

REPUBLIK ÖSTERREICH
BUNDESKANZLERAMTA-1014 Wien, Ballhausplatz 2
Tel. (0222) 66 15/0
Fernschreib-Nr. 1370-900
DVR: 0000019

GZ 600.076/11-V/2/87

An das

Präsidium des Nationalrates

1017 Wien

Betrifft	GESETZENTWURF
Zl.	60
Datum:	28. OKT. 1987
Verteilt	30. Okt. 1987 Kelln

St. Jayek

Sachbearbeiter

Klappe/Dw

Ihre GZ/vom

Jabloner

2319

Betrifft: Entwurf eines Bundesgesetzes, mit dem das Allgemeine Sozialversicherungsgesetz geändert wird;
Ergänzungen

Der Verfassungsdienst übermittelt als Beilage 25 Ausfertigungen seiner Stellungnahme zum Entwurf von Ergänzungen zur 44. ASVG-Novelle.

Anlage

22. Oktober 1987
Für den Bundesminister für
Gesundheit und öffentlicher Dienst:
HOLZINGER

Für die Richtigkeit
der Ausfertigung:



**REPUBLIK ÖSTERREICH
BUNDESKANZLERAMT**

A-1014 Wien, Ballhausplatz 2
Tel. (0222) 66 15/0
Fernschreib-Nr. 1370-900
DVR: 0000019

GZ 600.076/11-V/2/87.

An das

Bundesministerium für
Arbeit und Soziales

1010 W i e n

DRINGEND

Sachbearbeiter	Klappe/Dw	Ihre GZ/vom
Jabloner	2319	00.044/11-1/87
		5. Oktober 1987

Betrifft: Entwurf eines Bundesgesetzes, mit dem das Allgemeine Sozialversicherungsgesetz geändert wird;
Ergänzungen

Der mit dem oben zitierten do. Schreiben übermittelte Gesetzentwurf gibt dem Verfassungsdienst - unbeschadet der laufenden Gespräche über eine "Gesamtlösung" der "Ruhensproblematik" - zu folgenden Bemerkungen Anlaß:

I. Gleichheitspolitische Bemerkungen

Im Sinne der rechtspolitischen Vorstellungen der Bundesregierung ("Opfersymmetrie") wäre es nach Ansicht des Verfassungsdienstes aus gleichheitspolitischer Sicht geboten, in das Kürzungssystem alle Pensionsleistungen miteinzubeziehen, die aus mit öffentlichen Geldern gespeisten Quellen stammen. In diesem Sinn sollten die Leistungen all jener Rechtsträger (auch juristischer Personen des Privatrechts) erfaßt werden, die der Rechnungs- und Geburungskontrolle durch den Rechnungshof unterliegen.

- 2 -

II. Zur kompetenzrechtlichen Grundlage

Der Allgemeine Teil der Erläuterungen enthält keine Aussage über die Zuständigkeit des Bundes zur Gesetzgebung und Vollziehung hinsichtlich der im Entwurf vorliegenden Vorschriften. Nach Ansicht des Verfassungsdienstes ist für einen Teil des Entwurfs auch keine derartige Kompetenzgrundlage zu finden bzw. wird in Zuständigkeiten der Länder zur Gesetzgebung und Vollziehung eingegriffen. Die §§ 91 bis 95 regeln das "Zusammentreffen" von Eigenpension, Hinterbliebenenpension, Erwerbsersatzeinkommen und Erwerbseinkommen. Im § 91 Abs. 2 werden die hier maßgebenden Leistungen bzw. Einkünfte so definiert, daß auch Leistungen auf Grund eines öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnisses, und zwar auch auf Grund landesgesetzlicher Vorschriften, für das Ruhen erheblich werden. Nun könnte der Bundesgesetzgeber, gestützt auf die Kompetenz zur Gesetzgebung und Vollziehung des "Sozialversicherungswesens" (Art. 10 Abs. 1 z 11 B-VG) durchaus auch solche Leistungen berücksichtigen, indem sie als Tatbestandselemente eingesetzt werden. Die Rechtsfolge, d.h. die Vollziehung der Pensionskürzung, kann aber verfassungskonform nur hinsichtlich der Leistungen erfolgen, für die dem Bund die Zuständigkeit zur Gesetzgebung und Vollziehung zukommt. Wenn nun etwa § 92 Abs. 1 festlegt, daß beim Zusammentreffen einer Eigenpension mit einer Hinterbliebenenpension die Hinterbliebenenpension um einen bestimmten Prozentsatz ruht, so wird auf Grund dieses Wortlauts entgegen der Behauptung in den Erläuterungen, daß das Funktionieren der Ruhensbestimmungen im Sinne des Entwurfs voraussetzt, daß gleichartige Bestimmungen in alle Vorschriften aufgenommen werden, die im Bereich des Bundes, der Länder und Gemeinden sowie der öffentlich-rechtlichen Körperschaften Versorgungsansprüche regeln, eine Kürzung von - dem Bund nicht zugänglichen - Ruhegenüssen unmittelbar auf Grund des vorliegenden Entwurfs möglich.

