

Verein österreichischer Juristinnen  
Blechturmstraße 10/18  
1040 Wien

Stellungnahme des Vorstands zur Pensionsreform 2003

Namens des Vereins österreichischer Juristinnen ergeht folgende Stellungnahme zum Entwurf eines Bundesgesetzes, mit dem das ASVG, das GSVG, das BSVG und das B-KUVG im Rahmen des Budgetbegleitgesetzes geändert werden.

In den meisten Systemen der gesetzlichen Alterssicherung in Österreich, so vor allem im ASVG-System, ergibt sich die tatsächliche Höhe der Pension aus den Faktoren Bemessungsgrundlage und Zeitverlauf. Frauen haben bei beiden Faktoren mit spezifischen Benachteiligungen zu kämpfen, die sich nachteilig auf die Höhe ihrer Pensionen auswirken.

Im Gleichbehandlungsbericht der Kommission der Europäischen Gemeinschaft, der am 5.3.2003 veröffentlicht wurde, ist festgehalten, dass die Mehrheit der älteren BürgerInnen weiblich ist: fast 60% der über 65jährigen und fast zwei Drittel der über 75jährigen sind Frauen. Die europäischen Pensionssysteme stellen in sehr hohem Ausmaß auf typisch männliche Erwerbsbiographien ab. Pensionen, die eine Sicherung des Lebensstandards ermöglichen, hängen von einer möglichst durchgehenden Beschäftigung mit kontinuierlich steigenden Entgelten ab. Frauen können diese Voraussetzungen nur in geringem Maß erfüllen. Sie müssen häufig ihre Berufstätigkeit unterbrechen, um kleine Kinder oder ältere Angehörige zu versorgen.

Im österreichischen System der gesetzlichen Pensionsversicherung wird ein gewisses Maß an Absicherung für Frauen erreicht, indem ihnen als Ehefrauen nach dem Tod des Ehemannes ein Anspruch auf Witwenpension zugestanden wird. Allerdings haben viele Ehefrauen durch die steigenden Scheidungsraten keine Möglichkeit mehr, tatsächlich in den Genuss einer Witwenpension zu kommen.

Frauen sind mit spezifischen strukturellen Benachteiligungen am Arbeitsmarkt konfrontiert und belastet. Alle Studien und Auswertungen, die sich mit den Einkommen von Männern und Frauen beschäftigen, weisen aus, dass Frauen in Österreich um durchschnittlich 30% weniger verdienen als Männer, wobei die Unterschiede je nach Branche und Arbeitszeit bis zu 50% betragen können. Ein wesentlicher Teil dieser Einkommensunterschiede beruht darauf, dass Frauen nach familienbedingten Berufsunterbrechungen bei der Rückkehr auf den Arbeitsmarkt mit deutlichen Einkommensverlusten zu rechnen haben (vgl. dazu BMWA 2000, Geschlechtsspezifische Einkommensunterschiede). Studien im europäischen Vergleich, deren Ergebnisse auch auf Österreich bezogen sind, haben ergeben, dass 12% bis 23% der Einkommensunterschiede zwischen Männern und Frauen „nicht erklärbar“ sind. In Übereinstimmung mit der Einschätzung der Europäischen Kommission gehen wir davon aus, dass diese „nicht erklärbaren“ Einkommensunterschiede unmittelbare Auswirkung der strukturellen Benachteiligung von Frauen am Arbeitsmarkt sind.

Neben Berufsunterbrechungen wegen familiärer Betreuungspflichten sind die Einkommensunterschiede der zweite wichtige Grund für die Benachteiligung von Frauen in den österreichischen Systemen der Alterssicherung. Dies betrifft, und darauf möchten wir ausdrücklich hinweisen, alle Frauen ohne Unterschied und unabhängig von ihren privaten Lebensentscheidungen.

