



19/SN-46/ME

KAMMER DER WIRTSCHAFTSTREUHÄNDER

1081 WIEN VIII, BENNOPLATZ 4/1

//

TELEFON 42 16 72-0*

TELEX 112264

TELEGRAMMADRESSE WITREUKA WIEN

DVR: 0459402

An das
Bundesministerium für
Arbeit und Soziales

Stubenring 1
1010 Wien

A. Hajek

Betreff	GESETZENTWURF
Z	46 - G. 9. 87
Datum:	29. OKT. 1987
Verfasser:	

IHR ZEICHEN

IHRE NACHRICHT VOM

UNSER ZEICHEN

DATUM

1002/87/Dr.Schn/K

23.10.1987

BETRIFFT: Stellungnahme zu den Ergänzungen
44. ASVG-Novelle, 13. GSVG-Novelle,
11. BSVG-Novelle und 16. B-KUVG-Novelle

Die Kammer der Wirtschaftstreuhänder dankt für die Überlassung der "Ergänzungen" zu den bereits begutachteten Entwürfen der Sozialversicherungsnovellen und gestattet sich, infolge der weitgehend übereinstimmenden Regelungen eine zusammengefaßte Stellungnahme zu den obzitierten Novellenentwürfen abzugeben:

I. 44. Novelle zum ASVG; Ergänzung

Die Kammer der Wirtschaftstreuhänder kann sich aus politischer Sicht den Intentionen der Bundesregierung, die mit dem vorgelegten Entwurf verbunden sind, wohl nicht verschließen, doch muß sie sich gegen die übereilte Einführung einschneidender Änderungen im Sozialversicherungsrecht aussprechen. Dies muß umso mehr betont werden, als die derzeitige Situation auf dem Pensionssektor aufgrund der demografischen und wirtschaftsstrukturellen Prognosen bereits seit langem vorherzusehen war.

Angesichts dieses Hintergrundes wird einerseits vorgeschlagen, die allgemeine Beratungsdauer hinsichtlich des vorliegenden Entwurfes noch zu verlängern und andererseits schließlich eine längere Legisvakanz vorzusehen. Zumindest sollte aber eine Übergangsphase von einigen Monaten ins Auge gefaßt werden, wie sie etwa bei Inkrafttreten der 40. Novelle gegolten hat.

Abgesehen vom zeitlichen Aspekt der Neueinführung von Sozialrechtsbestimmungen, die die allgemeine Lebensplanung einer großen Anzahl von Menschen wesentlich berühren, begrüßt die Kammer der Wirtschaftstreuhandler den deutlichen Versuch, die finanziellen Probleme der Pensionsversicherung von der Ausgabenseite her in den Griff zu bekommen. Gleichwohl werden einige der vorgeschlagenen Maßnahmen noch einer speziellen Kritik zu unterziehen sein. Darüber hinaus muß festgehalten werden, daß bestimmte Leistungen, die dem Versicherungsgedanken nicht zuzuordnen sind, auch bei dieser Gesetzesänderung unangetastet geblieben sind. Hier wäre zu überlegen, ob nicht etwa die Einrichtungen des Hilflosenzuschusses und des Kinderzuschusses jenen Sozialsystemen zuzuordnen wären, zu denen sie sachlich ressortieren.

Den Erläuterungen ist unter anderem zu entnehmen, daß es sich bei den vorgeschlagenen Maßnahmen nur um einen ersten Schritt auf der Ausgabenseite handelt, dem ein weiterer Schritt auf der Einnahmenseite ("höhere Sozialabgaben der Erwerbstätigen") folgen soll. Bei der Ausgabenreduktion fällt auf, daß der Stock der Alt-Pensionen eine relative Schonung erfahren soll, obgleich es sich hier vielfach um Ansprüche handelt, denen eine hohe Zahl von Ersatzmonaten zugrunde liegt; und zwar solche, die sich bei künftigen Pensionen zumindest im Leistungsausmaß nicht mehr steigernd auswirken werden (z.B. Schul- bzw. Ausbildungszeiten). Dies bedeutet, daß das relativ hohe Niveau der Alt-Pensionen gehalten wird, während die im Umlageverfahren dafür aufkommende, im Erwerbsleben stehende jüngere Generation - die selbst ihre Pensionserwartungen deutlich herunterschrauben muß - durch höhere Sozialabgaben belastet werden soll. Diese doppelte Belastung der derzeit im Erwerbsleben stehenden Generation zugunsten der Aufrechterhaltung des relativ hohen Niveaus der Alt-Pensionen dürfte aber über kurz oder lang am sogenannten Generationenvertrag rütteln.

Zu den einzelnen Bestimmungen des Entwurfes wird folgendes bemerkt:

Zu Art. I Z.5 (§§ 91 - 95)

Die vorgeschlagenen Neuregelungen stellen erstmals den Versuch dar, verschiedene Alters- bzw. Hinterbliebenensicherungssysteme aufeinander in der Weise abzustimmen, daß bei Zusammentreffen von Leistungen aus "öffentlichen Kassen" ein Teil der Gesamtleistung unter bestimmten Voraussetzungen zum Ruhen gebracht wird. In der geplanten, sehr umfassenden Art und Weise bedeutet dieses Konzept ein deutliches Abgehen von dem Grundsatz, daß Pensionseinkommen einen Ersatz für jedwedes entgangene Erwerbseinkommen darstellen sollen.

Wenn dies eine politische Zielvorstellung darstellt, dann wäre es an den Erläuterungen gewesen, dieses Ziel eindeutig zu definieren. Es darf nämlich nicht übersehen werden, daß die nunmehr vorgeschlagene Regelung ihren Ausgang in den Überlegungen gefunden hat, eine aus unterhaltsrechtlicher Sicht eintretende Überversorgung bei gleichzeitigem Bezug von Eigen- und Hinterbliebenenleistungen zu verhindern. Über dieses Ziel wurde nunmehr hinausgegangen, zumal unter bestimmten Voraussetzungen auch mehrere Eigenpensionen Kürzungen unterworfen werden sollen.

Mit diesen Ausführungen soll nicht der Unantastbarkeit der verschiedenen Alters- und Hinterbliebenenleistungen das Wort geredet werden, doch wäre es auch hier Aufgabe der Erläuterungen gewesen, für das Verlassen bestehender Grundsätze eine Erklärung zu liefern. Statt dessen wurde in den Erläuterungen (vgl. Seite 2) die Zielvorstellung entgegen den tatsächlichen Auswirkungen der Neuregelung so formuliert, daß damit "eine Änderung der geltenden Bestimmungen bei Zusammentreffen mehrerer Personen bei absoluter Wahrung des eigenen Pensionsanspruches" herbeigeführt werden soll. Gerade bei hoch- bzw. höchstqualifizierten Personen kommt es gar nicht so selten zu mehrfachen Erwerbstätigkeiten,

die Zuordnungen zu dem einen und zu dem anderen sozialen Sicherungssystem mit sich bringen (z.B. selbständiger Wirtschaftstreuhänder - Pensionsversicherung nach dem GSVG - einerseits und Lehrer - öffentlich-rechtliches Dienstverhältnis - andererseits).

So gesehen bringen die neuen Ruhensbestimmungen bezüglich des Zusammentreffens von mehreren Eigenpensionen eine Problematik mit sich, die bereits Gegenstand eines Verfassungsgerichtshofverfahrens war. Die Gründe, die in diesem Verfahren zu einer Aufhebung der einschlägigen Ruhensregelung geführt haben, könnten im wesentlichen auch gegen die in Aussicht genommenen Regelungen ins Treffen geführt werden, die eine Kürzung von mehreren Eigenpensionen nach sich ziehen.

Anders stellt sich nach unserer Ansicht die Situation bei jenen Regelungen dar, die bei Zusammentreffen von Eigen- und Hinterbliebenenpensionen zu einer Leistungskürzung führen. Es kann nämlich in vielen einschlägigen Fällen aus unterhaltsrechtlicher Sicht nachgewiesen werden, daß der ungeschmälerter Bezug einer Hinterbliebenen- und einer Eigenpension zu einer materiellen Überversorgung führt. Hier ist es also auch sachlich gerechtfertigt, sämtliche Sicherungssysteme in die Neuordnung einzubeziehen.