- 3 -

Der Entwurf greift somit in Zuständigkeiten der Länder (vgl. Art. 21 Abs. 1 und 15 Abs. 1 B-VG) ein.

Hinsichtlich der dem Bund "nicht zugänglichen" Leistungen ist auch eine Vollziehung des Bundes unzulässig, zumal sich die Frage stellt, wie überhaupt der nach der Vollziehungsklausel des Entwurfs zuständige Bundesminister für Arbeit und Soziales rechtstechnisch eine Pensionskürzung von öffentlich-rechtlichen Leistungen der Länder oder Gemeinden vornehmen sollte.

Der Verfassungsdienst verkennt nicht, daß die Verwirklichung des rechtspolitischen Ziels der Bundesregierung, beim Zusammentreffen mehrerer Pensionen aus öffentlichen Quellen ein Ruhm vorzusehen, nur verwirklicht werden kann, wenn alle einschlägigen Rechtsbereiche aufeinander abgestimmt geregelt werden. Soweit man hier nicht den Weg gehen will, entsprechende Regelungen bloß für den Bereich des Sozialversicherungswesens und der öffentlich-rechtlichen Leistungen im Bundesbereich vorzunehmen, bleibt nur der Weg, den vorliegenden Entwurf verfassungsrechtlich durch eine besondere Kompetenzbestimmung abzustützen und rechtstechnisch aus dem Zusammenhang des ASVG zu lösen.

Im Rahmen dieser bundesverfassungsrechtlichen Fundierung wäre auch zu bestimmen, welcher Rechtsträger die Berechnung vorzunehmen hat und daß die dafür erforderliche Koordination - auch über die Grenzen der einzelnen Vollziehungsbereiche hinaus - gewährleistet ist.

III. Zu gleichheitsrechtlichen Aspekten

Es liegt auf der Hand, daß der gegenständliche Entwurf unter Aspekten des verfassungsrechtlichen Gleichheitssatzes (Art. 7 B-VG) besonders kritisch zu prüfen ist. Der Verfassungsdienst möchte sich in diesem Zusammenhang darauf beschränken, auf die besonders hervorstechenden Problemkreise hinzuweisen:

- 4 -

1. Problematik der Kürzung von öffentlicht-rechtlichen Pensionen.

Unabhängig von den kompetenzrechtlichen Bedenken (vgl. Pkt. II) ist darauf hinzuweisen, daß pensionsgesetzliche Regelungen, die eine Kürzung der Pensionen beim Zusammentreffen mit einem aus einer gleichzeitig ausgeübten Erwerbstätigkeit erzielten Erwerbseinkommen (§ 40a des Pensionsgesetzes 1965) vorsehen, zur Zeit Gegenstand eines Gesetzesprüfungsverfahrens vor dem Verfassungsgerichtshof nach Art. 140 Abs. 1 B-VG ist. Der Verfassungsgerichtshof hat im Unterbrechungsbeschuß gegen die in Prüfung gezogene Bestimmung im wesentlichen folgende Bedenken vorgebracht:

Während die Pension in der Sozialversicherung ihrem Wesen nach eine Leistung sei, die auf solidarischen Leistungen einer Riskengemeinschaft beruht, handelte es sich beim Ruhegenuß der öffentlich Bediensteten um eine ausschließliche Dienstgeberleistung, die der Staat als Dienstgeber der Beamten erbringt. Während die Zuwendungen des Bundes an die Pensionsversicherung die Übernahme solcher Risiken bezwecken, die von der Versicherungsgemeinschaft selbst nicht mehr übernommen werden können, stellen die Leistungen für die pensionierten Beamten eine Leistung im Rahmen eines zwar modifizierten, aber weiterhin bestehenden Dienstverhältnisses, eben eines Beamten im Ruhestand, dar. Dem Verfassungsgerichtshof erschiene es daher mit dem Gleichheitsgebot unvereinbar, die in Prüfung gezogenen Bestimmungen mit einer Solidaritätspflicht der Bundespensionisten gegenüber anderen Pensionisten zu rechtfertigen. Im übrigen hat der Verfassungsgerichtshof noch Bedenken, daß der Bundesgesetzgeber gewisse schwerwiegende Umgestaltungen seines Dienstrechtes nur nach einer vorhergehenden Koordination mit den Ländern oder zumindest nur unter Festlegung einer ausreichenden Legisvakanz vornehmen darf.

- 5 -

Das im vorliegenden Entwurf vorgesehene Ruhen öffentlich-rechtlicher Pensionsleistungen geht über den § 40 a Pensionsgesetz 1965 noch hinaus, indem auch auf gleichzeitig zufließende Pensionen aus der gesetzlichen Sozialversicherung abgestellt wird. Umsomehr würden die Bedenken des Verfassungsgerichtshofes wohl auch auf diesen Fall zutreffen.

Die Bundesregierung hat im gegenständlichen Gesetzesprüfungsverfahren keine Stellungnahme erstattet.

Der Verfassungsdienst ist aber der Auffassung, daß sich die in Prüfung gezogene Bestimmung und auch die hier in Rede stehende Konstruktion im Hinblick auf den verfassungsrechtlichen Gleichheitssatz sachlich rechtfertigen lässt. Hierzu darf auf die vom Verfassungsdienst mit GZ 603.279/2-V/5/87 vom 4. Februar 1987 vorbereitete, von der Bundesregierung aber nicht beschlossene Äußerung an den Verfassungsgerichtshof hingewiesen werden, die dem do. Bundesministerium bekannt ist.

2. Eingriff in "wohlerworbene Rechte"

Auf Seite 5 der Erläuterungen wird in Zitierung der Judikatur des Verfassungsgerichtshofes ausgeführt, daß die Österreichische Rechtsordnung kein Verfassungsgebot der Unantastbarkeit erworbener Ansprüche kenne. Diese Aussage ist - nach Ansicht des Verfassungsdienstes - dem Grunde nach auch im Lichte der neuesten einschlägigen Judikatur des Verfassungsgerichtshofes noch zutreffend. Es wäre jedoch zu beachten, daß der Verfassungsgerichtshof in seiner jüngsten Judikatur (vgl. z.B. G 255/86-9 vom 18. März 1987) folgendes zum Ausdruck gebracht hat: "Wie der Gerichtshof schon im Prüfungsbeschuß ... hervorgehoben hat, zählt zu den Beweggründen des Gesetzgebers, auch in bereits entstandene Rechtspositionen rechtsmindernd einzugreifen, gewiß das Bestreben, gleiche sachliche Voraussetzungen aufweisende Anspruchsberechtigte gleich zu behandeln. Dieses unter dem Blickwinkel des Gleichheitsgebotes ins Gewicht fallende Motiv

- 6 -

vermag aber in der Tat nicht, die Minderung wohlerworbener Rechte jedweder Art in jedweder Intensität sachlich zu begründen." In der weiteren Folge hat der Verfassungsgerichtshof es dann als sachlich nicht begründbar bezeichnet, denjenigen Amtsträger, der sein öffentliches Amt langjährig im Vertrauen darauf ausübt, daß er die Anwartschaft auf einen an seinem Amtseinkommen orientierten Ruhebezug erwirbt und diesbezüglich insbesondere nicht durch eine zu gewärtigende Berufspension eine Schmälerung erfährt, plötzlich einem strengen, im wirtschaftlichen Effekt auf die Berufspension greifenden Kürzungssystem zu unterwerfen. Nach Ansicht des Verfassungsgerichtshofes würde er dadurch nämlich (in unsachlicher Weise) einem Amtsträger völlig gleichgestellt, der entweder überhaupt schon im vorhinein oder zumindest während eines nicht unbeträchtlichen Zeitraumes seiner Amtsübung Kenntnis davon hat, daß sein späterer Ruhebezug einem rigorosen Kürzungssystem unterliegen wird.