Bei den Neuzugängen in Pension 2000 betrug die durchschnittliche Bruttopension einer Arbeiterin € 531,-, also weniger als der Ausgleichszulagen-Richtsatz für Alleinstehende (Männer € 1.181,-) und einer Angestellten € 886,- (Männer 1.860,-), obwohl sich das Zugangsalter und die Versicherungsdauer beider Geschlechter nicht wesentlich unterscheiden. Bei diesen Zahlen verwundert es auch nicht, dass Altersarmut ein weibliches Problem ist. Die Ungleichheiten bei der Höhe der gesetzlichen Alterspension sind Resultate geringerer Bemessungsgrundlagen und niedrige-

rer Steigerungsbeträge wegen unterbrochener Erwerbsverläufe. (Quelle des Zahlenmaterials: Wirtschafts- und sozialstatistisches Taschenbuch 2002, Hg. Bundeskammer für Arbeiter und Angestellte)

Der vorliegende Begutachtungsentwurf entspringt konträr zu den öffentlichen Darstellungen der Regierungsparteien nicht einem übermäßigen Reformdruck bei den Pensionssystemen sondern dient ausschließlich der kurzfristigen Budgetentlastung (siehe dazu auch ÖVP-Generalsekretär Lopatka im Kurier vom 14.4.2004: Erst Pensions-, dann Steuerreform, <http://kurier.at/oesterreich/124361.php>).

Nach unserer Einschätzung vernachlässigt die Regierung mit diesem Entwurf in fahrlässiger Weise verfassungs- und gemeinschaftsrechtliche juristische Grundsätze zugunsten einer kurzfristig orientierten Budgetpolitik.

Wie oben dargestellt, bestehen in den Systemen der gesetzlichen Alterssicherung wesentliche faktische Ungleichheiten zwischen Männern und Frauen, die wiederum aus belegbaren und unabweisbar vorhandenen Unterschieden im Tatsächlichen resultieren. Die Regierung plant im vorliegenden Entwurf unter anderem, die Durchrechnungszeiträume für die Feststellung der Bemessungsgrundlagen für die Alterspensionen anzuheben. Damit werden sämtliche Beitragszeiten, d.h. alle versicherungspflichtigen Beschäftigungszeiten in die Berechnung der Pensionshöhe einbezogen. Wenn aber nicht mehr die 15 (bzw. 18) besten Versicherungsjahre sondern ein Durchschnitt sämtlicher Versicherungszeiten zur Bemessung herangezogen werden, verringern sich die Bemessungsgrundlagen entsprechend. Die Einbeziehung von Zeiten der Teilzeitbeschäftigung, der Selbstversicherung in einer geringfügigen Beschäftigung oder von Kindererziehungszeiten als Beitragszeiten (mit der Sonderbemessungsgrundlage in Höhe des Ausgleichszulagenrichtsatzes) bewirkt aufgrund dieser Maßnahme eine nachhaltige und nicht mehr ausgleichbare Verringerung der Bemessungsgrundlage. Dieses Problem wird im vorliegenden Entwurf noch dadurch verstärkt, dass keine der Lohnentwicklung entsprechende Aufwertung der länger zurückliegenden Beitragszeiten vorgenommen werden soll. Dies bewirkt für Frauen, dass länger zurückliegende Zeiten relativ guter Einkommen vor allfälligen Berufsunterbrechungen für die Pensionsberechnung weniger wert sind als neuere aber schlechter bezahlte Zeiten.

Der Gleichheitssatz der österreichischen Verfassung beinhaltet nach herrschender Lehre und Judikatur auch das Differenzierungsgebot, nach dem für den Gesetzgeber eine rechtliche Differenzierung dort geboten ist, wo sie sich aus relevanten Unterschieden im Tatsächlichen ergibt. Nach Art 7 Abs 2 B-VG sind Förderungen von Frauen gegenüber Männern zum Abbau faktischer Ungleichheiten zulässig. Nach unserer Einschätzung sind die faktischen Unterschiede zwischen Männern und Frauen, die die Berechnung der Pensionen aus der gesetzlichen Alterssicherung determinieren, so gravierend, dass eine schematische Erhöhung der Durchrechnungszeiträume (noch dazu ohne eine angemessene Aufwertung der Anpassungsfaktoren), die für Männer und für Frauen in gleicher Weise in Geltung tritt, für Frauen wesentlich nachteiligere Auswirkungen im Tatsächlichen hat. Dies bringt nach unserer Auffassung die Notwendigkeit mit sich, eine entsprechend differenzierte gesetzliche Regelung zu schaffen. Dabei ist auf jeweils konkrete Benachteiligungen differenzierend einzugehen: So müssten zum Beispiel die Beitragsgrundlagen für Zeiträume, in denen Versicherte wegen familiärer Betreuungspflichten Teilzeit gearbeitet haben, um eine entsprechend wirksamen Faktor aufgewertet werden, damit die Abwertung der Bemessungsgrundlage durch die Verlängerung des Durchrechnungszeitraums nicht voll durchschlägt. Denkbar wäre auch eine Berücksichtigung des relativen Einkommensnachteils von Frauen durch eine entsprechende Aufwertung ihrer Beitragsgrundlagen. Dies ist durch den Gleichheitssatz und durch Art 7 Abs 2 B-VG nicht nur gedeckt, sondern geboten.

