



ÖSTERREICHISCHER RECHTSANWALTSKAMMERTAG

20.2.89

An das
Bundesministerium f. Finanzen
Himmelpfortgasse 4-8
1015 Wien

Zu GZ. 23 3700/12-V/14/89

Betrifft	GESETZENTWURF
Zl.	G 9
Datum:	17. OKT. 1989
Von	17. Okt. 1989

Stellungnahme

Von

Dr. R. Münch

zum Entwurf eines Bundesgesetzes über die Errichtung, Verwaltung und Beaufsichtigung von Pensionskassen und über die Abänderung des Kreditwesengesetzes, des Versicherungsaufsichtsgesetzes, der Gewerbeordnung 1973, des Einkommensteuergesetzes 1988, des Körperschaftssteuergesetzes 1988, des Gewerbesteuergesetzes 1951, des Vermögenssteuergesetzes 1954 und des Versicherungssteuergesetzes 1953 (Pensionskassengesetz - PKG)

Vorbemerkung: Demoskopische Analysen haben bereits vor Jahren angedeutet, daß auf Dauer gesehen eine ausreichende Altersversorgung der Bevölkerung nicht oder nur mit unverhältnismäßigen Beiträgen aller Berufstätigen finanziert werden könnte.

Anders als beispielsweise in der Schweiz, der Bundesrepublik Deutschland oder auch Schweden, hat in Österreich eine ergänzende, auf Privatrecht begründete Altersvorsorge keine statistisch signifikante Tradition.

Einer der Gründe hiefür liegt in der mangelnden steuerlichen Attraktivität von Eigenvorsorge. Jedenfalls bis zuletzt waren es geradezu lächerliche Beträge, die für private Altersvorsorge, einkommenssteuer- und körperschaftssteuermindernd aufgewendet werden konnten.

Erst seit der Steuerreform 1988/1989 sind individuelle Pensionszusagen und die für sie gebildeten Pensionsrückstellungen steuerlich voll anerkannt, womit eine Voraussetzung für das im Entwurf vorliegende Gesetz geschaffen wurde.

Der Österreichische Rechtsanwaltskammertag begrüßt die mit diesem Gesetz vorgesehene Möglichkeit, außerhalb des staatlichen Altersvorsorge-Systems auf privatrechtlicher Grundlage eine individuelle Altersvorsorge zu schaffen.

Dieser grundlegenden Befürwortung steht auch die folgende Kritik einzelner Regelungen nicht entgegen.

- 2 -

Stellungnahme:

Allgemeines: Das vom Entwurf gezeichnete Bild der Pensionskassen skizziert einen hypertrophen, bürokratischen Apparat. Da dessen Kosten von den Anwartschaftsberechtigten (Aktiven) und Leistungsberechtigten (Pensionisten) selbst zu bezahlen sein wird, reduziert dieser Aufwand die Höhe der erzielbaren Versorgungsleistung. Hier stellt sich die Frage, ob die aktienrechtlich vorgesehenen Organe nicht in Verbindung mit der gesetzlich vorgesehenen staatlichen Aufsicht zur Befriedigung der berechtigten Sicherheitsbedürfnisse ausgereicht hätten. Ein zusätzlicher Beratungsausschuß und ein zusätzlicher Abschlußprüfer nebst einem für jede Pensionskasse vorgesehenen Staatskommissionär mit einem Stellvertreter komplettieren den schon nach Aktienrecht nicht eben bescheiden dotierten Mindest-Verwaltungsaufwand für eine derartige Pensionskassa.

Obwohl derzeit kaum absehbar ist, in welchem Ausmaß von den künftigen Pensionskassen Gebrauch gemacht werden wird, soll doch die Erwartung des Österreichischen Rechtsanwaltskammertages zum Ausdruck gebracht werden, daß in jenem Ausmaß, in dem Pensionskassen die Altersvorsorge der Bevölkerung übernehmen, auch der Personal- und Sachaufwand für das staatliche Altersvorsorgesystems reduziert werden wird.

Da es sich bei den mit diesem Gesetz vorgesehenen Pensionskassen ausschließlich um solche für unselbständige Erwerbstätige handelt, stellt sich überdies die Frage, ob damit grundsätzlich die Einrichtung der Pensionskassen für selbständig Erwerbstätige ausgeschlossen sein soll, oder ob das vorliegende Gesetz nur ein erster Schritt auf dem Wege zur Privatisierung der Altersvorsorge ist. Auf Dauer lediglich unselbständigen Erwerbstätigen die Altersvorsorge im Wege von Pensionskassen zu ermöglichen, wäre sachlich kaum zu rechtfertigen.