Die hier eröffnete differenzierende Judikatur des Verfassungsgerichtshofes zum Eingriff des Gesetzgebers in sog. "wohlerworbene Rechte" ist noch zu wenig gefestigt, als daß ihr ein System für die Beurteilung der Gleichheitskonformität entnommen werden könnte. So hat es der Verfassungsgerichtshof im etwa gleichzeitig ergangenen Erkenntnis G 19, 126, 131/86 vom 10. März 1987 für sachlich gerechtfertigt gehalten, daß der Gesetzgeber § 238 Abs. 3 ASVG in die Richtung geändert hat, daß die bis zum 31. Dezember 1980 bestandene Möglichkeit, freiwillige Zeiten bei der Bildung der Pensionsbemessungsgrundlage in einer besonderen Weise zu berücksichtigen, beseitigt wurde. In diesem Zusammenhang hat der Verfassungsgerichtshof folgendes ausgeführt: "Wenn nun der Gesetzgeber im Zuge dieser Umstellung des Bemessungsrechtes das Wirksamkeitsende für die mit der 35. ASVG-Novelle geschaffene begünstigende Übergangsregelung durch die angefochtene Bestimmung in Verbindung mit der [am 1. Jänner 1985 in Kraft getretenen] Übergangsregelung des Art. IV Abs. 11 der 40. Novelle derart vorverlegt hat, daß die Begünstigung

- 7 -

letztmalig zum Stichtag 1. April 1985 zum Tragen kommt und damit eine vier Jahre vorher gewährte Begünstigung in ihrer Wirkung teilweise wieder zurück nahm, so hat er sich dabei im Rahmen des ihm zukommenden rechtspolitischen Gestaltungsspielraums bewegt. ..."

Nach Ansicht des Verfassungsdienstes weist das Übergangsregime im Art. II Abs. 1 in die Richtung der sachlichen Rechtfertigung des vom Entwurf vorgesehenen Kürzungssystems. Wesentlich erschien es, daß die Erläuterungen ausführlich darlegten, daß die nun vorgesehenen Kürzungen an "Rigorosität" und "Intensität" - bei Berücksichtigung der freilich verschiedenartigen Maßstäbe - nicht mit jenen verglichen werden können, die der VfGH in seiner zuerst genannten Judikatur zu prüfen hatte bzw. daß die Eingriffe durch die Herstellung entsprechender gesetzlicher Übergänge nicht von einer solchen "Plötzlichkeit" sind, wie sie der Verfassungsgerichtshof in der zitierten Judikatur vorfand.

3. Technik der Anrechnung

Es fällt auf, daß das in § 92 Abs. 1 vorgesehene System der Anrechnung dazu führt, daß Personen mit einem relativ hohen Anteil an Eigenpension weniger erhalten, als Personen mit einem relativ hohen Anteil an Hinterbliebenenpension. Sollte dieser Eindruck zutreffen, wäre in den Erläuterungen ausführlich darzulegen, auf Grund welcher Überlegungen diese Effekte sachlich gerechtfertigt sind.

4. Sachliche Rechtfertigung der Übergangsregelung in Art. II Abs. 6

In dieser Übergangsvorschrift wird für bestimmte Fälle eine besondere Stichtagsregelung angeordnet, deren sachliche Rechtfertigung für den Verfassungsdienst nicht evident ist und

- 8 -

die auch in den Erläuterungen nicht näher dargestellt wird. Der Verfassungsdienst hält eine ausführliche Behandlung dieser Frage in den Erläuterungen für unerlässlich.

Unter einem ergehen 25 Ausfertigungen dieser Stellungnahme an das Präsidium des Nationalrates.

22. Oktober 1987

Für den Bundesminister für
Gesundheit und öffentlicher Dienst:
HOLZINGER

Für die Richtigkeit
der Ausfertigung:

