



Das österreichische System der Pensionsanpassung¹

1 Allgemeines

Die österreichische Pensionsanpassung wurde als eine der letzten Großtaten einer damals langsam zerbrechenden Koalition erstmals mit dem Pensionsanpassungsgesetz 1965 (PAG), BGBl. Nr. 96, eingeführt. Dieser Einleitungssatz ist richtig und falsch zugleich. Schon die Materialien zum ASVG, die dem PAG vorangegangen waren und mit deren Hilfe man versucht hatte, der Aufwertung der Beitragsgrundlagen zum Zeitpunkt der Pensionsbemessung eine Aufwertung der bereits laufenden Pensionszahlungen zur Seite zu stellen bzw. nachfolgen zu lassen. Man muss nicht allzu große Geschichtskennntnisse haben, um sich zu fragen, wie denn die Pensionsversicherung die ersten zehn Nachkriegsjahre überstanden hat, während derer die Bundesregierung gemeinsam mit den Sozialpartnern mittels Lohn-Preis-Abkommen zu verhindern suchte, dass die Preise ständig den Löhnen davonlaufen. Davon konnten ja die Pensionen, die während der Geltung des „Reichsrechts“ angefallen waren, bei Angestellten aber zum

Teil noch aus der Zeit vor dem 2. Weltkrieg stammen konnten, nicht unberührt bleiben. Auch ist mir aus Nationalratswahlkämpfen meiner Kindheit deutlich in Erinnerung geblieben, wie auf den Plakaten der Linken gegen den vermeintlich drohenden Rentenklaue recht anschaulich mobilgemacht wurde.² Ich habe es daher für zweckmäßig gehalten, mir die Pensionsanpassung im Kontext der historischen Entwicklung anzuschauen, um das ganze System, mit dem ich mich zugegebenermaßen zum ersten Mal beschäftigte, überhaupt, vor allem aber auch die letzten 20 Jahre besser zu verstehen.

2 Die Pensionsanpassungen in der Nachkriegszeit

2.1 1945 haben Rentenansprüche³ aus wirtschaftlich ganz unterschiedlichen Zeiten bestanden: Es machte einen Unterschied, ob jemand aus der Zeit vor oder ab 1935 eine Angestelltenpension bezogen hat oder aus der Zeit ab dem 1.1.1939. Diese Rentenvielfalt traf spätestens ab 1947 auf eine sich ständig beschleunigende, durch kurz aufeinander-



Hofrat Prof. Dr. Rudolf Müller

ist Mitglied und ständiger Referent des VfGH und war Senatspräsident am VwGH. Er lehrt als Honorarprofessor für Arbeits- und Sozialrecht an der Univ. Salzburg und der WU Wien. Weiters Vorstandsmitglied der Österreichischen Juristenkommission und seit 1.1.2013 Vorsitzender der Kommission zur langfristigen Pensionssicherung.

- 1 Erweiterte Fassung eines Vortrags, gehalten am 29.4.2013 bei der Enquete des BMASK „Spannungsfeld nationale Sozialpolitik und EU-Recht: Welchen Handlungsspielraum gibt es für Österreich bei kommenden Pensionsanpassungen nach dem Bracher-Urteil?“ Die Vortragsform wurde im Wesentlichen beibehalten.
- 2 Bemerkenswert, dass sich der sog. „Managementclub“ (Untertitel: „Ideen die bewegen“) im Internet dieser Versatzstücke und dieser Ausdrucksweise bis hin zur Kopie eines der Plakatsujets heute wieder bedient, nur diesmal mit Stoßrichtung gegen den Bundeszuschuss zur Pensionsversicherung, der darin als Rentenklaue an der jüngeren Generation diffamiert wird, was weder politisch noch sachlich richtig ist; <http://www.management-club.at/wien/themen/2104/50430/Wehrt-euch-gegen-den-Rentenklaue> (letzte Abfrage 19.8.2013).
- 3 Im Hinblick auf die Änderung des Sprachgebrauchs während der Zeiträume, um die es im Folgenden gehen wird, werden Renten und Pensionen synonym der Einfachheit halber als Bezeichnung von Leistungen aus den Versicherungsfällen des Alters, wegen geminderter Arbeitsfähigkeit (Invalidität) und des Todes verwendet.

folgende enorme Preis- und Lohnsteigerungen gekennzeichnete Wirtschaftsentwicklung. Die sogenannte Nachkriegsinflation, verursacht durch einen Geldüberhang, dem keine entsprechende Güterproduktion gegenüberstand, führte dazu, dass die (Alt-)Rentner insgesamt Gefahr liefen, ihre ohnehin sehr bescheidene Existenzgrundlage zu verlieren. Die Politik versuchte der Entwicklung mit den berühmten Lohn-Preis-Abkommen beizukommen. Nach Währungsschnitten 1945 und 1947 wurden schrittweise immer mehr Güter von der Bewirtschaftung ausgenommen und der freien Preisbildung überantwortet. In diesem Zusammenhang griff man auch zum Mittel der Lohn-Preis-Abkommen zur Bremsung der Inflation. Das erste der insgesamt fünf Abkommen wurde im August 1947 beschlossen, das zweite im September 1948, das dritte im Mai 1949, das vierte im September 1950 und das fünfte im Juli 1951. Die Lohn-Preis-Abkommen gelten als Geburtsstunde der österreichischen Sozialpartnerschaft.

2.2 Die Anpassungen der Renten an geänderte wirtschaftliche Bedingungen setzen schon 1946 ein: Österreichischen Staatsbürgern mit dem Wohnsitz im Inland, die von einem österreichischen Versicherungsträger und zu dessen Lasten eine Altersfürsorgerente oder eine Rente aus der Invalidenversicherung beziehen und nicht zu den im § 17 des Verbotsgesetzes, StGBI. Nr. 13/1945, genannten Personen gehören, wurden mit Bundesgesetz vom 3. Juli 1946, BGBl. Nr. 159, bis zu einer Neuregelung zu diesen Renten zunächst Beihilfen gewährt, und zwar zur Altersfürsorgerente und zur Invalidenrente in der Höhe von 20,- S monatlich, zur Witwenpension 10,- S und zur Waisenpension 8,- S.

Voraussetzung für die Gewährung der Beihilfe an Empfänger der Invalidenrente war eine österreichische Vordienstzeit. Diese Voraussetzung galt bei den am Tage des Inkrafttretens dieses Bundesgesetzes im Rentenbezug stehenden Personen als erfüllt, wenn sie vor diesem Zeitpunkt das 65. Lebensjahr vollendet hatten. Dieses Gesetz betraf Rentenbezieher teils aus der Zeit vor Einführung einer Rentenversicherung für Arbeiter (diese Renten hatten Fürsorgecharakter), teils aus der Zeit nach Einführung der Rentenversicherung der Arbeiter. In beiden Fällen handelte es sich aus unterschiedlichen Gründen um Renten, die – so die Materialien (RV 128 BlgNR V. GP) – „die gegenwärtigen Kosten des Lebensunterhaltes kaum zu decken vermochten“. Der Sozialausschuss des NR (AB 134 BlgNR V. GP) bezeichnete das Gesetz als Notmaßnahme. Danach bewirkten die Beihilfen eine durchschnittliche Verbesserung der Leistung um 50 %. Das gibt eine Vorstellung davon, wie niedrig diese Renten gewesen sind.

2.3 Schon ein halbes Jahr später hat das 1. Sozialversicherungs-AnpassungsG vom 12.12.1946, BGBl. Nr. 13/1947, den im Laufe des Jahres 1946 eingetretenen enormen Preis- und Lohnsteigerungen Rechnung getragen. Die Pensionen (und andere Leistungen der gesetzlichen Sozialversicherung) wurden mit einem Teuerungszuschlag versehen, der fürs Erste in der Höhe des halben Betrages der Leistung (also eine Erhöhung um 50 %) gewährt wurde. Ferner wurde eine Mindesthöhe der Renten von 75,- S eingeführt (wovon naturgemäß Teilleistungsempfänger aufgrund zwischenstaatlicher Abkommen ausgenommen wurden). Mit demselben Gesetz wurden auch Versicherungsgrenzen und Höchstbeitragsgrundlagen auf das Eineinhalbfache angehoben.

Während die Beihilfen aus Steuermitteln geleistet wurden, kam der Teuerungszuschlag aus Mitteln der Sozialversicherung. Nach den Materialien (RV 262 AB 271 BlgNR V. GP) habe es sich als unmöglich erwiesen, dauernd am System des Preisstopps festzuhalten. Dies habe auch den Lohnstopp durchbrochen, wobei die Bewegung noch in Gang und weitere Lohnerhöhungen zu erwarten seien. Die Erhöhung der Versicherungsleistungen ab 1.1.1947 im Durchschnitt von 50 % sei daher erforderlich um „den realen Wert der Versicherungsleistungen den künftig zu gewärtigenden Durchschnittslöhnen verhältnismäßig anzugleichen“. Zusätzlichen Aufwendungen von 116,1 Mio. S, standen damals erwartete Mehreinnahmen bei den Beiträgen durch die Erhöhung der Löhne und Gehälter, aber auch der Höchstbeitragsgrundlagen von 61,9 Mio. gegenüber. 50 Mio. sollten vom Bund bevorschusst werden. Die Erhöhungen bezogen sich nicht auf neu anfallendes Krankengeld, weil dieses ja ohnehin von den bereits aktualisierten Beitragsgrundlagen berechnet worden war.

2.4 Weniger als ein Jahr danach wurden mit dem 2. Sozialversicherungs-AnpassungsG, BGBl. Nr. 185/1947, die Leistungen neuerlich erhöht und die Mindestrente auf 135,- S angehoben.

Ein bezeichnendes Licht auf die sozialen Verhältnisse der Zeit wirft die Bestimmung des § 6 dieses Gesetzes, wonach die sich aus diesen Gesetzen ergebende Erhöhung der Leistungen bei Prüfung der fürsorgerechtlichen Hilfsbedürftigkeit nicht anzurechnen war. Daraus kann man wohl den Schluss ziehen, dass es in dieser Zeit nicht wenige Fälle gegeben hat, in denen Pensionsbezieher zusätzlich Sozialfürsorgeempfänger gewesen sind, wie das damals geheißen hat, und die Erhöhungen durch das 1. PAG bei diesem Personenkreis nichts an der drückenden Armut geändert hätte, wenn im Gegenzug Fürsorgeleistungen im selben Umfang erloschen wären.

Nachkriegszeit: Der Wettlauf der Löhne mit den Preisen.

Die Materialien zu diesem zweiten Gesetz erwähnen das mittlerweile eingerichtete „wirtschaftliche Ministerkomitee“, welches auf Antrag der gemeinsamen Kommission aus Arbeiterkammer, Handelskammer, Landwirtschaftskammer und ÖGB beschlossen hatte, die Renten erneut um zwei Drittel zu erhöhen. Damit war gegenüber dem Stand vom 1.1.1947 eine Erhöhung von insgesamt 150 % erreicht.

2.5 Mit dem Bundesgesetz vom 15. Oktober 1948, BGBl. Nr. 223 („Änderung sozialversicherungsrechtlicher Vorschriften und Ernährungszulage zu Leistungen aus der Sozialversicherung“) wurden die Zuschläge nach den Sozialversicherungs-AnpassungsG um weitere 10 % auf 165 % der Leistung erhöht (gegenüber dem Ausgangswert vom 31. 12. 1946 also mehr als verdreifacht), wenn der Versicherungsfall vor dem 1. 1. 1947 (Wirksamwerden des 1. SV-AnpG) eingetreten war.

Bei einem Rentenanfall zwischen 1.1.1947 und 31.7. 1947 (2. SV-AnpG) erhöhte sich der Zuschlag auf 76 2/3 %, bei einem Rentenanfall zwischen 31.7.1947 und 1. 10. 1948 auf 6 % der Leistung. Die Mindestrente wurde auf 143,- S erhöht. Daran erkennt man die Unterschiede und Rentenhöhe vor und nach dem 1.1.1947.

Die Bedarfsgesetzgebung bis zum ASVG.

Diese Erhöhungen waren dem Lohn-Preisabkommen vom 16.9.1948 geschuldet und zeigen, dass sich die Zeiten hektischer Lohn- und Preisbewegungen vorerst etwas beruhigt hatten. Mit demselben Gesetz wurde „zum Ausgleich für wegfallende staatliche Preiszuschüsse für Lebensmittel ab Oktober 1948“ Empfängern wiederkehrender Geldleistungen aus der Sozialversicherung mit Wohnsitz im Inland ab 1.10.1948 eine Ernährungszulage gewährt. Die Ernährungszulage betrug fürs erste 34,- S monatlich bzw. 7,85 wöchentlich oder 1,12 täglich.

2.6 In der Folge ging man daran, Ungleichgewichte bei den Renten, die ihre Wurzel in der Vergangenheit hatten, allmählich auszugleichen. Mit dem ZusatzrentenG, BGBl. Nr. 151/1949, wurde als ein erster Schritt eine Zusatzrente für Bezieher von Angestelltenrenten vorgesehen, deren Versicherungsfall nach dem 31.12.1938, also unter dem Regime der reichsrechtlichen Vorschriften, eingetreten war. Diese Zusatzrenten sollten Ungleichheiten zwischen Angestelltenrenten aus der Zeit vor und ab dem 1.1.1939 ausgleichen: Für die Ersteren hatte der Reichsarbeitsminister aufgrund einer gesetzlichen Ermächtigung in § 6 des Zweiten Gesetzes über die Verbesserung der Leistungen in der Rentenversicherung, dt. RGBl. I 1942, 407, bereits Zusatzrenten vorgesehen. Hingegen waren Bezieher

von Angestelltenrenten, die ab dem 1.1.1939 angefallen waren, zurückgeblieben. Die Zusatzrente betrug 212,- S monatlich, für Witwen 125,80 S, allerdings nur insoweit, als ein Gesamtrentenbetrag von 397,50 S nicht überschritten wurde.

Interessant sind dazu die Ausführungen zu den sozialpolitischen Hintergründen im AB (885 BlgNR V. GP), die darauf hinweisen, dass sich der Abstand zwischen niedrigen und höheren Renten infolge der einheitlichen prozentuellen Anpassung in den Rentenanpassungsgesetzen stark vergrößert habe: Eine Rente von 100,- S sei auf 265,- S, eine Rente von 300,- S hingegen auf 795,- S gestiegen, sodass sich der Abstand von 200,- S auf 530,- S erhöht habe. Dies, obwohl es sich um die Abgeltung von für alle gleichen Lebenshaltungskosten gehandelt habe. Wie man sehen kann, ist das sozialpolitische Spannungsfeld zwischen prozentueller Pensionsanpassung und Pensionsanpassung mit Fixbetrag schon damals erkannt und diskutiert worden.

