



© mariesacha - Fotolia.com

Das System der Pensionsanpassung

I. Einleitung

Seit dem Jahr 2004 soll sich die Pensionsanpassung an der Entwicklung der Verbraucherpreise orientieren. Ziel dieser Regelung ist die Erhaltung der Kaufkraft der Pensionisten über den gesamten Bezugszeitraum. Das ASVG sieht vor, dass alle Pensionen mit dem Anpassungsfaktor zu erhöhen sind.¹ Der Anpassungsfaktor richtet sich nach dem von der Kommission zur langfristigen Pensionsversicherung festzulegenden Richtwert.² Dieser Richtwert ist so festzusetzen, dass die Erhöhung der Pensionen der Erhöhung der Verbraucherpreise entspricht.³

Das österreichische System der Pensionsanpassung ist jedoch geprägt von politischen Diskussionen und Eingriffen des Gesetzgebers in das Dauerrecht des ASVG. Seit 2004 wurde die Pensionsanpassung jedes Jahr abweichend vom Dauerrecht durch einfachgesetzliche Regelungen festgelegt und in den Schlussbestimmungen des ASVG verankert.

II. Historische Entwicklung der Pensionsanpassungen

1. Pensionsanpassungen bis 1965 – Ad-hoc-Methode

Bis 1965 bestand das Konzept eines „stationären Leistungsrechts“ in der Sozialversicherung. Der nominelle Wert einer ursprünglich gewährten Pension änderte sich nicht mehr. Durch die Inflation und die allgemeine wirtschaftliche Entwicklung⁴ ergab sich somit ein ständiger Wertverlust der Pensionsleistungen. Im Gegensatz dazu bestand auf der Einnahmenseite ein „dynamisches System“. Beiträge wurden in einem Prozentsatz vom jeweiligen Einkommen eingehoben, daher erhöhte jede nominelle Lohnsteigerung die Einnahmen. Die dadurch erforderlichen Anpassungen auf der Leistungsseite erfolgten bis 1965 anhand der sogenannten „Ad-hoc-Methode“⁵ durch sondergesetzliche Eingriffe.⁶



Mag. Ursula Koch
ist Juristin und Praktikantin in der Stabsstelle Allg. Rechtswesen der SVA d. gew. Wirtschaft sowie in der Abteilung Sozialpolitik und Gesundheit der WKÖ

1 § 108h Abs. 1 ASVG.

2 § 108f Abs. 1 ASVG und § 108e Abs. 9 Z 1 ASVG.

3 § 108f Abs. 2 ASVG.

4 Der Wertverlust ergab sich primär aufgrund des „Struktureffekts“. Neu anfallende Pensionen waren höher als bereits bestehende, da Neupensionisten in ihrer Aktivzeit besser verdient hatten als Altpensionisten.

5 Tomandl in Tomandl (Hrsg.), System des österreichischen Sozialversicherungsrechts, 25. Erg.-Lfg., 29.

6 Tomandl in System, 25. Erg.-Lfg., 29.

2. Pensionsanpassungsgesetz – PAG (BGBl. Nr. 96/1965)

Es wurden grundsätzlich zwei verschiedene Systeme der Anpassung festgelegt. Im Bereich der Einnahmenseite folgte man der automatischen Anpassung. Die Anpassung auf der Leistungsseite erfolgte auf dynamische Weise. Die Anpassung der Pensionen sollte der **Entwicklung der Bruttolöhne** folgen.⁷ Erfasst wurde „der Durchschnitt individueller Lohn-erhöhungen bei gleichbleibender Tätigkeit“.⁸ Es wurde der Beirat für Renten- und Pensionsanpassungen beim Sozialministerium eingerichtet. Dieser erstellte jedes Jahr ein Gutachten, das einen Vorschlag über die Höhe des Anpassungsfaktors enthielt. Bei Erstellung seines Gutachtens hatte der Beirat auf die volkswirtschaftliche Lage und deren Entwicklung Bedacht zu nehmen und die Änderungen des Verhältnisses der Zahl der in der Pensionsversicherung Pflichtversicherten zur Zahl der aus dieser Versicherung Leistungsberechtigten zu berücksichtigen.⁹ Der Anpassungsfaktor wurde in weiterer Folge vom Sozialminister durch Verordnung festgelegt, wobei er innerhalb eines bestimmten Spielraums vom Vorschlag des Beirats abweichen konnte.

3. 40. ASVG-Novelle (BGBl. Nr. 484/1984)

Aus sozialpolitischen Gründen wurde vom rechnerisch ermittelten Anpassungswert ein Abschlag vorgenommen. Die Arbeitslosenrate sollte bei der Anpassung der Pensionen berücksichtigt werden, solange diese über 2,5 % lag.¹⁰ „Das Schicksal der Pensionisten sollte einkommensmäßig an das der Erwerbstätigen gekoppelt sein und so gesteuert werden, dass [...] die Durchschnittseinkommen der Pensionisten in gleicher Weise durch die Berücksichtigung der Arbeitslosigkeit reduziert wurden, wie dies für das Durchschnittseinkommen der Erwerbstätigen der Fall war.“¹¹

4. 51. ASVG-Novelle (BGBl. Nr. 335/1993)

Die Arbeitslosenrate wurde nicht mehr berücksichtigt. Darüber hinaus ging man von der Anpassung an die Bruttolohnentwicklung ab¹² und strebte eine