Wenn in den Erläuterungen ausgeführt wird, daß "das Funktionieren dieser Regelung (voraus)setzt, daß gleichartige Bestimmungen in alle Vorschriften aufgenommen werden, die im Bereich des Bundes, der Bundesländer und Gemeinden sowie der öffentlich-rechtlichen Körperschaften Versorgungsansprüche regeln", dann muß dieser Auffassung vollinhaltlich beigezpflichtet werden. Aus realistischer Sicht kann aber nicht erwartet werden, daß eine so umfassende Regelung unter Mitwirkung von neun Landesgesetzgebern innerhalb weniger Wochen über die Bühne gehen wird. Es ist daher nicht einzusehen, warum die Begutachtungsfrist derart kurz angesetzt ist, daß eine fundierte Durchdringung des gesamten Ruhenskomplexes kaum möglich ist. Es wird daher vorgeschlagen, den gesamten Ruhenskomplex nochmals der Begutachtung zu unterwerfen.

Abgesehen von diesen Bedenken wäre aber jedenfalls zu prüfen, ob die Regelungen, die Kürzungen bei den auf landesgesetzlicher Basis gewährten Leistungen vorsehen, einer verfassungsrechtlichen Überprüfung standhalten. Man könnte nämlich der Auffassung sein, daß jene Bestimmungen, aufgrund deren landesgesetzlich statuierte Leistungen zum Ruhen gebracht werden, allein schon wegen Verletzung der Kompetenzbestimmungen der Bundesverfassung als verfassungswidrig erkannt werden. Zwecks Vermeidung verfassungsgerichtlicher Verfahren sollte sich die gegenständliche Regelung daher - abgesehen von den sonstigen vorgebrachten Einwänden - darauf beschränken, lediglich bundesgesetzlich geregelte Leistungen Kürzungsbestimmungen zu unterwerfen.

Zu § 91

Hinsichtlich jener oben dargelegten verfassungsrechtlichen Bedenken wird beispielhaft auf das Zusammentreffen einer Leistung gemäß § 91 Abs.2 Z.7 (Sozialversicherungspension) und eines öffentlich-rechtlichen Ruhegenusses im Sinne der Z.5 hingewiesen. Nach Abs.6 erhält nun die Sozialversicherungspension als nicht an vorderster Stelle stehende Leistung die Qualifikation eines Erwerbserstatzeinkommens, das seinerseits gemäß § 93 zu einem Ruhen des öffentlich-rechtlichen Versorgungsgenusses führt.

Im Abs.6 müßte weiters klargelegt werden, daß unter dem Begriff "Pension nach Dienst(Pensions)ordnungen öffentlich-rechtlicher Körperschaften" nur jene Leistungen verstanden werden, die derartige Körperschaften ihren eigenen Dienstnehmern gewähren, nicht aber jene Pensionsleistungen, die beispielsweise an Angehörige einiger Kammern freier Berufe als Altersversorgungsleistungen erbracht werden. Hier handelt es sich nämlich jedenfalls um Leistungen, die ohne jeden Zuschuß aus öffentlichen Mitteln zumeist nach versicherungsmathematischen Grundsätzen den Angehörigen der in Betracht kommenden Berufsstände aufgrund eingezahlter Beiträge zustehen.

Zu § 92

Auch hier sei unter Hinweis auf die obigen Ausführungen über die verfassungsrechtliche Problematik der Neuregelung ein Beispiel angeführt: Zusammentreffen einer Eigenpension mit einer Hinterbliebenenpension im Sinne des § 91 Abs.3 Z.3 - etwa Ruhegehalt nach einem Landesbediensteten. In diesem Fall wird also durch ein Bundesgesetz die Kürzung eines landesgesetzlich normierten Pensionsanspruches bewirkt.