Für die Invalidenrentner erfolgte eine entsprechende Angleichung der Renten durch das BGBl. Nr. 112/1949. Es wurde der Grundbetrag der Rente ab 1.7.1949 von monatlich 34,45 S auf 98,95 S an den der Angestelltenrenten angeglichen.⁴

2.7 Die Serie der Pensionsanpassungen wurde mit dem Sozialversicherungs-Anpassungsgesetz 1951 fortgesetzt, womit den durch das 5. Lohn-Preis-Abkommen geänderten wirtschaftlichen Verhältnissen Rechnung getragen werden sollte. Die Teuerungszuschläge zu Leistungen aus der (Unfall- und) Rentenversicherung wurden um weitere 10 %, die Zusatzrenten um 20 % erhöht. Das führte dazu, dass die vor dem 1.1.1947 angefallenen Renten nunmehr die 2,18-fache Höhe des Ausgangswertes erreicht hatten. Die Mindestrente betrug nun (wieder unter Ausschluss der zwischenstaatlichen Teilleistungen) 172,- S. Die Ernährungszulage wurde auf 239,- S monatlich, 55,30 S wöchentlich oder 7,90 S täglich erhöht.

2.8. Diese Entwicklung kam schließlich mit dem Rentenbemessungsgesetz (RBG) vom 6.7.1954, BGBl. Nr. 151, das zum Teil ein Vorgriff auf das schon in Ausarbeitung befindliche ASVG war, zu einem vorläufigen Ende. Das neue Schlagwort der Rentenpolitik hieß „Entnivellierung“. Die Materialien zum RBG (RV 327 BlgNR VII.GP) weisen darauf hin, dass alle vorherigen Maßnahmen an der allgemeinen Unzufriedenheit über die Unzulänglichkeit der Renten nichts hätten ändern können. Insbesondere bei Beschäftigten mit längerer Be-

⁴ Außerdem wurde mit diesem Gesetz für Arbeiter erstmals eine von der Bedürftigkeit der Witwe unabhängige Witwenrente eingeführt, die den Materialien zufolge immerhin für 55.000 Personen von Bedeutung war (RV 853 BlgNR V. GP); vgl. dazu Zirrer, Die Angleichung der Invalidenversicherung an die Angestelltenversicherung, Soziale Sicherheit 1949, H. 8, 1.

schäftigungsdauer und entsprechendem Einkommen sei der Abfall vom Aktiv- zum Rentenbezug außerordentlich stark gewesen. Die Ersatzrate habe im Durchschnitt nur 45 % der Aktivitätsbezüge getragen. Zwei Hauptursachen dafür wurden ausgemacht: die Überbetonung von Fixbeträgen zugunsten versicherungszeitabhängiger Rentenkomponenten in der deutschen Rentengesetzgebung einerseits und die in der Nachkriegszeit erfolgten Rentenanpassungen, soweit sie in Form fester Zuschläge erfolgt sind, wie durch die Gewährung von Zusatzrenten und von Ernährungszulagen.⁵

Die „Entnivellierung“ sollte durch eine einheitliche prozentuelle Aufwertung der Renten (Rentenbestandteile ohne Ernährungszulage und Mietbeihilfe) zum 1.1.1955 um 89 % erfolgen, jedoch betrug die Höchstgrenze 1800,- S.⁶ Damit sollte bei den Altrenten aus der Zeit vor dem 1.1.1947 eine Erhöhung gegenüber dem ursprünglichen Wert auf das Sechsfache erfolgen. Ferner wurde eine 13. Rente in der Höhe der Oktoberrente eingeführt.

3 Die Entwicklung ab dem ASVG

3.1 Das Stammgesetz zum ASVG, BGBl. Nr. 189/1955, sah keine regelmäßige Anpassung von Renten über das durch das RentenbemessungsG erreichte Maß vor, wohl aber eine Berücksichtigung der wirtschaftlichen Entwicklung bei der Bemessung von Neurenten, also Renten, die ab dem 1.1.1956 angefallen waren, und zwar durch eine Aufwertung der Arbeitsverdienste etwa in dem Ausmaß, das sich aus der Entwicklung bis zum RBG ergab (§ 243 Abs. 1 Z. 2 lit. a ASVG). Durch eine neue Rentenbemessung (Bemessungsgrundlage war nunmehr der Durchschnitt der Beitragsgrundlagen der letzten 60 Versicherungsmonate vor dem Stichtag) wurden die Renten an den letzten Arbeitsverdienst herangeführt. Dadurch kam es aber zu einem zunehmenden Auseinanderklaffen zwischen Neurenten und Altrenten, das erst mit der 8. Novelle zum ASVG einigermaßen bewältigt werden konnte, weil es – so der Initiativantrag zur 8. Novelle (112/A zu 334 BlgNR IX. GP 17) – zu einer „argen Beunruhigung der Rentnerschaft geführt“ hatte.

3.2 Schon in der (1.) Novelle zum ASVG, BGBl. Nr. 266/1956, wird in § 522a ASVG eine Neubemessung der um 250,- S verminderten Altrenten für männliche Versicherte in der PV der Arbeiter mit dem 2,2-Fachen, sonstige Renten mit dem 1,7-Fa-



© Marco2811 - Fotolia.com

chen vorgesehen, in der PV der Angestellten mit dem 1,667-fachen der Rente. Nach den Materialien (RV 150 BlgNR VIII. GP) sollte der Anpassungsfaktor bei den Angestellten für Renten vor dem 1.1.1947 von 6 auf 7 erhöht werden. Die Differenz bei den Arbeitern ergab sich aus einem Sonderproblem für Versichertenrenten männlicher Versicherter, die nicht aufgrund des 1. SV-NG, BGBl. Nr. 86/1952, festgestellt worden sind und die daher in einem höheren Ausmaß nachzuziehen waren als die sonstigen Versichertenrenten.

3.3 Die 3. ASVG-Novelle, BGBl. Nr. 294/1957, erhöhte die Renten um 3,2 %. Ferner wurde die Rentobergrenze des RBG 1954 von 1.800,- S beseitigt. Mit derselben Novelle wurde übrigens die vorzeitige Alterspension bei Arbeitslosigkeit eingeführt.

3.4 Die 5. Novelle zum ASVG, BGBl. Nr. 290/1959, brachte ab 1.1.1960 im neuen § 522e ASVG eine Umrechnung der Altrenten. Im Wesentlichen ging es (in einem nach dem ZusatzrentenG 1949 zweiten Schritt zur Beseitigung von Altlasten) darum, die Auswirkungen der im Jahre 1935 durch das GSVG eingetretenen Rentenkürzungen zu beseitigen, die damals im Gefolge der Wirtschaftskrise vorgenommen wurden, wobei die Invaliditäts- und Altersrenten um 20 % und die Hinterbliebenenrenten um 10 % herabgesetzt worden waren. In den Materialien wird im Übrigen das „Altrentenproblem“ als besonders dringlich regelungsbedürftig erachtet.

3.5 Das „Altrentenproblem“ wurde schließlich durch die große Reform der 8. Novelle zum ASVG geregelt. Die 8. Novelle zum ASVG, BGBl. 294/1960, ordnete ab 1.1.1961 eine neuerliche,

Das Altrentenproblem ab dem ASVG.

⁵ Als Beispiel wird in den Materialien angeführt, dass die Mindestrente einschließlich Ernährungszulage und Wohnbeihilfe 441,- S betragen habe, das seien rund 25 % der Höchstrente von 1.800,- S. Die Mindestrente in der Angestelltenversicherung vor 1938 habe mit 50,- S hingegen nur 12,5 % der Höchstbeitragsgrundlage von 400,- S betragen.

⁶ Von der genannten Höchstgrenze waren vor allem die Versicherten der ehem. Sondernversicherungsanstalten der Presse, der Pharmazeuten und der landwirtschaftlichen Gutsangestellten betroffen, deren Höchstbeitragsgrundlage am 31.12.1938 mit 800,- S doppelt so hoch war, wie jene für die Angestelltenversicherung (400,- S vgl. RV z. 3. Novelle zum ASVG, 345 BlgNR VIII. GP, 9). Sie wurde erst mit der 3. Novelle zum ASVG beseitigt.



© drubig-photo - Fotolia.com

Die Reform der 8. ASVG-Novelle.

diesmal aber weitreichende Neuberechnung der Altersrenten durch die §§ 522f und 522g ASVG an, wobei zusätzlich auch Ersatzzeiten berücksichtigt wurden. Wie in den Materialien zur 13. Novelle berichtet wird (RV 289 BlgNR X. GP), wurden durch die 8. Novelle die Leistungen aus der Pensionsversicherung und die nicht nach festen Beträgen bemessenen Leistungen aus der Unfallversicherung auf das Lohnniveau des Jahres 1959 gehoben und damit der Unterschied zwischen Alt- und Neurenten in dieser Hinsicht beseitigt. Die 8. Novelle ist für die Pensionsanpassung deshalb wichtig, weil – wie wir sehen werden – damit die ersten Voraussetzungen für die Verwirklichung eines Systems der laufenden Anpassung der Pensionen und Renten an die Entwicklung der Löhne und Gehälter geschaffen wurden. Die Rentenreform der 8. Novelle wurde wegen ihrer für die damalige Zeit enormen Kosten (allein in der PV der Arbeiter ist von 1,2 Mrd. S die Rede) auf drei Jahre (1961 bis 1963) verteilt.⁷

3.6. Die durch die Angleichungen der 8. Novelle ermöglichte neue Methode der Pensionsanpassung wurde erstmals ab 1.1.1964 (13. Novelle, BGBl. Nr. 320/1963) angewendet, und zwar wurden je nach Anfall vor dem 1.1.1961 bzw. in den Jahren 1961, 1962 und 1963 alle Pensionen zwischen 6 % und 2,5 % aufgewertet. Dies wurde ein letztes Mal vor dem Inkrafttreten des PAG zum 1.1.1965 durch die 14. Novelle zum ASVG, BGBl. Nr. 301/1964, wiederholt und die Pensionen um weitere 1,9 % – nach den Materialien (AB 588 BlgNR X. GP) auf das Lohnniveau des Jahres 1963 – angehoben. Wie die Aufwertungsfaktoren ermittelt wurden, darüber geben die Materialien keine Auskunft, aber es ging im

Prinzip – so viel ergibt sich aus den Materialien – um die Anpassung entsprechend der Entwicklung der Löhne und Gehälter. Aus den Materialien zur 13. Novelle lässt sich jedoch entnehmen, dass die Höhe der Anpassung nicht allein von dieser Entwicklung (und damit vom relativen Wertverlust der Pensionen) bestimmt war, sondern sie fand ihre Grenze in den dafür vorhandenen Budgetmitteln. Mit der 13. Novelle begann insofern ein neues Zeitalter der Pensionsanpassung, als man nicht mehr – wie bis dahin – bei jeder Erhöhung jeweils die einzelnen Pensionen durchgerechnet hat, sondern „ein System einer nach Anfallsjahren gestaffelten prozentuellen Erhöhung“ gewählt hat. Darin spiegelt sich der Beginn des Maschinenzeitalters bei den Trägern der PV, eine wichtige Voraussetzung für die folgenden Systeme der Pensionsanpassung. Die Materialien (RV 289 BlgNR X. GP) äußern sich dazu wie folgt:

„Dieses System hat den Vorteil, daß die Pensionserhöhungen maschinell in kurzer Zeit durchgeführt und den Berechtigten ohne monatelange Wartezeiten angewiesen werden können. Es wird damit auf die notwendige individuelle Umrechnung, die anlässlich der künftigen Einführung eines Systems der laufenden Anpassung der Löhne und Gehälter vorzunehmen sein wird, nicht verzichtet. Die technischen Vorbereitungen für diese individuelle Umrechnung sollen vielmehr unabhängig von der gegenwärtig aktuellen Pensions(Renten)nachziehung laufend getroffen werden.“

Der IA zur 14. Novelle (134/A zu 520 BlgNR X. GP) stellte fest, dass mit der Anpassung an das Lohnniveau 1963 die Voraussetzung für eine systematische Anpassung an die Entwicklung der Löhne und Gehälter geschaffen sei.

3.7 Die Entwicklung seit dem Inkrafttreten des ASVG zeigt also zusammenfassend, dass nicht nur in den Notzeiten nach dem Zweiten Weltkrieg, als bei der Pensionsanpassung die Sicherstellung des

⁷ Die 8. Novelle zum ASVG umfasste auch Änderungen bei den Ruhensbestimmungen, die Einführung einer zweiten Rentensonderzahlung, Erhöhungen des Hilflosenzuschusses sowie die etappenweise Einführung der vorzeitigen Alterspension bei langer Versicherungsdauer, nämlich bei Vorliegen von 35 Versicherungsjahren. Dies übrigens mit der Begründung, dass in Österreich die Zahl der Invaliditätsrenten die Zahl der Altersrenten nicht unwesentlich übersteige, woraus der Schluss gezogen werden müsse, dass sehr viele Arbeitnehmer schon vor Erreichung des derzeitigen Rentenalters infolge vorzeitigen Verbrauches ihrer Arbeitskraft gezwungen seien, aus dem Arbeitsprozess auszuschneiden.

Existenzminimums und wohl auch finanzausgleichsrechtliche Überlegungen im Hinblick auf die Fürsorgelasten der Länder im Vordergrund standen, sondern dass auch in den nachfolgenden, ruhiger werdenden Zeiten nach der Wiedererlangung der Souveränität im Jahre 1955 politischer Konsens darüber bestanden hat, die Renten und Pensionen an der Entwicklung der Löhne und Gehälter teilhaben zu lassen und damit – wenngleich mit einer rund zweijährigen Verzögerung – auch die Kaufkraft der Pensionen zu erhalten. Ich würde das System der Pensionsanpassung bis hierher als die **Zeit der Bedarfsgesetzgebung** bezeichnen, denn das System der Pensionsanpassung bis zum und auch nach dem Inkrafttreten des ASVG hatte den Nachteil, dass es jeweils eines Gesetzgebungsaktes und eines beträchtlichen Verwaltungsaufwandes bedurfte, die Pensionsanpassungen durchzuführen. Das letztgenannte Problem wurde durch eine entsprechende technische Ausstattung der PV-Träger behoben und damit die Pensionsanpassung auf eine neue Basis gestellt, an der das eingangs schon erwähnte PAG anknüpfen und damit zugleich das erstgenannte Problem lösen konnte, nämlich die Befreiung der Pensionsanpassung vom Zwang des Gesetzgebungsaktes. Das bedeutete freilich nicht, dass eine politisch so hoch besetzte Frage wie jene der Pensionsanpassung vom Gesetzgeber völlig aus der Hand gegeben worden wäre, wie die folgende Entwicklung zeigt.