„möglichst aktuelle Nettoanpassung“ aller Pensionen aus der Pensionsversicherung an. Die Anpassung erfolgte anhand einer „gleichschrittigen Entwicklung der Nettolöhne (d. h. nach Abzug sozialer Abgaben und noch vor Besteuerung) und der Nettopensionen (ebenfalls nach Abzug sozialer Abgaben und vor Besteuerung)“.¹³ Abgestellt wurde auf das durchschnittliche Pro-Kopf-Einkommen der Erwerbstätigen und der Pensionisten. Der nunmehr der Anpassung zugrundeliegende Anpassungsrichtwert war so festzusetzen, dass die „Veränderung der durchschnittlichen Nettobeitragsgrundlage genau der Veränderung der durchschnittlichen Nettopensionshöhe entsprach“.¹⁴ Auch wurden bei der Festsetzung des Anpassungsrichtwerts die Verbraucherpreise berücksichtigt, der Anpassungsrichtwert konnte daher nicht unter der Inflation liegen.

Bisher beruhten die Berechnungen des Anpassungsrichtwerts zur Pensionsanpassung auf statistischen Daten. Um „die größtmögliche Aktualität zu gewährleisten“, ging man nunmehr dazu über, den Anpassungsrichtwert anhand von Schätzungen vorläufig festzulegen. Die Pensionsanpassung erfolgte unter Zugrundelegung des vorläufigen Anpassungsrichtwerts. Sobald die statistischen Daten vorlagen, wurde ein endgültiger Anpassungsrichtwert festgelegt und kundgemacht. Damit war es möglich bei einer Abweichung der Schätzungen von den tatsächlichen Werten die Pensionsanpassung in den Folgejahren zu korrigieren.¹⁵ Wie in der Vergangenheit wurde der politische Spielraum bei der Festsetzung des Anpassungsfaktors durch eine Anpassungsbandbreite¹⁶ eingeschränkt.¹⁷ In der Praxis orientierte sich die Anpassung aus politischen Erwägungen am oberen Rand der Bandbreite. Da die endgültigen Werte niedriger waren als die vorläufigen, hätte zur Korrektur die Anpassung der Folgejahre niedriger ausfallen müssen. Eine solche Korrektur wurde aus politischen Gründen nach Möglichkeit vermieden. Schließlich einigte man sich aufgrund dieser Situation von der Anpassung anhand vorläufiger Werte abzugehen.

Ursprünglich war eine Verfassungsbestimmung ge-

Die zwischen 1965 und 1993 durchgeführten Pensionsreformen führten von einer Anpassung anhand der Bruttolohnentwicklung zu einer aktuellen Nettoanpassung.

7 Die Orientierung der Anpassung an den Bruttolöhnen sollte Altpensionisten einen Inflationsausgleich gewähren und sie darüber hinaus am allgemein steigenden Volkseinkommen teilhaben lassen. Somit sollte dem „Struktureffekt“ entgegengewirkt werden.

8 Tomandl in System, 25. Erg.-Lfg., 32 f.

9 § 108e Abs. 11 ASVG i. d. F. v. BGBl. Nr. 96/1965.

10 § 108d Abs. 1 und Abs. 5 ASVG i. d. F. v. BGBl. Nr. 484/1984.

11 EriRV 327 BlgNR XVI. GP.

12 Man hatte erkannt, dass die Anpassung an die Bruttolohnentwicklung unter Umständen zur Besserstellung von Pensionisten führen konnte. Pensionisten unterliegen gewissen, das Einkommen von Erwerbstätigen belastenden Abgaben nicht mehr. Daraus folgt, dass sich das Einkommen von Pensionisten, wenn sie von einer Beitragserhöhung nicht betroffen waren, stärker erhöht hatte als das der Erwerbstätigen (vgl. Tomandl in System, 13. Erg.-Lfg., 33 f.).

13 Tomandl in System, 13. Erg.-Lfg., 34. § 108d Abs. 4 ASVG i. d. F. v. BGBl. Nr. 335/1993.

14 Tomandl in System, 13. Erg.-Lfg., 35.

15 § 108 Abs. 6 ASVG und § 108f i. d. F. v. BGBl. Nr. 335/1993 und Tomandl in System, 13. Erg.-Lfg., 35 ff. Details zum System der Nettoanpassung siehe Stefanits, Überlegungen zu einer Neugestaltung der Pensionsanpassung, Soziale Sicherheit 2003/124.

16 § 108 Abs. 5 i. V. m. Abs. 7 ASVG i. d. F. v. BGBl. Nr. 335/1993.

17 Im Detail dazu siehe Tomandl in System, 13. Erg.-Lfg., 35 f.



Seit 2004 orientiert sich die Pensionsanpassung an der Entwicklung der Verbraucherpreise.

plant, die dem einfachen Gesetzgeber punktuelle Eingriffe in das Regelsystem der Pensionsanpassung verwehrt hätte. Diese Verfassungsbestimmung war allerdings politisch nicht durchsetzbar.¹⁸

5. Pensionsreform 2000 (BGBl. Nr. 101/2000)

Die Pensionsreform 2000¹⁹ hielt grundsätzlich am System der Nettoanpassung fest. Die durchschnittliche Nettopensionshöhe (vor Besteuerung) sollte im gleichen Verhältnis wie die durchschnittlichen Nettolöhne (ebenso vor Besteuerung) steigen. Zwei wesentliche Änderungen sind jedoch hervorzuheben:

- Die Änderung der Verbraucherpreise wurde nicht mehr berücksichtigt. Dies bewirkte, dass der Anpassungsrichtwert unter der Inflation liegen konnte. Aus sozialpolitischen Gründen wurde die Wertsicherung in der Form berücksichtigt, dass sich unter gewissen Umständen der Richtsatz der Ausgleichszulage an den Verbraucherpreisen zu orientieren hatte²⁰ und für Pensionsbezieher ohne Anspruch auf Ausgleichszulage das System der Einmalzahlungen institutionalisiert wurde, was wiederum eine Annäherung an die bis 1965 angewandte Ad-hoc-Methode darstellte.²¹

- Die Anpassungsbandbreite wurde aufgehoben. Die Pensionsanpassung sollte lediglich das Ergebnis von Berechnungen darstellen und **keinen Platz für politischen Spielraum** belassen.²² Hiermit beabsichtigte man den Übergang von einer dynamischen zu einer automatischen Anpassung.²³ An die Stelle des Beirats trat nunmehr die Kommission zur langfristigen Pensionssicherung.²⁴ Die Kommission hatte u. a. die Aufgabe, den Anpassungsfaktor selbstständig zu berechnen (nicht mehr nur einen Vorschlag zu erteilen) und ein Gutachten über die Ermittlung des Anpassungsfaktors zu erstellen.²⁵

III. Geltendes Recht – Pension harmonisierungsgesetz (BGBl I Nr 142/2004)

1. Allgemeines

Das geltende Recht beruht im Wesentlichen auf dem Pensionsharmonisierungsgesetz 2004. Damals entschied man sich, vom System der Nettoanpassung wegzugehen und die jährliche Pensionsanpassung an die **Entwicklung der Verbraucherpreise** zu koppeln.²⁶ Auf diese Weise sollte nicht nur die Wertsicherung der Pensionen über den gesamten Pensionsbezugszeitraum garantiert werden, sondern auch das Vertrauen in die gesetzliche Pensionsversicherung gestärkt werden.²⁷

2. Dauerrecht nach §§ 108 ff. ASVG

Nach dem Dauerrecht des ASVG sind alle Pensionen aus der Pensionsversicherung mit dem Anpassungsfaktor zu vervielfachen. Der Anpassungsfaktor wird vom Sozialminister durch Verordnung festgesetzt und kundgemacht. Bei der Festsetzung ist auf den Richtwert Bedacht zu nehmen, der von der Kommission zur langfristigen Pensionssicherung berechnet wird.²⁸ Der Richtwert gibt das Ausmaß der Inflation wieder.²⁹ Die Anpassung der Leistung ist von Amts wegen vorzunehmen.³⁰

18 Tomandl in System, 17. Erg.-Lfg., 37.

19 BGBl. Nr. 92/2000 wurde durch BGBl I Nr 101/2000 ersetzt.

20 § 293 Abs. 2 ASVG i. d. F. v. BGBl I Nr 101/2000.

21 § 299a ASVG i. d. F. v. BGBl I Nr 101/2000. Mit dem Strukturanpassungsgesetz 1996 (BGBl. Nr. 201/1996) wurde im Jahr 1997 erstmals erprobt, die Nettoanpassung durch eine nicht für künftige Anpassungen wirksame Einmalzahlung als Kaufkraftausgleich nur für niedrige Pensionen zu ersetzen („zusätzliche Ausgleichszulage“ – § 563 Abs. 12 ff. ASVG). Die Anpassung der Pensionen wurde für das Jahr 1997 nicht vorgenommen. Auch für die Jahre 1998 (§ 572 Abs. 15 ff. ASVG) und 1999 (§§ 577 und 578 ASVG) wurden Einmalzahlungen geleistet. Mit der Pensionsreform 2000 sollte dieses Modell gesetzlich als Standardmodell verankert werden („Wertausgleich“).

22 EriRV 181 BlgNR XXI. GP.

23 Tomandl in System, 17. Erg.-Lfg., 38.

24 § 108e i. d. F. v. BGBl I Nr 101/2000.

25 § 108e Abs. 9 i. d. F. v. BGBl I Nr 101/2000.

26 Ziegelbauer in Sonntag (Hrsg.), Kommentar zum Allgemeinen Sozialversicherungsgesetz 1, § 108 Rz 5 und § 108f ASVG. Die Mehrheit der EU-Staaten orientiert sich bei der Pensionsanpassung an der Entwicklung der Verbraucherpreise. Deutschland hingegen orientiert sich an der Entwicklung der Löhne. Zu den Schwächen des Systems der Nettoanpassung siehe Stefanits, Überlegungen zu einer Neugestaltung der Pensionsanpassung, Soziale Sicherheit 2003/124.

27 Auch wurden in § 79a ASVG Maßnahmen zur nachhaltigen Finanzierbarkeit der Pensionsversicherung (die sogenannte „Pensionsautomatik“) verankert.

28 § 108f Abs. 1 ASVG.

29 § 108e Abs. 9 Z 1 ASVG.

30 § 108k ASVG.