Im § 91 Abs.5 Z.3 und 4 werden nunmehr ausdrücklich die Bezüge nach dem Bezügegesetz sowie gewisse Funktionärsentschädigungen als Erwerbseinkommen qualifiziert. Es sollte daher klaggestellt werden, ob die erwähnten Bezüge nunmehr auch gleicherweise als Erwerbseinkommen im Sinne der Bestimmung über die vorzeitige Alterspension bei langer Versicherungsdauer anzusehen sind.

Zu § 94

Gemäß § 94 Abs.1 ruht unter anderem eine Hinterbliebenenpension, wenn sie mit einem Erwerbseinkommen zusammentrifft, wobei der relativ niedrige Grenzbetrag von 3.694 Schilling anzuwenden ist. Eine Unstimmigkeit besteht nun darin, daß im Abs.2 wiederum der Fall geregelt ist, daß eine Hinterbliebenenpension mit einem Erwerbseinkommen zusammentrifft, wobei aber anstelle des vorgenannten Betrages ein nahezu doppelt so hoher Betrag, nämlich 6.878 Schilling zu treten hat.

Zu § 95

Zum Abs.1 dieser Bestimmung fehlen jegliche Erläuterungen, was beispielsweise zu der Frage geführt hat, ob Dienstgeberpensionen an Bedienstete von Kammern zuzüglich des ASVG-Teiles als Gesamtleistung im Sinne der gegenständlichen Bestimmung anzusehen sind, oder ob es sich bei derartigen Leistungen um zwei Eigenpensionen gemäß § 91 Abs.2 handelt, die letztlich zu einem Pensionsruhen führen. Eine Klarstellung dahingehend, daß es sich um eine einheitliche Leistung handelt, wäre daher angezeigt.

Weiters dürfte in der Regelung über den Jahresausgleich nicht mehr allein auf das Erwerbseinkommen abgestellt werden, sondern auch auf ein Einkommen aus einer Hinterbliebenenpension bzw. auf ein Erwerbseinkommen.

Zu Art. I Z.8 und 15 (§ 123 Abs.4 Z.1 und § 252 Abs.2 Z.1)

Die vorgeschlagene Neuregelung muß zweifellos vom Ansatz her begrüßt werden, doch wirft die Regelung bezüglich des Nachweises des "günstigen Studienerfolges" die grundsätzliche Frage auf, ob den Sozialversicherungsträgern tatsächlich die Prüfung übertragen werden kann, ob ein günstiger Studienerfolg im Sinne des Studienförderungsgesetzes 1983 vorliegt. Es sollte also eine Regelung gefunden werden, die den Universitätsbehörden die Aufgabe zuteilt, das Vorliegen des Kriteriums des günstigen Studienerfolges zu bestätigen.

Zu Art. I Z.11 (§ 227 Abs.2) und Art. II Abs.3 und 4)

Aus grundsätzlicher Sicht wird hier zu bedenken gegeben, daß die Erläuterungen keine Auseinandersetzung mit jenen Argumenten liefern, die seinerzeit bei Einführung dieser Ersatzzeiten für die beitragsfreie Anrechnung ins Treffen geführt wurden. Es handelt sich unter der Annahme, daß von der Einkaufsmöglichkeit Gebrauch gemacht wird, insbesondere für Akademiker, also im Regelfall hochqualifizierte Personen, um eine neue "Sozialabgabe" die für alle Personen unter einem bestimmten Alter mit einem Schlag eingeführt wird.

Weiters werden nach den Erläuterungen in Hinkunft Schul(Hochschul)zeiten nicht mehr bei der Leistungsbemessung (Steigerungsbetrag) angerechnet, wohl aber für die allgemeinen und besonderen Anspruchsvoraussetzungen. Daraus müßte man schließen, daß sie auch auf die 420 "für die Bemessung der Leistung zu berücksichtigenden Versicherungsmonate" im Sinne des § 253b zählen. Der Wortlaut des Abs.2 verwendet demgegenüber im wesentlichen die gleiche Wortfolge wie sie in der vorhin zitierten Bestimmung über die

vorzeitige Alterspension bei langer Versicherungsdauer angetroffen wird, was bereits zu einer gewissen Verunsicherung geführt hat. Eine entsprechende Gesetzesfassung wäre daher angebracht.