4 Das Pensionsanpassungsgesetz (PAG) 1965

4.1 Mit dem PAG 1965, BGBl. Nr. 96/1965, wollte der Gesetzgeber ausweislich der Begründung des im Nationalrat gestellten Initiativantrages bewirken, dass den Rentnern und Pensionisten nicht nur der von den Aktiven erreichte Ausgleich für die Veränderung des Geldwertes, sondern auch der von den Aktiven erlangte Anteil an der Steigerung des Volkseinkommens zugutekommt. Das war in diesen Jahren in der Tat ein Problem, wenn man sich vor Augen hält, dass sich das österreichische monatliche Durchschnittseinkommen aller Erwerbstätigen pro Kopf von 2.004,- S im Jahre 1957 auf 3.993,- S im Jahre 1966 erhöht, innerhalb eines Jahrzehnts also praktisch verdoppelt hatte. Die Steigerung der durchschnittlichen monatlichen Beitragsgrundlagen in der Sozialversicherung der Unselbstständigen (also begrenzt durch die Höchstbeitragsgrundlage und ohne die geringfügig Beschäftigten) hat in diesem Zeitraum immerhin auch rund 90 % betragen.

4.2 Die Pensionsanpassung (wie übrigens auch die Anpassung veränderlicher Werte) nach dem PAG beruht zentral auf der sogenannten Richtzahl i. S. d. § 108a Abs. 1 ASVG. Diese Richtzahl wurde aus dem Quotienten der Beitragsgrundlagen des dritt-

vorangegangenen Jahres und des zweitvorangegangenen Jahres ermittelt, wobei für die Feststellung der Beitragsgrundlagen durch die (damalige) Einordnung der Pflichtversicherten in die Lohnstufen jeweils nur zwei Zähltage, nämlich der 1. Februar und der 1. August eines Jahres, herangezogen wurden, das waren die Tage mit dem niedrigsten und dem höchsten Versichertenstand. Es wurde also z. B. für die Pensionsanpassung des Jahres 1968 im Jahre 1967 festgestellt, in welchem Ausmaß sich die Beitragsgrundlagen von 1965 auf 1966 verändert hatten. Die festgestellte Veränderung war die Richtzahl für 1968. Weitere Details erspare ich mir hier.

4.3 Während die Anpassung der veränderlichen Werte, insbesondere der Geringfügigkeitsgrenze und der Höchstbeitragsgrundlage durch das PAG **automatisiert** wurde, wurde die Renten- und Pensionsanpassung lediglich **dynamisiert**, d. h., die Festlegung des Pensionsanpassungsfaktors im Verhältnis zum Richtwert bedurfte jeweils einer politischen Willensbildung. Diese mündete zwar – anders als früher – nicht in einen Gesetzgebungsakt, jedoch erfolgte durch das PAG eine strikte rechtliche Rückbindung des Bundesministeriums für soziale Verwaltung (BMsV) sowohl an die Bundesregierung als auch an den Nationalrat, die erst mit der 51. Novelle zum ASVG aufgegeben wurde. Dazu wurde beim BMsV gemäß § 108e ASVG ein **Beirat für die Renten- und Pensionsanpassung** eingerichtet, der aus 14 Mitgliedern bestanden hat, die von Sozial- und Finanzministerium und von den Sozialpartnern entsandt wurden.

Der Beirat hatte bis 31. Mai eines jeden Jahres dem Bundesministerium für soziale Verwaltung ein Gutachten darüber vorzulegen, ob für die Anpassung der in den §§ 108g und 108h angeführten Renten und Pensionen als Anpassungsfaktor die Richtzahl oder welcher andere Faktor herangezogen werden soll (§ 108e Abs. 10). Bei Erstellung seines Gutachtens hatte der Beirat auf die volkswirtschaftliche Lage und deren Entwicklung sowie auf die Änderungen des Verhältnisses der Zahl der in der Pensionsversicherung Pflichtversicherten zur Zahl der aus dieser Versicherung Leistungsberechtigten Bedacht zu nehmen. Gemäß § 108f hatte schließlich der Bundesminister für soziale Verwaltung für jedes Jahr den Anpassungsfaktor (§ 108e Abs. 10) unter Bedachtnahme auf das Gutachten des Beirates für die Renten- und Pensionsanpassung durch Verordnung festzusetzen. Die Verordnung bedurfte nach § 108f Abs. 3 ASVG jedoch der Zustimmung der Bundesregierung und des Hauptausschusses des Nationalrates.

Gemäß § 108h ASVG in der Fassung des PAG waren schließlich mit Wirksamkeit ab 1. Jänner eines jeden Jahres die Pensionen aus der Pensionsversi-

Die Einführung der Pensionsdynamik durch das PAG 1965: Beteiligung der Pensionisten an der Lohnentwicklung.

cherung, mit Ausnahme des Knappschaftssoldes, für die der Stichtag (§ 223 Abs. 2) vor dem 1. Jänner des vorangegangenen Jahres lag (also schon damals mit einer mehr als einjährigen Verzögerung ab Pensionsanfall), mit dem Anpassungsfaktor zu vervielfachen.

4.4 Im Jahre 1971 hat Wolff dazu eine Bilanz veröffentlicht⁸ und kam zu dem Ergebnis, dass durch die gewählte Berechnungsmethode die Pensionsanpassung – abgesehen von der jeweiligen zeitlichen Verzögerung und der Anpassungsverluste am Beginn des Pensionsbezuges, auf die schon Rodler 1967⁹ hingewiesen hatte – deutlich hinter der Bruttolohnentwicklung zurückgeblieben war, und zwar von 1966 bis 1970 um rund 10 Prozentpunkte (44,3 % zu 34,5 %), das war etwa ein Viertel. Es wurde daher mit der **25. Novelle zum ASVG**, BGBl. Nr. 385/1970, einer Empfehlung des Beirates folgend, die Richtsatzermittlung geändert, und zwar wurden die oberen und unteren Grenzbeträge der Ausgangsjahre jeweils um einen bestimmten Prozentsatz nach oben korrigiert.

4.5 In der **Praxis des Vollzuges** entsprach die vom Beirat empfohlene und vom BM verordnete Pensionsanpassung stets dem Richtwert (so auch die Erlässe zur RV der 40. Novelle, 327 BlgNR XVI. GP). Es lässt sich den Materialien der Folgenovellen auch entnehmen, dass der Beirat zumindest mehrheitlich einer Abweichung von der Richtzahl an sich negativ gegenüberstand (vgl. RV 30. Novelle, 965 BlgNR XIII. GP, 9). Die dynamisierte Pensionsanpassung gleich also in der Praxis einer automatisierten.

4.6 Die 30. Novelle zum ASVG, BGBl. Nr. 23/1974, brachte eine neuerliche, vom Beirat angeregte Änderung des § 108a ASVG: Es hatte sich gezeigt, dass die zeitliche Verzögerung der Wirksamkeit der Pensionsanpassung angesichts der in den siebziger Jahren besonders hohen Steigerungsraten des Lohnniveaus (mit der nach meiner besten eigenen Erinnerung eine entsprechende Inflation Hand in Hand gegangen ist) die Aufgabe der Sicherung des Lebensstandards der Pensionisten nicht mehr ausreichend erfüllte. Die Ausgangsdaten für die Errechnung der Richtzahl wurden daher um ein halbes Jahr näher zum Bestimmungsjahr geschoben, sodass als letzter Zählmonat der Jänner des dem Stichtag vorangegangenen Jahres eingeführt wurde. Die Verzögerung der ersten Pensionsanpassung wurde beseitigt: Künftig wurden die neu angefallenen Pensionen schon ab dem auf den Stichtag folgenden Jahresersten erstmals aufgewertet. Daraus ergab sich für die Jahre 1974 bis 1977 anstatt einer Pensionssteigerung von 39,6 % eine solche von 45,6 %.

5 Die 40. Novelle zum ASVG

5.1 Die 40. Novelle zum ASVG, BGBl. Nr. 484/1984, brachte bekanntlich die erste große Pensionsreform seit der 8. Novelle zum ASVG; Sie beinhaltet eine grundlegende Neugestaltung der Pensionsformel, die Abschaffung des Grundbetrages, eine Verlängerung des Durchrechnungszeitraums der Pensionsbemessung von fünf Jahren auf zehn Jahre und die Abschaffung der Halb- und der Dritteldeckung zugunsten eines Rahmenfristsystems. Dies wurde flankiert von der Schaffung einer sogenannten „ewigen Anwartschaft“. Auch die Pensionsanpassung wurde bei dieser Gelegenheit einem Relaunch unterzogen.

5.2 Mit dieser Novelle ist, was die Problematik der Wertsicherung von Pensionen betrifft, ein Paradigmenwechsel eingetreten. Denn mittlerweile hatten sich die Zeiten geändert: Die zeitliche Verzögerung der Pensionsanpassung im Verhältnis zur Steigerung der Löhne und Gehälter war kein Thema mehr. Wurde bei früheren Novellen im Gefolge des PAG noch das Problem der „Ausklammerung der Struktureffekte“ so verstanden, dass es um Beitragsgrundlagensteigerungen ging, die nicht durch die wirtschaftliche Entwicklung, sondern durch das Wandern der Aktiven von niedrigeren in höhere Lohnbereiche verursacht wurden, ist nunmehr davon die Rede, dass infolge einer relativ hohen Arbeitslosigkeit die Aktiven insgesamt Einkommensverluste erleiden, die sich in der bisherigen Pensionsanpassung nicht widerspiegeln. Der Grundsatz, dass „der Rentner und Pensionist das Schicksal der Erwerbstätigen teilen soll“ (so die RV 40. Novelle, 327 BlgNR XVI.), GP, 17 sei damit nicht mehr erfüllt. Aus der bisherigen Richtzahl des § 108a ASVG wurde die „Aufwertungszahl“ für die veränderlichen Werte, während für die Festsetzung des Anpassungsfaktors für die Pensionen ein neuer Richtwert in § 108d ASVG eingeführt wurde, bei dem die Werte für Ausgangs- und Vergleichsjahr geringfügig anders berechnet wurden als für die Aufwertungszahl. Der Quotient der Beitragsgrundlagen von Ausgangsjahr und Vergleichsjahr wurde darüber hinaus aber verändert: Wenn die Bezieherquote von Arbeitslosengeld und Notstandshilfe höher als 2,5 % war, so sollte diese künftig richtwertmindernd in der Weise in die Berechnung einbezogen werden, dass die sich aus dieser Rate ergebende Verminderung der Pensionsanpassung auf durchschnittlich 20 Bezieherjahre verteilt wird.

Der Nachteil dieses Systems lag in einem systematischen Auseinanderentwickeln von Alt- und Neupensionen, weil ja bei der Pensionsbemessung die

**40. ASVG-Novelle:
Die Arbeitslosenrate
als Teil der Pensions-
anpassung.**

⁸ Wolff, Die neue Methode der Richtzahlbemessung, Soziale Sicherheit 1971, 4.

⁹ Rodler, Drei Jahre Erfahrung mit dem Pensionsanpassungsgesetz, Soziale Sicherheit 1967, 250.

Beitragsgrundlagen immer mit ungekürzten Aufwertungsfaktoren aktualisiert wurden, die laufenden Pensionen hingegen mit den gekürzten. Das System des Beirates und der politischen und rechtlichen Rückbindung des Bundesministers bei der Festsetzung des Pensionsanpassungsfaktors wurde beibehalten. Liest man die in den Materialien wiedergegebene Berechnungsformel und den Text des § 108d Abs. 5 bis 7 ASVG i. d. F. der 40. Novelle, so weiß man, dass nunmehr auch die höhere Mathematik in die Pensionsanpassung Einzug gehalten hatte.

5.3 Die 44. Novelle änderte an diesem System nur die Datenbasis: An die Stelle der unterschiedlichen Zähltage mit Hilfe von nicht immer fehlerfreien Dienstgeberunterlagen traten der Jahresdurchschnitt aus der mittlerweile angelegten **Versichertendatei des Hauptverbandes**.

6 Die Wende der 50. Novelle zum ASVG

6.1 Mit der 50. Novelle zum ASVG, BGBl. Nr. 676/1991, wechselte der Gesetzgeber ein weiteres Mal die Perspektive, und zwar in Richtung Gleichklang der verschiedenen Pensionssysteme bei den laufend wiederkehrenden Pensionserhöhungen, und zwar sollten – so die Materialien zur 50. Novelle (RV 284 BlgNR. XVIII. GP, 26) – die „relativen Einkommenszuwächse der Nettopensionen gleich sein denen der durchschnittlichen Nettoaktiveinkommen“; so sah dies das damals neueste Koalitionsübereinkommen vor. Als erster Schritt wurde im ASVG mit der 50. Novelle daher die mit der 40. Novelle eingeführte Bedachtnahme auf die Bezieherate von Arbeitslosengeld und Notstandshilfe wieder aus dem Gesetz beseitigt. Die Aufwertung früherer Beitragsgrundlagen wurde an das Vorjahr der Pensionsbemessung herangeführt (statt bisher an das zweitvorangegangene Jahr).

6.2 Die geplante „Nettoanpassung“ wurde sodann in einem zweiten Schritt mit dem SRÄG 1993, BGBl. Nr. 335/1993 (= 51. Novelle zum ASVG), verwirklicht. Zu diesem Zweck wurde in § 108d ein „Anpassungsrichtwert“ geschaffen: Dieser „ist durch Teilung des Nettosteigerungsfaktors der durchschnittlichen Beitragsgrundlage (Abs. 2) durch den Nettosteigerungsfaktor der durchschnittlichen Pensionsleistung (Abs. 5), vervielfacht mit dem Anpassungsfaktor (§ 108 Abs. 5) des Kalenderjahres, für das der Anpassungsrichtwert berechnet wird, zu ermitteln“. Die Grundlagen wurden näher an das Anpassungsjahr herangeführt, beruhten daher zum Teil auf Schätzungen, weshalb der Anpassungsrichtwert ein vorläufiger war, der – wenn sich herausstellte, dass er eine bestimmte Bandbreite über- oder unterschritten hatte, mit Wirkung für die Feststellung des Anpassungsfaktors der Folgejahre wieder korrigiert wurde.