3. Einfachgesetzliche Eingriffe in das Dauerrecht

Für die Jahre 2004 und 2005 erfolgte eine vom Dauerrecht abweichende Regelung in § 607 Abs. 3a ASVG. Im Jahr 2004 wurden Pensionen ab 667,80 Euro (= Höhe der Medianpension³¹) mit einem Fixbetrag von 10,02 Euro erhöht. Auch wurden die Sozialversicherungsträger im Rahmen ihrer Unterstützungsfonds ermächtigt, jenen Pensionisten, deren Pensionen nicht höher als 780 Euro waren, eine Einmalzahlung in der Höhe des Vierzehnfachen von 0,6 % der jeweiligen Gesamtbruttopension zu gewähren.³² Im Jahr 2005 wurden Pensionen ab 686,70 Euro (= Höhe der Medianpension) mit einem Fixbetrag von 10,30 Euro erhöht.

Die Pensionsanpassung für die Jahre 2006 und 2007 legte der Gesetzgeber in § 617 Abs. 9 ASVG fest. Es erfolgte nur für jene Pensionen eine Anpassung in voller Höhe, deren Betrag die halbe monatliche Höchstbeitragsgrundlage nicht überstieg. Die übrigen Pensionen wurden mit jenem Fixbetrag erhöht, der der Aufwertung der Pension in Höhe der halben monatlichen Höchstbeitragsgrundlage entsprach.

Im Jahr 2006 erfolgte daher die Pensionsanpassung für Pensionen ab 1.875 Euro mit einem Fixbetrag von 46,88 Euro, im Jahr 2007 für Pensionen ab 1.920 Euro mit einem Fixbetrag von 30,72 Euro. Darüber hinaus gewährte der Gesetzgeber für das Jahr 2007 ebenfalls nach der Pensionshöhe gestaffelte Einmalzahlungen.³³

Für das Jahr 2008 normierte der Gesetzgeber in § 634 Abs. 10 ASVG für alle Pensionen, die den Ausgleichszulagenrichtsatz (747 Euro) erreichten bzw. überstiegen, eine von § 108h ASVG abweichende Regelung. Es erfolgte eine fünfgliedrige Differenzierung bei der Höhe der Pensionen. Pensionen von mehr als 2.161,50 Euro monatlich (entspricht 55 % der Höchstbeitragsgrundlage) wurden abermals nur mit einem Fixbetrag erhöht. Auch eine Einmalzahlung erhielten nur Pensionsbezieher mit einer Pension bis zu 2.800 Euro.³⁴

In den Jahren 2009 und 2010 erfolgte die Pensionsanpassung nach § 634 Abs. 12 ASVG. Im Jahr 2009 wurden Pensionen bis 2.412 Euro (entspricht 60 % der monatlichen Höchstbeitragsgrundlage nach § 45 ASVG) mit dem Faktor 1,034 vervielfacht (Anpassungsfaktor 2009: 1,032). Die Pensionsanpassung für 2009 wurde auf November 2008 vorgezogen

(§ 636 ASVG). Im Jahr 2010 wurden Pensionen bis 2.466 Euro (entspricht 60 % der monatlichen Höchstbeitragsgrundlage nach § 45 ASVG) mit dem Anpassungsfaktor vervielfacht. Alle übrigen wurden wiederum mit einem Fixbetrag erhöht (2009: 82,01 Euro, 2010: 36,99 Euro). Darüber hinaus gewährte der Gesetzgeber im Jahr 2010 Pensionsbezieher eine Einmalzahlung; allerdings nur bei Pensionen bis zu 1.300 Euro; Personen mit einer höheren Pension erhielten keine Einmalzahlung.³⁵

Im Jahr 2011 wurden nach § 658 Abs. 6 ASVG Pensionen ab 2.310 Euro gar nicht erhöht. Im Jahr 2012 erfolgte die Anpassung von Pensionen bis zu 3.300 Euro mit dem Anpassungsfaktor, die übrigen Pensionen mit einem geringeren Prozentsatz (§ 663 Abs. 4 ASVG).

Für die Pensionserhöhung in den Jahren 2013 und 2014 legt § 666 Abs. 3 ASVG³⁶ fest, dass der dem jeweiligen Anpassungsfaktor entsprechende Erhöhungsprozentsatz im Jahr 2013 um 1 % verringert wird und im Jahr 2014 um 0,8 %. Der Anpassungsfaktor für das Jahr 2013 beträgt 1,028.³⁷ Dies ergibt für das Jahr 2013 eine Pensionserhöhung von 1,8 %. Eine Staffelung erfolgte nicht. Die Regelung des § 666 Abs. 3 ASVG wird nicht auf den Richtsatz der Ausgleichszulagen angewandt, dieser wurde im Sinne der Armutsbekämpfung um 2,8 % angehoben.