Bezüglich des Begutachtensverfahrens ist zu bemängeln, daß lediglich ein Teilbereich jener Vorschriften, auf denen das künftige privatrechtliche Pensionskassensystem aufbaut, mit dem vorliegenden Entwurf zur Begutachtung aufliegt. Eine derartige, isolierte Begutachtung ohne Kenntnis des vom Bundesministerium für Soziales ausgearbeiteten Entwurfes für ein Betriebspensionsgesetz basiert daher auf einer zur Beurteilung des künftigen Systems unzureichenden Grundlage.

Mit dieser Einschränkung wird im folgenden zu einzelnen Bestimmungen des Entwurfes Stellung genommen:

- 3 -

Zu Paragraph 1. Abs. 1:

Die Formulierung "Eine Pensionskasse ist der Rechtsträger für ein Unternehmen, das nach diesem Bundesgesetz berechtigt ist, Pensionskassengeschäfte zu betreiben" sagt darüber, was eine Pensionskasse ist, nichts aus. Es handelt sich hier um eine Zirkeldefinition. Außerdem ist unklar, was "der Rechtsträger für ein Unternehmen" ist? Wer ist der Rechtsträger? Ist er eine vom Unternehmen (Aktiengesellschaft) separate Person?

Zu § 2 Abs. 3:

Die dort verwendete Formulierung ist in zweierlei Hinsicht unklar, einerseits ist wohl gemeint die jährliche Wertsteigerung oder (statt und) Verzinsung, und andererseits sollte statt "dieser Fehlbetrag" es heißen "die Differenz auf diesen Prozentsatz".

Zu § 5:

Das für eine betriebliche Pensionskassa geforderte Eigenkapital (eingezahltes Grundkapital und offene Rücklagen) von S 1.000.000,-- erscheint nicht ausreichend, wenn man berücksichtigt, daß damit für mindestens 1.000 Anwartschafts- und Leistungsberechtigte (§ 7 Z. 3) das Veranlagungsrisiko (§2 Abs. 3) zu tragen ist.

Zu § 6:

Die hier verwendeten Begriffe sollten mit jenen des Aktiengesetzes übereinstimmen, also nicht "Geschäftsleiter" sondern "Vorstandsmitglieder", nicht "Standort" sondern "Besitz".

Da gemäß § 6 Abs. 2 Z. 3 auch die Aktionäre namentlich im Antrag auf Erteilung einer Konzession anzuführen sind, stellt sich die Frage, ob der Wechsel eines Aktionärs ebenfalls der Konzessionsbehörde anzugeben oder aber von dieser zu genehmigen ist, und was die Rechtsfolge unterbliebener Anzeige bzw. verweigerter Kenntnisnahme eines Aktionärswechsel ist.

Zu § 7:

Die in Ziffer 2 verwendete Formulierung "wegen mangelnder Vorbildung fachlich nicht geeignet" erscheint unzureichend, um eine nachfolgende Überprüfung durch Gerichtshöfe des öffentlichen Rechts zuzulassen.

Schwer verständlich ist die in Z. 5 verwendete Formulierung, weil das im 1. Halbsatz verwendete Subjekt ("Pensionskasse") den Sinn des zweiten Halbsatzes geradezu unverständlich macht.

- 4 -

Vom Regelungszweck her unverständlich ist die Bestimmung der Z. 6. Zum "Geschäftsleiter" besser "Vorstandsmitglied" darf nur bestellt werden, wer entweder keinen oder einen Hauptberuf innerhalb des Pensionskassen-, Bank- und Versicherungswesens ausübt. Damit wird nicht nur dem Insider-Unwesen Tür und Tor geöffnet, da gerade Pensionskassen prädestinierte institutionelle Anleger sind, sondern auch die Ämterkumulation durch Tätigkeit in verwandten Branchen nahegelegt. Um bei Veranlagung anvertrauter Gelder größtmögliche Objektivität wahren zu können, sollte eher umgekehrt das Vorstandsmitglied einer überbetrieblichen Pensionskasse keinesfalls einen Hauptberuf innerhalb des Pensionskassen-, Bank- oder Versicherungswesens ausüben.

Zu § 10:

Hier sollte es indessen Abs. 1 zu einer Einfügung kommen, sodaß es anstelle "Beiträgen eines Arbeitgebers oder eines Arbeitgebers und seiner Arbeitnehmer gebildet" heißen, "aus Beiträgen eines Arbeitgebers oder eines Arbeitgebers und seiner Arbeitnehmer einschließlich erwirtschafteter Wertsteigerungen und Verzinsungen gebildet".

Zu § 11:

Ob die in Abs. 3 vorgesehene Regelung angesichts österreichischer Betriebsgrößen praktische Bedeutung hat, wird eher bezweifelt.

Zu § 12: Um die von Abs. 1 zugrundegelegte klare Zuordnung von Verpflichtungen hinsichtlich einzelner Rechnungskreise zu ermöglichen, müßte die Pensionskasse im Einzelfall ausschließlich als direkter Stellvertreter unter direkter Benennung desjenigen Rechnungskreises auftreten, für den sie im Einzelfall kontrahiert. Ohne eine derartige Verpflichtung zu offener Stellvertretung wäre der jeweilige Vertragspartner einem unzumutbaren Risiko ausgesetzt, da es ihm kaum möglich wäre, auf andere Art zu erkennen, für welchen Geschäftskreis die Pensionskasse das Geschäft mit ihm geschlossen hatte.

Zu § 13:

Das in Absatz 1 begründete Veräußerungs- und Belastungsverbot könnte für Pfändungen oder Übertragungen zugunsten einer anderen Pensionskasse durchbrochen werden.

Zu § 16:

Die vorgesehene Kontoführung für jeden einzelnen Anwartschafts- oder Leistungsberechtigten wird ausdrücklich begrüßt.

- 5 -

Zu § 17:

Gegen die einseitige Verpflichtung des Arbeitgebers, rechtserhebliche Umstände schriftlich mitteilen zu müssen, bestehen insofernen Bedenken, als nicht der Arbeitgeber Nutznießer des Systems ist, und andererseits er auch nicht in allen Fällen Kenntnis jener Umstände hat, die für die Beiträge, Anwartschafts- und Pensionsleistungen und deren Änderungen maßgeblich sind. Auch fragt es sich nach der Sanktion im Falle einer Verletzung dieser Verpflichtung.

Zu § 19:

Grundsätzlich wird die Auffassung vertreten, das aktienrechtliche Kontrollinstrument ließe es entbehrlich erscheinen, für jede einzelne Pensionskasse auch einen Aktuar vorzusehen. Diese Auffassung wird dadurch noch unterstützt, daß dessen Unabhängigkeit von der jeweiligen Pensionskasse durch die Z. 3 u. 4 des Abs. 2 nur unzureichend gewährleistet erscheint. Bezieht jemand rund ein Drittel seines Jahreseinkommens von einer Stelle, so entsteht dieser gegenüber doch eine erhebliche Abhängigkeit. Ebenso scheint seine Objektivität gefährdet, wenn ihm die Tätigkeit als Berater der von ihm zu prüfenden Pensionskasse zugestanden wird.

Wenn das Gesetz schon Pensionskassen strenger kontrollieren will als das Aktiengesetz dies für Aktiengesellschaften vorsieht, so müßte auch für den Kontrollor ein strengeres Objektivitätsgebot und eine größere Unabhängigkeit von der durch ihn zu prüfenden Pensionskasse gefordert werden.

Zu § 20:

Begrüßt wird ausdrücklich die in Abs. 2 Z. 3 vorgesehene Bewertung von Sachwerten, insbesondere Liegenschaften, mit dem Verkehrswert. Das bilanzrechtliche Mindestwertprinzip würde hier zum Nachteil der Anwartschafts- und Leistungsberechtigten deren Anspruchsgrundlage verzerren.

Zu § 21:

Die hier vorgesehene Schwankungsrückstellung erscheint sinnvoll zum Ausgleich kurzfristiger Schwankungen der Veranlagungsergebnisse.

Zu § 22:

Die dort vorgesehenen Veranlagungsvorschriften sind derart restriktiv, daß zwischen den einzelnen Pensionskassen kaum ein nennenswerter "Wettbewerb durch Erfolg" zu erwarten sein kann.

