dienstnehmers, dessen Erwerbseinkommen die Höchstbeitragsgrundlage in der PV (dzt. 26 400 S) erreicht oder überschreitet. Dem verfassungsrechtlichen Gebot der Gleichbehandlung vergleichbarer Sachverhalte würde es weit eher entsprechen, wenn die bereits geltenden Rechtsvorschriften über die gesetzliche Beitragsgrundlage für unentgeltliche Ausbildungsverhältnisse (§ 44 Abs 6 lit b ASVG) auch als Grundlage für die Beitragsnachentrichtung der Ausbildungs(Studien)zeiten herangezogen würden. Anstelle eines Nachkaufsbetrages von 2 706 S je Monat ergäbe sich dann ein solcher von rd 950 S.

Im engen Zusammenhang mit der vorgesehenen Möglichkeit einer Beitragsnachentrichtung auf Basis der ^{haben} Höchstbeitragsgrundlage erhebt sich sofort die Frage,

- 4 -

ob allfällig nachgekaufte Monate im Leistungsfall bei der Ermittlung der Bemessungsgrundlage Berücksichtigung finden, wenn sie in die Bemessungszeit fallen. Immerhin waren für jeden nachgekauften Monat 2 706 S zu entrichten. Nach Ansicht des RH wäre angesichts der Höhe der Nachkaufsbeträge dafür in ähnlicher Weise Vorsorge zu treffen, wie es im Rahmen der "Sonderbestimmungen für Zeiten, für die Beiträge nachentrichtet wurden" bereits geschehen ist. Diese in § 251 Abs 4 ASVG enthaltenen Sonderbestimmungen sind allerdings wegen der taxativen Umschreibung ihrer Anwendungsfälle auf die künftig mögliche Nachentrichtung von Beiträgen für Ausbildungszeiten nicht anwendbar. Die bisher getroffene gesetzliche Vorsorge gilt nämlich ua nur für jene Auswanderungszeiten, die von den Begünstigten im Sinne der §§ 500 ff ASVG um 30 S pro Monat in der Pensionsversicherung der Angestellten nachgekauft werden können.

2.2 Abgeltung für Ersatzzeiten

§ 447g Abs 3 ASVG idgF sieht schon bisher die Abgeltung des Aufwandes für die Ersatzzeiten des Bezuges einer Geldleistung aus der Arbeitslosenversicherung (AIV) wegen Arbeitslosigkeit vor (Höhe: 7,5 % der AIV-Beiträge). Zukünftig sollen auch die Ersatzzeiten für den Karenzurlaub nach dem MSchG durch eine Zahlung des Familienlastenausgleichsfonds (FLAGFonds) in Höhe von 22,7 % des Aufwandes für Karenzurlaubsgeld abgegolten werden.

Hiezu stellt der RH grundsätzlich fest, daß jede Form einer Abgeltung beitragsfreier Ersatzzeiten deshalb problematisch ist, weil sich der tatsächliche Mehraufwand der PV-Träger, der aus der Anrechnung beitragsfreier Zeiten herrührt, auch nicht annähernd errechnen läßt. Unter diesem Aspekt betrachtet sind alle Überweisungen eher geeignet, den wahren Zuschußbedarf der PV völlig zu verschleiern. Ohne derartige Transferzahlungen würde er dem Bundesbeitrag entsprechen.

Unabhängig von diesen grundsätzlichen Ausführungen wäre zum § 447g ASVG neu festzustellen: vergleicht man die bestehende mit der neu einzuführenden Abgeltungsregelung, so fällt zunächst auf, daß die Höhe der Abgeltung für Ersatzzeiten einer Arbeitslosigkeit am Beitragsaufkommen der AIV anknüpft, diejenige für den Karenzurlaub jedoch am Leistungsvolumen, wobei der Prozentsatz offenbar am Beitragssatz orientiert ist, der für vollversicherte Dienstnehmer in der PV gilt (inkl. Zusatzbeitrag, Dienstnehmer- und Dienstgeberanteile zusammengenommen). Inwieweit beide in Zukunft bestehenden Ersatzzeitengruppen absolut oder auch nur im Verhältnis

- 5 -

zueinander den ihnen anlastbaren Mehraufwand der PV-Träger tatsächlich abgelten, läßt sich schwer abschätzen, zumal auch die Erläuterungen keine diesbezüglichen Berechnungen bringen. Der Umstand, daß § 447g Abs 3 ASVG neu von einer "Abgeltung bzw. teilweisen Abgeltung" (wörtliches Zitat) spricht, legt allerdings die Vermutung nahe, daß dieses Ziel nicht erreicht wird. Den Erläuterungen ist jedoch zu entnehmen, daß sich die mit dem neu eingefügten Passus "bzw. teilweisen Abgeltung" ausgedrückte Einschränkung auf den neuen Aufwandsersatz für Karenzzeiten bezieht. Sohin erweckt der Entwurf den Eindruck, daß mit der bestehenden und beizubehaltenen Formel die Ersatzzeiten für Arbeitslosengeldbezug voll, mit der neuen Regelung die Ersatzzeiten für Karenzurlaube jedoch nur zum Teil abgegolten würden. Hierzu wäre zu bemerken: im Jahre 1986 sind der AIV Beiträge in Höhe von 19 695 Mill S zugeflossen. Im gleichen Zeitraum betrug der Aufwand für das Arbeitslosengeld 6 815 Mill S, während für Karenzurlaubsgelder 2 806 Mill S aufgewendet werden mußten. Nimmt man jedoch die Abgeltung der Arbeitslosengeldbezugszeiten nach der Formel vor, wie sie nun für die Karenzurlaube vorgeschlagen wird, dann wären die Mittel der AIV aus diesem Titel nicht mit rd 1 469 Mill S (= 7,5 % der AIV-Beiträge), sondern mit rd 1 546 Mill S (= 22,7 % des Arbeitslosengeldes) zu belasten [1]. Der Passus von der teilweisen Abgeltung, der sich - wie gezeigt - nur auf die Abgeltung der Karenzurlaubszeiten bezieht, ist sohin nach der hier angestellten Vergleichrechnung unhaltbar und müßte deshalb ersatzlos gestrichen werden. Dies könnte umso leichter geschehen, als diesen Worten ohnedies kein normativer Gehalt innewohnt.

23. Oktober 1987

Der Präsident:

i.V. Fiedler

Für die Richtigkeit
der Ausfertigung:
Hack