© Jonas Wolff - Fotolia.co

Sie sehen: Die Mathematiker hatten im Sozialministerium deutlich die Oberhand über die Juristen gewonnen. Mit dem Anpassungsrichtwert ist aber noch nicht Schluss, denn: War die dem Anpassungsrichtwert entsprechende prozentuelle Erhöhung niedriger als die vom Österreichischen Statistischen Zentralamt für dieses Kalenderjahr bekanntgegebene Erhöhung der Verbraucherpreise im Jahresdurchschnitt, so war der Anpassungsrichtwert entsprechend der Erhöhung der Verbraucherpreise festzusetzen. Dies galt aber dann wieder nicht, wenn die Erhöhung nach dem Bruttosteigerungsfaktor der durchschnittlichen Beitragsgrundlage (Abs. 3 – ein neuer Akteur auf der Bühne, der Sache nach jedoch der frühere Richtwert) zu einer geringeren Erhöhung als jene aufgrund des Verbraucherpreisindex führen würde. Dann nämlich war der Anpassungsrichtwert in der Höhe des Bruttosteigerungsfaktors der durchschnittlichen Beitragsgrundlage (Abs. 3) festzusetzen.

Von der Brutto- zur Nettoanpassung.

Der Nettosteigerungsfaktor der durchschnittlichen Beitragsgrundlage eines Kalenderjahres war aus der Vervielfachung des Bruttosteigerungsfaktors der durchschnittlichen Beitragsgrundlage (Abs. 3) mit der Beitragsbelastungsmesszahl (Abs. 4), geteilt durch die Beitragsbelastungsmesszahl des Vorjahres, zu ermitteln (§ 108d Abs. 2). Letzte Kostprobe: Die Beitragsbelastungsmesszahl ergibt sich aus der Teilung des gewogenen Mittels der durchschnittlichen Beitragsgrundlagen für Arbeiter bzw. für Angestellte unter Berücksichtigung der Beitragsbelastung durch das gewogene Mittel der durchschnittlichen Beitragsgrundlagen für Arbeiter bzw. für Angestellte ohne Berücksichtigung der Beitragsbelastung (§ 108d Abs. 4). Selbst auf die Gefahr unzulässiger Vereinfachung hin lässt sich sagen, dass nicht wie bisher die beitragspflichtigen Arbeitsverdienste in Gestalt der Beitragsgrundlagen für die Berechnung dieses Faktors herangezogen wurden, sondern die um die Beitragslast ver-

minderten Beitragsgrundlagen. Wenn man auf diese Weise zwei verschieden hohe Zahlen um annähernd denselben Prozentsatz vermindert, dann vermindert sich auch ihre Differenz. Verkleinert sich die Differenz zwischen Zähler und Nenner, dann hat das eine Verringerung des Quotienten zur Folge, – die Umstellung auf Nettoanpassung hatte tendenziell eine Dämpfung der Pensionsanpassung zur Folge, die nur durch die Inflationsrate nach unten begrenzt war. Ich erspare dem Leser Näheres zur Berechnung des Anpassungsfaktors, weil dies voraussetzen würde, dass die Anpassungsfaktormesszahl und die Anpassungsrichtwertmesszahl auch noch zu erklären wären. § 108 f i. d. F. des SRÄG 1993 sei zur Lektüre empfohlen.

Die Wende zum bloßen Inflationsausgleich.

6.3 Das SRÄG 2000, BGBl. Nr. 92/2000, brachte – glaubt man vorerst den Materialien (RV 181 BlgNR XXI. GP, 45) – die „Entpolitisierung“ der Pensionsanpassung. Um – wie es in den Materialien heißt, – „die Problematik von Schätzfehlern bei der Ermittlung des Anpassungsrichtwertes zu mildern“, entfiel die Berücksichtigung der Inflationsrate im § 108d ASVG und es sollte die Berücksichtigung der Wertversicherung auf eine neue Basis gestellt werden: Die Differenz zur (höheren) Inflationsrate sollte durch Einmalzahlungen als „Wertausgleich“ geleistet werden (wobei dieser Wertausgleich durch das Pensionsharmonisierungsg 2004 wieder abgeschafft wurde). Die künftige Pensionsanpassung werde – so die RV (181 BlgNR XXI. GP, 45) – keinen „politischen Faktor“ (also keine Bandbreite) mehr enthalten, sondern lediglich das Ergebnis von Berechnungen darstellen. Gleichzeitig wurde der Beirat für die Renten- und Pensionsanpassung von der (bis heute bestehenden) Kommission zur längerfristigen Pensionsversicherung abgelöst.¹⁰

7 Das Pensionsharmonisierungsgesetz 2004

7.1 In der Zeit nach 2000 dienten alle Maßnahmen im Pensionsversicherungsrecht dem Ziel, eine als Folge der demoskopischen Entwicklung in der Zeit bis 2030 erwartete Finanzierungskrise der Pensionsversicherung zu verhindern. Das führte im Wesentlichen zu einer etappenweisen Verringerung der künftigen Pensionsanwartschaften der heute Aktiven im Wege längerer Durchrechnungszeiträume, zur schrittweisen Abschaffung der vorzeitigen Alterspensionen (mit Übergangsinstituten, wie der Langzeitversicherten [auch: „Hackler“]pension für bestimmte Jahrgänge bis 2014), zur Beitragspflicht

für früher unentgeltlich berücksichtigte Ersatzzeiten u. a. m. Wie erstmals 1985 bei der Berücksichtigung gestiegener Arbeitslosenzahlen bei der Pensionsanpassung stellt sich damit weiterhin die Frage des Beitrages der Pensionisten zur Genesung der Pensionsversicherung, wobei sich die Pensionsbezieher mittlerweile in einer völlig anderen Rolle wiederfinden: Waren in Zeiten des Wirtschaftsaufschwunges die Aktiven begünstigt und die Pensionisten tendenziell benachteiligt, haben wir es in den letzten zehn Jahren – ich vereinfache natürlich, aber mir geht es um die Tendenz – zumindest in der öffentlichen Debatte wieder mit einem „Altrentenproblem“ zu tun, haben doch die „Altpensionisten“ mit kürzeren Durchrechnungszeiträumen aus den „goldenen Zeiten“ der Pensionsversicherung plötzlich die Rolle der *beati possidentes* inne, von deren Besitzstand die heute 40-Jährigen nur träumen können, wengleich es – wie die Höhe der Durchschnittspensionen zeigt – auch bei den Altpensionisten viele Verlierer der Wirtschaftsentwicklung gibt.

Dieser Paradigmenwechsel gilt im noch stärkeren Ausmaß für den öffentlichen Dienst, dessen jüngere, besser verdienende Aktive mit einer Begrenzung ihrer Pensionsansprüche analog zum ASVG mit einer Höchstbeitragsgrundlage konfrontiert sind, wohingegen die jetzigen und zukünftigen „Altpensionisten“ der Geburtsjahrgänge vor dem 1. 1. 1955, den alten Besitzstand weiterhin für sich haben.

7.2 Vor diesem Hintergrund änderte das Pensionsharmonisierungsg, BGBl. Nr. 142/2004, das System der Pensionsanpassung neuerlich. Schaut man in den Text, dann sieht man, dass die Juristen offenbar die Lufthoheit von den Mathematikern zurückerobert haben. Der Anpassungsrichtwert des sagenhaften § 108d und mit ihm die Nettoanpassung wurde zu Grabe getragen. Neuer Maßstab für den Richtwert als Grundlage des Anpassungsfaktors wurde – sehr einfach – der Verbraucherpreisindex 2000, und zwar im Ausmaß der durchschnittlichen Erhöhung in zwölf Kalendermonaten bis zum Juli des Jahres, das dem Anpassungsjahr vorangeht. Der Richtwert hat dieser Erhöhung zu entsprechen und der BM hat den Anpassungsfaktor unter Bedachtnahme auf den von der Kommission erstmals für das Jahr 2006 beschlossenen Richtwert festzusetzen.

7.3 Das Ergebnis dieser letzten Reform überrascht: Seit 2006 wurde der Anpassungsfaktor in keinem einzigen Jahr nach diesem vom Gesetz vorgezeichneten Modus festgesetzt, sondern jedes Jahr durch einen Gesetzgebungsakt des Nationalrates anders

¹⁰ Neben der Berechnung des Anpassungsfaktors und des Wertausgleiches nach § 299a ASVG sollte dieses Gremium u. a. dreijährlich einen Bericht über die mittel- und längerfristige Situation (Szenarien der sich abzeichnenden Tendenzen, abgesichert durch ein makroökonomisches Modell) des österreichischen Pensionssystems vorlegen. Damit werde – so die RV 181 BlgNR XXI. GP – ein wesentlicher Beitrag geleistet, um die derzeit bestehende Verunsicherung über die Zukunft der Altersvorsorge abzubauen und der Politik die Möglichkeit zu geben, rechtzeitig entsprechende Maßnahmen zur Sicherung des Pensionssystems vorzusehen.

gestaltet. Es ist stets ein Mix von Erhöhungen nach Fixbeträgen und prozentuellen Erhöhungen, all dies nach Pensionshöhen gestaffelt, mitunter um Einmalzahlungen ergänzt, wobei die Ausgleichszulage in der Regel überproportional erhöht wurde. Im Ergebnis kann man in den Statistiken nachlesen, dass die Pensionen in den letzten zehn Jahren kumuliert 10 % an Kaufkraft verloren haben, während die Ausgleichszulagen etwa 20 % gewonnen haben. Für 2013 und 2014 hat der Gesetzgeber schon vorsorglich die Verminderung des Anpassungsfaktors im Gesetz festgeschrieben, die aktuell für 2014 dazu führt, dass bei einer Inflationsrate im Beobachtungszeitraum im Ausmaß von 2,6 % die Pensionsanpassung nur 1,8 % betragen wird. Mit Änderungen für niedrige Pensionen durch Gesetzgebungsakt darf gerechnet werden. Wir sind also von der De-facto-Automatisierung des PAG 1965 wieder zur Dynamisierung zurückgekehrt.

8 Zusammenfassende Würdigung

8.1 Wie wir gesehen haben, hatte während der gesamten Zeit seit 1945 der Gedanke der Werterhaltung der Pensionen einen hohen Stellenwert, wobei sich m. E. sehr grob drei Abschnitte unterscheiden lassen: Während es in der Zeit bis 1960 im Wesentlichen um die Sicherung des Überlebens der Pensionsbezieher („Schutz vor dem Rentenklaue“) und um die Bewältigung der Probleme der Altrenten aus der Zeit vor 1955 gegangen ist, stand von 1960 bis in die achtziger Jahre der Kampf um einen angemessenen Anteil der Pensionisten am enormen Wirtschaftsaufschwung im Vordergrund, wobei schon in diesen Zeiträumen der Stellenwert der Pensionsanpassung politisch extrem hoch besetzt war. Seit Mitte der achtziger Jahre hat sich der Fokus, aber auch die politische Bedeutsamkeit des Themas stark gewandelt: Wir haben es durchgängig mit dem Ziel der Eindämmung der Pensionskosten zu tun, und es geht in der Debatte vordergründig eher darum, welchen Anteil die vermeintlich glücklichen Alt-Pensionsbezieher an der Reform der Pensionsversicherung mitzutragen haben.

8.2 Während es viele Jahrzehnte hindurch – wenn gleich mit gewisser zeitlicher Verzögerung – immer darum gegangen ist, dass die Pensionsbezieher an der Steigerung des Volkseinkommens, soweit sich dieses in der Entwicklung der Löhne und Gehälter niedergeschlagen hat, teilnehmen sollten, geht es seit rund zehn Jahren nur mehr um einen Ausgleich für den Kaufkraftverlust. Das macht in Zeiten, in denen sich die Lohnerhöhungen nur wenig über diesen Bereich hinausbewegen, keinen großen Unter-

schied, führt aber in der Tendenz zu einer Vergrößerung des Abstandes von Löhnen und Gehältern einerseits und Pensionen andererseits sowie zur Problematik von Neu- und Altpensionisten. Im Allgemeinen wird die Pensionsanpassung nach Maßgabe der Lohnentwicklung als intergenerativ fairer angesehen. So gesehen müsste man einer Rückkehr zur Nettoanpassung das Wort reden.

8.3 Gleiche prozentuelle Erhöhungen führen zum Auseinanderdriften von Mindest- und Höchstpensionen und zu einer tendenziellen „Übersorgung“ der Bezieher hoher Pensionen, d. h. im Ergebnis zu einer gewissen Entsolidarisierung der Pensionsbezieher. Erhöhungen um gleich hohe Fixbeträge über längere Zeiträume haben wieder eine Nivellierung und schleichende Entwertung der Pensionen zur Folge, der höheren Pensionen stärker als der niedrigen. Einen nach der Pensionshöhe gestaffelten Mix von prozentueller Erhöhung und Fixbeträgen, wie dies seit 2006 gehandhabt wurde, müsste man angesichts dieses Befundes an sich als einen Königsweg betrachten. Dieser Weg kann aber dann, wenn diese Erhöhungen um den Verbraucherpreisindex nach oben und unten mäandrieren, dazu führen, dass die Pensionen, abgesehen davon, dass sie hinter der Lohn- und Preisentwicklung zurückbleiben, überdies im Durchschnitt tendenziell an Kaufkraft verlieren, wie das während der letzten zehn Jahre geschehen ist. Zudem stößt dieser Weg vor dem Hintergrund des Unionsrechts, insbesondere des Verbotes auch der indirekten Diskriminierung aus dem Grund des Geschlechts, wie die Entscheidung des EuGH in der Rs. Brachner zeigt, offenbar an Grenzen. Betrachtet man die nach bestimmten Pensionshöhen gebildeten Kohorten, dann bleibt bestenfalls eine Kohorte übrig, deren Zusammensetzung nicht zu einer (nicht schlechthin unzulässigen, aber besonders rechtfertigungsbedürftigen) indirekten Diskriminierung führt. Die unionsrechtlichen Grenzen der in den letzten Jahren geübten Vorgangsweise scheinen im Nebel zu liegen.¹¹

Die sozial gestaffelte Pensionsanpassung – Grenzen des Unionsrechts.



¹¹ Siehe dazu Robert Rebhahn, Seite 526 in diesem Heft.