- 6 -

Auch fragt es sich, ob es angesichts derart enger Veranlagungsmöglichkeiten einer so ausgefeilten Kontrolle bedarf, wie sie im Gesetz vorgesehen ist. Fünfzig Prozent der zu veranlagenden Gelder in festverzinslichen Wertpapieren des Bundes oder der Länder und gleichartiger Papiere anlegen zu müssen, lässt die Pensionskassen eher als Instrument erscheinen, dem Bund die Plazierung voluminöser Anleihen zu ermöglichen.

Zu § 24:

Für die vom Aktiengesetz abweichenden Vorschriften über den Aufsichtsrat gibt es kaum eine sachliche Rechtfertigung, sondern allenfalls eine politische Erklärung.

Nach dieser Bestimmung wird bereits die Berechnung der Zahl der Aufsichtsratsmitglieder zu einer (versicherungs-) mathematischen Aufgabe.

Entsprechend § 1 Abs. 2 des Entwurfes sollte in Abs. 6 des § 24 auch die Übertragung von Aktien als zusätzliche "Z. 4" angeführt werden.

Zu § 25:

Erneut sei die "Inflation der Funktionäre" die mit diesem Gesetz begründet wird, kritisiert. Für jede Veranlagungsgemeinschaft hat eine Pensionskasse einen eigenen Beratungsausschuß zu errichten.

Zu § 26:

Es scheint wenig sinnvoll, das berechtigte Informationsbedürfnis der beitragsleistenden Arbeitgeber und der Anwartschafts- und Leistungsberechtigten im Rahmen der Hauptversammlung zu befriedigen. Besser wäre es, hiefür eine besondere Sitzung Informationsbedürfnis der beitragsleistenden Arbeitgeber und der Anwartschafts- und Leistungsberechtigten im Rahmen der Hauptversammlung zu befriedigen. Besser wäre es, hiefür eine besondere Sitzung des Beratungsausschusses vorzusehen.

Abgesehen vom organisatorischen Problem der Abwicklung einer Hauptversammlung, wie sie derzeit von § 26 vorgesehen ist, stellt sich auch die Frage, wie weit über Veranlagungserfolge einzelner Rechnungskreise auch jene beitragsleistenden und Arbeitgeber und Anwartschafts- bzw. Leistungsberechtigten zu informieren sind, die an den betreffenden Rechnungskreis nicht beteiligt sind.

- 7 -

Nach Auffassung des Österreichischen Rechtsanwaltskammertages sollte hier mehr Diskretion der Pensionskassen gegenüber den Angehörigen der einzelnen, unterschiedlichen Rechnungskreise vorgesehen werden.

Zu § 27:

Aus dieser Bestimmung ergibt sich, daß in der Praxis wohl jede Pensionskasse einige Statuten - Muster anbieten wird, die akzeptiert werden müssen. Dies ergibt sich auch daraus, daß bereits im Antrag um Erteilung der Konzession (§ 6 Abs. 2 Z 8) die Statuten vorzulegen sind.

De facto wird es also im Bereich der Pensionskassen kaum Vertragsfreiheit für die Anwartschaftsberechtigten und deren Dienstgeber geben.

Zu § 29:

Im Hinblick auf die zahlreichen anderen Kontrollinstrumente erscheint es entbehrlich, für die Abschlußprüfer vom Aktienrecht abweichende Sondervorschriften vorzusehen.

Zu § 35:

Hier müßte korrespondierend zu § 6 Abs. 2 Z. 3 auch ein Wechsel der Aktionäre als ergänzende "Z. 5" angeführt werden.

Zu § 36:

Gemäß § 12 zur Hereinbringung von Verbindlichkeiten eines von der Pensionskasse verwalteten Sondervermögens nur in dieses Exekution geführt werden kann, stellt sich die Frage, ob es solcherart nicht auch Insolvenz einzelner Rechnungskreise geben kann. Für eine derartige Eventualität trifft das Gesetz keine Vorsorge.

Zu § 39:

Da gemäß § 11 Abs. 1 sämtliche Rechnungskreise eine Veranlagungs- und Risikogemeinschaft bilden, un in den Fällen einer Veranlagungsgemeinschaft (§ 11 Z. 2) eine noch weitergehende wechselseitige Abhängigkeit un in den llen einer Veranlagungsgemeinschaft

Wien, am 27. Sept. 1989
DER ÖSTERREICHISCHE RECHTSANWALTSKAMMERTAG

Dr. SCHUPPICH
Präsident