IV. Die Absicht des Gesetzgebers

Die mit der Pensionsharmonisierung 2004 verfolgte Absicht des Gesetzgebers war, die Wertsicherung aller Pensionen über den gesamten Pensionsbezugszeitraum zu garantieren und darüber hinaus auch das Vertrauen in die gesetzliche Pensionsversicherung zu stärken. Das System sollte einen „ausgewogenen Ausgleich zwischen den Generationen gewährleisten“ und die mit der „Reform zwangsläufig verbundenen Lasten sollten unter Beachtung sozialer Gesichtspunkte möglichst gerecht verteilt werden, wobei die schon in Pension befindlichen Personen den höchsten Schutz verdienten“. Es sollte die „interne Gerechtigkeit“ des Systems verbessert werden³⁸ und „bestehende Pensionen unter Berücksichtigung von befristeten Sonderbestimmungen für hohe Pensionen ab 2006 mit dem Verbraucherpreis angepasst werden“.³⁹ Unter dem Gesichtspunkt der Generationensolidarität sollten „hö-

Durch einfachgesetzliche Eingriffe weicht der Gesetzgeber seit 2004 von der dauerrechtlichen Regelung zur Pensionsanpassung ab.

31 Die Medianpension ist jene Pension, die bei einem Vergleich aller Pensionen der Höhe nach genau in der Mitte liegt.

32 § 612 ASVG.

33 § 629 ASVG.

34 § 639 ASVG.

35 § 649 ASVG.

36 BGBl I Nr 35/2012.

37 BGBl II Nr 387/2012.

38 EriRV 653 BlgNR XXII. GP, 2.

39 EriRV 653 BlgNR XXII. GP, 4.

here Pensionen (ab der halben Höchstbeitragsgrundlage des ASVG) ab 2006 für drei Jahre mit Fixbeträgen erhöht werden“.⁴⁰

Nunmehr erfolgte die Pensionsanpassung höherer Pensionen bereits von 2004 bis 2010 mit Fixbeträgen. 2011 wurden höhere Pensionen gar nicht erhöht. 2012 gab es schlussendlich wieder eine prozentuelle Anpassung auch von höheren Pensionen. Die ursprünglich für drei Jahre vorgesehene Anpassung höherer Pensionen mittels Fixbetrag wurde vom Gesetzgeber auf bisher insgesamt sechs Jahre ausgedehnt und mit dem Grundsatz der Generationensolidarität und der verstärkten Beachtung der sozialen Komponente begründet.

Die Absicht des Gesetzgebers zur Pensionsharmonisierung 2004 wurde durch das Vorgehen des Gesetzgebers seit 2004 sehr stark ausgehöhlt. Wie bereits Tomandl festgehalten hat,⁴¹ erfolgte zum einen eine schleichende und erhebliche Entwertung der höheren Pensionen, was ja durch die Neuregelung nach § 108h ASVG für alle Pensionen verhindert werden sollte, zum anderen bringt ein solches Vorgehen beträchtliche Rechtsunsicherheit mit sich und bewirkt daher das Gegenteil der vom damaligen Gesetzgeber verfolgten Absicht der Vertrauensstärkung. Dies insbesondere, wenn man bedenkt, dass das Dauerrecht des § 108h ASVG seit 2004 hier im Wesentlichen unverändert geblieben ist und sämtliche abweichende Regelungen in die Schlussbestimmungen des ASVG aufgenommen wurden.

Unter dem Gesichtspunkt der Solidarität zwischen den Generationen und der Generationengerechtigkeit ist zu bedenken, dass das österreichische Pensionssystem nach dem Umlageverfahren ausgerichtet ist. Beiträge, die nunmehrige Pensionsbezieher in ihrem aktiven Erwerbsleben eingezahlt haben, wurden zur Finanzierung der Pensionen der vorherigen Generation herangezogen. Natürlich leistet jeder beitragszahlende Erwerbstätige einen entsprechenden Beitrag zur Erhaltung des Pensionssystems und schlussendlich kommt es auf die Gesamtsumme der Beitragszahler an. Jedoch folgt aus dem System der sozialversicherungsrechtlichen Beitragsberechnung, dass nunmehrige Bezieher einer höheren Pension in ihrem aktiven Erwerbsleben auch einen entsprechend hohen Beitrag zur Finanzierung des Pensionssystems geleistet haben. Insofern haben Bezieher hoher Pensionen bereits während ihres aktiven Erwerbslebens zum Ausgleich unter den Generatio-

nen und zur Generationengerechtigkeit überdurchschnittlich viel beigetragen. Unter dem Gesichtspunkt der Generationensolidarität kann die Frage aufgeworfen werden, warum gerade jene Gruppe von Pensionisten, die bereits während ihres Erwerbslebens einen überdurchschnittlichen Beitrag zum Pensionssystem geleistet hat, nunmehr bei der Anpassung ihrer Pensionen eine unterdurchschnittliche Aufwertung erfahren soll. Auch lässt es der allgemein im Sozialversicherungsrecht geltende Grundsatz der Solidarität sehr fraglich erscheinen, ob eine derart starke und vor allem einseitige Belastung bloß einer kleinen Gruppe von Personen tatsächlich gerechtfertigt werden kann. Dies insbesondere unter dem vom VfGH hervorgehobenen Standpunkt, dass „Maßnahmen des Gesetzgebers bei Pensionsbeziehern besonders schwer wiegen, da sich diese nur sehr schwer, wenn überhaupt, auf geänderte Umstände einstellen können“.⁴²

Unter Zugrundelegung des sozialversicherungsrechtlichen Beitragssystems kann durch das bisherige Vorgehen des Gesetzgebers auch die damit beabsichtigte Verteilung der Lasten unter Beachtung sozialer Gesichtspunkte nicht erreicht werden, da der Einsparungseffekt, wie von Tomandl angeführt,⁴³ nach schrittweiser Erhöhung der Schwellenwerte über die Jahre nur ein minimaler ist. Für Bezieher einer niedrigen Pension ergibt sich dadurch kein wesentliches „Mehr“ für deren Pensionsanpassung. Die Verstärkung der sozialen Komponente wird mit einem solchen Vorgehen daher nicht erreicht.

V. Das Äquivalenzprinzip in der Pensionsversicherung

Das österreichische Sozialversicherungsrecht kennt keine strenge Äquivalenz zwischen Leistung und Gegenleistung. Grundsätzlich sind der Umverteilungs- und Solidaritätsgedanke vorrangig. In der Pensionsversicherung wurde jedoch bereits in der Stammfassung des ASVG das Äquivalenzprinzip gegenüber dem Fürsorgeprinzip in den Vordergrund gerückt. Die damals bestehende Mindestrente wurde, „dem Versicherungsprinzip widersprechend“, abgeschafft. Anstelle der Mindestrente wurde die Ausgleichszulage zur Auffüllung von für den Lebensunterhalt unzulänglichen Renten eingeführt.⁴⁴ „Dem Äquivalenzprinzip liegt die Zielsetzung der materiellen Statussicherung zugrunde.“⁴⁵ Auch dem System der Pensionsanpassung liegt diese Zielset-

Das mit der Pensionsharmonisierung 2004 verfolgte Ziel wurde aufgrund der wiederholten Eingriffe nicht erreicht

40 ErlRV 653 BlgNR XXII. GP, 5.

41 Tomandl, Rechtsverweigerung durch den VfGH – dargestellt am Beispiel Pensionsanpassung, ZAS 2010/67 (68).

42 VfGH 29.11.2006, B 525/06.

43 Im Jahr 2009 lag der durch Fixbeträge erzielte Einsparungseffekt bei 0,6 % des Gesamtaufwandes für die Pensionsanpassung (siehe Tomandl, ZAS 2010/68).

44 ErlRV 599 BlgNR VII. GP.

45 Talos, Sozialversicherung zwischen Kontinuität und Umbau, Soziale Sicherheit 2005/397.

zung zugrunde. Die Pensionsanpassung sollte die Wertsicherung der Pensionen über den gesamten Pensionsbezugszeitraum garantieren, um die Kaufkraft der Pensionisten entsprechend erhalten zu können. Pensionen bestimmter Gruppen von Pensionsbeziehern wurden über die vergangenen Jahre erheblich entwertet. Die einfachgesetzlichen Eingriffe des Gesetzgebers in das dauerrechtlich verankerte System der Pensionsanpassung widersprechen daher der Zielsetzung der materiellen Statussicherung und dem Äquivalenzprinzip.

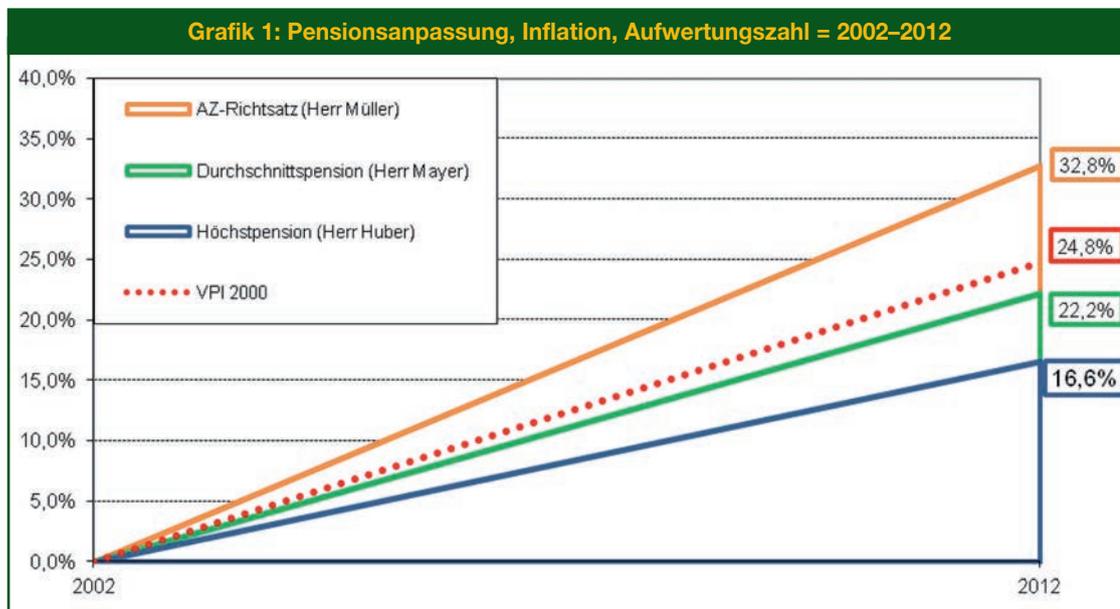
VI. Der Vertrauensschutz

Die Vorgehensweise des Gesetzgebers der letzten Jahre ist darüber hinaus auch unter dem Gesichtspunkt des Vertrauensschutzes zu hinterfragen.⁴⁶ Der Vertrauensschutz wird nach ständiger Rechtsprechung aus dem Gleichheitssatz abgeleitet. Der Gleichheitssatz wird verletzt, wenn durch Gesetze in im Vertrauen auf eine bestimmte Rechtslage erworbene Rechtspositionen nachträglich schwerwiegend und plötzlich eingegriffen wird. Gerade im Pensionsrecht kommt diesem aus dem Gleichheitssatz abgeleiteten Vertrauensschutz besondere Bedeutung zu. Bei Änderungen im Pensionsbereich muss nach Rechtsprechung des VfGH berücksichtigt werden, „dass sich die in Betracht kommenden Personen schon während ihres Erwerbslebens im

Vertrauen darauf eingerichtet haben, später eine am Erwerbseinkommen orientierte Pensionsleistung zu beziehen. Eine Missachtung dieses Vertrauens durch plötzliche, die (künftige) Lebensführung direkt treffende Maßnahmen des Gesetzgebers wiegt bei Pensionsbeziehern besonders schwer, weil es diesem Personenkreis meist nicht mehr möglich ist, sich im Nachhinein auf geänderte Umstände einzustellen.“⁴⁷

Durch die Normierung des Systems der Pensionsanpassung im Dauerrecht der §§ 108 ff. ASVG mit dem Ziel Wertsicherung der Pensionen über den gesamten Pensionsbezugszeitraum und der Stärkung des Vertrauens in die gesetzliche Pensionsversicherung wird ein Vertrauen aller Pensionsbezieher auf Anwendung dieser Normen erweckt. Wie Tomandl bereits ausgeführt hat, entsteht durch die im Wesentlichen unveränderte Geltung des Dauerrechts beim – nach VfGH-Rechtsprechung – besonders schutzbedürftigen Pensionsbezieher der Eindruck, für die Zukunft werde wieder das Dauerrecht angewendet,⁴⁸ was jedoch in den letzten acht Jahren nicht der Fall war. Da Eingriffe in das Dauerrecht jedes Jahr neu erfolgen, ist jeder einzelne Eingriff für sich genommen kein schwerwiegender. In einer Zusammenschau der Eingriffe der letzten zehn Jahre ergibt sich jedoch sehr wohl eine deutliche Entwertung höherer Pensionen (siehe nachfolgende Grafik).⁴⁹

Einfachgesetzliche Eingriffe des Gesetzgebers sind in Hinblick auf den Vertrauensgrundsatz zu hinterfragen.



46 Tomandl, ZAS 2010/69.

47 VfGH 29.11.2006, B 525/06.

48 Tomandl, ZAS 2010/69.

49 In diesem Zusammenhang wird auch auf das Urteil des EuGH vom 20.10.2011, C-123/10, Brachner, hingewiesen, in welchem der EuGH feststellt, dass das System der Pensionsanpassung in den Geltungsbereich der RL 79/7/EWG zur schrittweisen Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung von Männern und Frauen im Bereich der sozialen Sicherheit fällt und eine mittelbare Diskriminierung i. S. d. RL vorliegen kann, sofern durch die Regelung de facto ein erheblich höherer Prozentsatz von Frauen als von Männern benachteiligt wird. Durch die Vorgehensweise des Gesetzgebers, höhere Pensionen in den letzten acht Jahren geringer anzupassen als niedrigere Pensionen, wird ein erheblich höherer Prozentsatz von Männern als von Frauen benachteiligt. Dies wirft die Frage auf, ob das Vorgehen des Gesetzgebers Art. 4 der RL 79/7/EWG widerspricht.

Jahr	Ausgleichszulage ⁵⁵		Durchschnittspension ⁵⁶		„Höchstpension“ ⁵⁷		jährliche ⁵⁸
	Betrag	Erhöhung	Betrag	Erhöhung	Betrag	Erhöhung	Inflation
2002	630,92	-	771,00	-	2.308,91	-	1,8%
2003	643,54	2,00%	774,86	0,50%	2.320,45	0,50%	1,3%
2004	653,19	1,50%	784,88	1,29%	2.330,47	0,43%	2,1%
2005	662,99	1,50%	795,18	1,31%	2.340,77	0,44%	2,3%
2006	690,00	4,07%	815,06	2,50%	2.387,65	2,00%	1,5%
2007	726,00	5,22%	828,10	1,60%	2.418,37	1,29%	2,2%
2008	747,00	2,89%	849,10	2,54%	2.455,12	1,52%	3,2%
2009	772,40	3,40%	877,97	3,40%	2.537,13	3,34%	0,5%
2010	783,99	1,50%	891,14	1,50%	2.574,12	1,46%	1,9%
2011	793,40	1,20%	901,83	1,20%	2.574,12	0,00%	3,3%
2012	814,82	2,70%	926,18	2,70%	2.643,62	2,70%	2,4%
2013	837,63	2,80%	942,85	1,80%	2.691,20	1,80%	-
Veränderung	+206,71	+32,76%	+171,85	+22,23%	+382,29	+16,56%	+24,8%

VII. Tatsächliche Auswirkungen auf den einzelnen Pensionisten

Die Pensionsanpassung ist im Dauerrecht des ASVG abschließend geregelt. Eingriffe sind nicht vorgesehen.

Herr Müller ist alleinstehender Pensionist und Ausgleichszulagen-Bezieher. Im Jahr 2002 erhielt er eine Pensionsleistung in Höhe von 630,92 Euro.⁵⁰ Herr Mayer ist ebenfalls Pensionist. Er bezog im Jahr 2002 eine Pension in Höhe von 771 Euro. Seine Pension entsprach der Durchschnittspension des Jahres 2002.⁵¹ Der Pensionist Herr Huber erhielt die höchste Pension, die im Jahr 2002 erreicht werden konnte, nämlich 2.308,91 Euro.⁵²

Im Jahr 2013 stellt sich die Lage für diese drei Herren folgendermaßen dar:

Herr Müller, immer noch alleinstehend und Bezieher der Ausgleichszulage, erhält mittlerweile 837,63 Euro. Herr Mayer erhält im Jahr 2013 eine Pension von 942,85 Euro. Und die Pension von Herrn Huber beträgt 2013 nunmehr 2.691,20 Euro. Prozentuell bedeutet dies, dass die Leistung der Pensionsversicherung an Herrn Müller um 32,8 % erhöht wurde. Die Pension von Herrn Mayer wurde um 22,2 % erhöht und die von Herrn Huber um 16,6 %.

Die Inflation über diesen Zeitraum betrug insgesamt 24,8 %. Diese Zahlen stellen sich bildlich in Grafik 1 dar.⁵³

Es fällt auf, dass die Pension von Herrn Huber um

8,2 % unter der Erhöhung der Verbraucherpreise liegt. Die Pension von Herrn Müller hingegen liegt um 8 % über der Erhöhung der Verbraucherpreise. Die Pensionserhöhung von Herrn Mayer weicht lediglich um 2,6 % von der tatsächlichen Entwicklung des Verbraucherpreisindex seit 2002 ab. Grafik 1 wurde anhand nebenstehender Werte erstellt.⁵⁴

VIII. Resümee

Das Pensionsanpassungssystem ist seit 1965 nicht nur geprägt durch differenzierende Eingriffe des einfachen Gesetzgebers in Form von Sonderbestimmungen für einzelne Jahre, sondern auch das System der Anpassung selbst unterlag mehrfach grundlegenden Veränderungen. „Aufgabe der Pensionsversicherung ist es, Einkommensausfälle, die sich aufgrund des Erreichens eines bestimmten Alters, bei Minderung der Arbeitsfähigkeit oder durch den Tod des Familienerhalters ergeben, auszugleichen.“⁵⁵ „Aufgrund der wirtschaftlichen Veränderungen über die Jahre, insbesondere der laufenden Geldentwertung und steigenden Einkommen, ist es notwendig, die Sozialversicherung an diese Veränderungen anzupassen.“⁵⁶

Seit dem Pensionsharmonisierungsgesetz 2004 soll die Anpassung der Pensionen nicht mehr die (zu erwartende) Lohnentwicklung widerspiegeln, sondern Kaufkraftverluste für alle Pensionisten verhindern.⁵⁷ Durch einfachgesetzliche Eingriffe nahm der Gesetzgeber jedoch seit Einführung des neuen Systems jedes Jahr abweichende und auf Grundlage der Pensionshöhe differenzierende Regelungen vor.

Im Jahr 2004 entschied sich der Gesetzgeber zur Einführung eines Automatismus bei der Pensionsanpassung.⁵⁸ Das Dauerrecht des ASVG regelt das Verfahren der Pensionsanpassung abschließend. Ein Spielraum für politische Maßnahmen ist im Dauerrecht nicht vorgesehen.

Ist es der Wille des Gesetzgebers, die Pensionsanpassung jährlich neu zu gestalten, so müsste er auch im Sinne der Rechtssicherheit und Rechtsklarheit die dauerrechtliche Bestimmung des ASVG abändern oder aufheben.

50 Richtsatz für Alleinstehende im Jahr 2002. § 293 Abs. 1 lit. a sublit. bb ASVG.

51 Quelle: Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger.

52 Pensionsantritt zum Regelpensionsalter (60 bzw. 65 Jahre), keine Abschläge, 40 Versicherungsjahre (= 80 Steigerungspunkte), Höchstbeitragsgrundlagen während der maßgeblichen Bemessungszeit (= „15 beste Jahre“).

53 Für die Zurverfügungstellung der Berechnungen und die Unterstützung bedanke ich mich sehr herzlich bei Herrn Mag. Reinhard Seidenberger (Sozialrechtsexperte der SVA).

54 Bei den Berechnungen wurden die Einmalzahlungen nicht berücksichtigt.

55 Richtsatz für Alleinstehende (§ 293 Abs. 1 lit. a sublit. bb ASVG).

56 Quelle: Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger.

57 „Höchstpension“: die höchste Pension, die im Jahr 2002 erreicht werden konnte: Pensionsantritt zum Regelpensionsalter (60 bzw. 65 Jahre), keine Abschläge, 40 Versicherungsjahre (= 80 Steigerungspunkte), Höchstbeitragsgrundlagen während der maßgeblichen Bemessungszeit (= „15 beste Jahre“).

58 Jährliche Inflationsraten. Quelle: Statistik Austria.

59 Brodil/Windisch-Graetz, Sozialrecht in Grundzügen⁵, 128.

60 Brodil/Windisch-Graetz, Sozialrecht in Grundzügen⁵, 153.

61 Ziegelbauer in Sonntag, Kommentar, § 108 Rz 5.

62 Tomandl in System, 25. Erg.-Lfg., 30.