Der Einkaufsregelung ist schließlich zu attestieren, daß sie relativ einfach zu administrieren ist, dennoch sollte nicht übersehen werden, daß selbst ein absolviertes Hochschulstudium nicht immer der Garant für ein hohes Einkommen ist und daher die Möglichkeit einer Reduzierung des Einkaufsbetrages bei entsprechend geringem Einkommen vorgesehen werden sollte. Die Regelung des "leistungszuständigen Versicherungsträgers" zur Entgegennahme der Einkaufsbeträge wirft die Frage auf, wie die Versicherten eine solche fiktive Leistungszuständigkeit im jeweiligen Zahlungszeitpunkt eruieren sollen. Hier wäre eine einfachere Regelung, vornehmlich die Einzahlung bei dem für die Versicherung zuständigen Träger, vorzusehen. In der Folge sollte es dann bei einer solchen Zuständigkeit für den gesamten Einkauf, der sich ja über Jahrzehnte erstrecken kann, verbleiben.

Zu Art. I Z.13 (§ 238 Abs.2)

Die Änderung über die Bemessungsgrundlagenbildung entfernt sich offenbar von jenem Modell, nach dem die Bemessungsgrundlage über kurz oder lang aus sämtlichen Beitragsgrundlagen der Versicherungskarriere gebildet wird. Dies läßt sich daraus ersehen, daß die Ausdehnung der Bemessungszeit bestimmte Altersgruppe trifft, während bei zunehmendem Lebensalter die Bemessungszeit wieder kontinuierlich abnimmt. Wenn nun das Motiv der Neuregelung darin liegt, insbesondere die Inanspruchnahme von Frühpensionen weniger attraktiv zu gestalten, dann ist nicht einzusehen, weshalb die im Regelfall leistungsdrückende Neuregelung auch in den Versicherungsfällen der geminderten Arbeitsfähigkeit und - vor allem - des Todes gilt.

Wenngleich auch das unterschiedliche Pensionsalter für Männer und Frauen nach wie vor in Diskussion steht, so muß derzeit wohl noch von der einschlägigen Fünfjahresdifferenz ausgegangen werden. Es sollte daher, ähnlich wie bei der Bestimmung über die Wartezeit, auch bei der Neuregelung der Bemessungsgrundlage eine zeitliche Verschiebung vorgenommen werden. Das würde dazu führen, daß beispielsweise ein Mann und eine Frau, die mit 57 Jahren bei gleicher Versicherungsdauer und gleichen Beitragsgrundlagen eine gleichhohe Leistung zu erwarten hätten. Nach dem Entwurf ist demgegenüber die Bemessungszeit bei der Frau bereits um zwei Jahre kürzer als jene des Mannes. Gegen eine solche Differenzierung könnten sogar verfassungsrechtliche Bedenken angemeldet werden.

Zu Art.I Z.18 (§ 258 Abs.2)

Von der Einschränkung des Anspruches auf Witwen(Witwer)versorgung vor Erreichung des 35. Lebensjahres sind zwei Ausnahmen vorgesehen: Jene der "zehnjährigen Ehedauer" und die des "Arbeitsunfalles". Die Kammer der Wirtschaftstreuhänder erhebt dagegen insoweit Bedenken, die Witwenversorgung von der Todesursache abhängig zu machen. Dies dürfte eine nicht gerechtfertigte Überbewertung des berufsbedingten Todes darstellen. Insgesamt gesehen wird bei der vorgeschlagenen Neuregelung aber einmal mehr bemerkt, daß eine grundlegende Reform des Witwen(Witwer)pensionsrechtes in der Zukunft herbeizuführen wäre.