Die von der Bundesregierung geplanten Änderungen sind zwar geschlechtsneutral formuliert, bewirken aber im Ergebnis eine Benachteiligung, die bei einer wesentlich größeren Zahl von Frauen als von Männern wirksam werden wird. Damit erfüllt die sogenannte Pensionsreform den Tatbestand einer mittelbaren Diskriminierung bei der Berechnung von Leistungen in Systemen der sozialen Sicherheit gem. Art 4 Abs 1 RL 79/7/EWG des Rates zur schrittweisen Verwirklichung des

Grundsatzes der Gleichbehandlung von Männern und Frauen im Bereich der sozialen Sicherheit (im folgenden GB-RL soziale Sicherheit). Die GB-RL soziale Sicherheit stellt gem Art 1 Abs 2 der RL 76/207/EWG des Rates zur Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung von Männern und Frauen hinsichtlich des Zugangs zur Beschäftigung, zur Berufsbildung, und zum beruflichen Aufstieg sowie in Bezug auf die Arbeitsbedingungen (im folgenden GB-RL) die Konkretisierung des Grundsatzes der Gleichbehandlung für die Systeme der sozialen Sicherheit dar. Daher sind die vom EuGH entwickelten Rechtssätze zum Tatbestand der unmittelbaren und der mittelbaren Diskriminierung jedenfalls auch auf die Sozialsysteme anzuwenden, selbst wenn sie in konkreten Einzelfällen zur GB-RL ergangen sind.

Von besonderem Interesse ist im vorliegenden Zusammenhang das Urteil in der Rechtssache Kutz-Bauer, C-187/00 des EuGH. Der EuGH hat darin unter Verweis auf die RS Seymour-Smith und Perez, C-167/97, ausgesprochen, dass auch eine mittelbare Diskriminierung sachlich gerechtfertigt sein kann, wenn sie einem legitimen sozialpolitischen Ziel dient. Er stellt weiter fest, dass zwar für Maßnahmen der Sozialpolitik ein weiter politischer Gestaltungsspielraum der Mitgliedsstaaten gilt, dass aber Haushaltserwägungen als solche kein mit den Mitteln der Sozialpolitik zu verfolgendes Ziel darstellen und daher keine sachliche Rechtfertigung für eine unmittelbare oder mittelbare Diskriminierung darstellen können (RZ 59). Er führte weiter aus: „Würde man im übrigen anerkennen, dass Haushaltsüberlegungen eine Ungleichbehandlung von Frauen und Männern rechtfertigen können, die andernfalls eine verbotene Diskriminierung aufgrund des Geschlechts wäre, so hätte dies zu Folge, dass die Anwendung und die Tragweite einer so grundlegenden Regel des Gemeinschaftsrechts wie die Gleichheit von Männern und Frauen zeitlich und räumlich je nach Zustand der Staatsfinanzen der Mitgliedsstaaten unterschiedlich sein könnten.“ (RZ 60). Auch zusätzliche Kosten für die Beseitigung der Diskriminierung können keinen Rechtfertigungsgrund darstellen (RZ 61).

Wir weisen nochmals darauf hin, dass die vorliegende „Reform“ keine innere Notwendigkeit hat und ausschließlich zum Zweck der kurzfristigen Geldbeschaffung für das Budget dient. Daher kann die Verstärkung der schon bisher wirksamen mittelbaren Diskriminierungen in den Systemen der gesetzlichen Alterssicherung, die mit dem Inkrafttreten dieser „Reform“ verbunden wäre, keinesfalls gerechtfertigt werden.

Wir fordern daher die Regierung auf, den vorliegenden Entwurf zurück zu ziehen und eine Reform der Pensions- und Rentensysteme zu erarbeiten, die den spezifischen Benachteiligungen der österreichischen Frauen tatsächlich Rechnung trägt.

Für den Vorstand des Vereins:

Mag.<sup>a</sup> Martina Thomasberger, Vorsitzende