Zu Art.I Z.19 (§ 269)

Gegen die Ausdehnung des Ausmaßes der Abfindung in sämtlichen Fällen, in denen eine Witwen(Witwer)pension gemäß § 258 Abs.2 ausgeschlossen ist, werden Bedenken angemeldet. Jedenfalls scheint eine derartige Ausdehnung eines Leistungsanspruches mit den ansonst angestrebten Einsparungen nicht in Einklang zu stehen.

Zu Art. I Z. 26 (§ 420 Abs. 5)

Ausgehend von den in den Erläuterungen dargelegten Intentionen ist es unklar, ob diese durch die vorgeschlagene Neuregelung tatsächlich erreicht wird. Bisher war es nämlich so, daß bestimmte Bezugssteile zur Gänze auf die Funktionärspension angerechnet wurden, während nunmehr vorerst in vielen Fällen die Funktionärspension keiner Kürzung unterliegt. Bei Anwendung der Ruhensbestimmungen der §§ 90 bis 94 führt dann die zur Gänze ausbezahlte Funktionärspension zwar zu bestimmten Kürzungen, dies allerdings unter Berücksichtigung von gewissen Grenzbeträgen. In summa dürfte also nach der Neuregelung in diesen Fällen der Auszahlungsbetrag letztlich höher sein als bisher, was mit der vorgegebenen Zielsetzung nicht zu vereinbaren wäre.

Zu Art. I Z. 27 lit. a (§ 447g Abs. 3)

Die Wirtschaftstreuhandkammer begrüßte diesen Vorschlag aus der grundsätzlichen Überlegung, daß das Sozialversicherungssystem bei Erbringung versicherungsfremder Leistungen zwecks Erhöhung der finanziellen Transparenz die dafür aufgewendeten Mittel ersetzt erhalten soll.

II. 13. Novelle zum GSVG

Bezüglich der analogen Bestimmungen des Entwurfs wird auf die obigen Ausführungen des ASVG verwiesen. Zusätzlich wird folgendes vorgebracht:

Zu Art. I Z. 1 (§ 25 Abs. 1 erster Satz)

Dieser Bestimmung liegt die Absicht zugrunde, das wirtschaftliche Potential eines Versicherten bei der Beitragsgrundlagenbildung auszuschöpfen. Dieses Ziel kann aber nach unserer Auffassung nur dann erreicht werden, wenn man die Einkünfte aus dem entsprechenden drittvorangegangenen Kalenderjahr durch die Anzahl der Monate

teilt, während der die selbständige Erwerbstätigkeit in eben diesem Jahr ausgeübt wurde. Die Teilung der Einkünfte aus dem dritt-vorangegangenen Kalenderjahr durch die Anzahl der Ausübungsmonate im Beitragsjahr würde hingegen zweifellos nicht gewünschte Verzerrungen mit sich bringen.

Zu Art. I Z.12 (§ 116 Abs.9)

Da die Höchstbeitragsgrundlage gemäß § 25 Abs.6 Z.2 um ein Sechstel höher ist als die Monatsbeitragsgrundlage nach dem ASVG, müßte die gegenständliche Bestimmung entsprechend geändert werden (als Ausgangspunkt müßten sieben Sechstel der Höchstbeitragsgrundlage nach dem GSVG herangezogen werden).

Zu Art. I Z.17 (§ 148a)

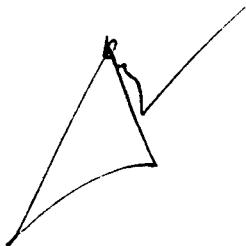
Analog zum § 222 ASVG müßte die Abfindung auch in den Leistungskatalog des § 112 GSVG aufgenommen werden.

III. 11. Novelle zum BSVG und 16. Novelle zum B-KUVG

Bezüglich dieser Novellen wird, insoweit Belange der Kammer der Wirtschaftstrehänder betroffen sind, auf die obigen Ausführungen zu den analogen Bestimmungen des ASVG und GSVG verwiesen.

Die Kammer bittet höflich um Kenntnissnahme und gestattet sich mitzuteilen, daß wunschgemäß 25 Ausfertigungen dem Präsidium des Nationalrates zugemittelt wurden.

Der Präsident:



Der Kammerdirektor:

