

9/SW-284/ME
1 von 9AMT DER TIROLER LANDESREGIERUNG
21. Präs. Abt. II/EG-Referat - 569/279A-6010 Innsbruck, am 9. März 1993
Landhausplatz 3
Telefax: (0512) 508/595
Telefon: (0512) 508 Klappe 151
Sachbearbeiter: Dr. BIECHL
DVR: 0059463

An das
Bundeskanzleramt

Ballhausplatz 2
1014 Wien

Betrifft GESETZENTWURF
Zl. <u>AC</u> -GE/19 P.3
Datum: 22. APR. 1993
Verteilt <u>23. April 1993</u> <i>für</i>

Abreitung

Betreff: Pensionsreform im öffentlichen Dienst;
Stellungnahme

Zu den GZ 920.800/0-II/A/6/a/93 vom 8. Februar 1993 und
920.800/B-II/A/6/a/93 vom 2. März 1993

Die Tiroler Landesregierung gibt auf Grund ihres Beschlusses vom 9. März 1993 zum übersandten Entwurf einer Pensionsreform-Novelle folgende Stellungnahme ab:

I. Allgemeines:

1. Vorweg wird bemerkt, daß die vom Bundeskanzleramt eingeräumte Frist für die Abgabe einer Stellungnahme einmal mehr aufzeigt, welch wahrer Stellenwert den Ländern im Rahmen des Begutachtungsverfahrens zukommt. Dies erscheint bei einer Materie, die im Hinblick auf das im Art.21 Abs.1 zweiter Satz B-VG normierte Homogenitätsgebot für die Länder unmittelbare Auswirkungen hat, um so bedenklicher.

Einführend wird zu der vom Bundeskanzleramt vorgelegten Pensionsreform festgehalten, daß es sich nach der ständigen Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes beim öffentlich-

rechtlichen Dienstverhältnis und bei der Materie des Sozialversicherungswesens um grundlegend verschiedene Rechtsgebiete handelt. Der Verfassungsgesetzgeber hat beide Materien in der Bundesverfassung in unterschiedlichen Artikeln behandelt. Diese Unterscheidung gilt auch für die Pensionen (Renten). Die aus einem öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnis gebührenden Ruhe- und Versorgungsbezüge haben wohl die gleiche wirtschaftliche Funktion wie die Sozialversicherungspensionen, nämlich die Sicherung oder die Erleichterung der Existenz - dies ist auch die Aufgabe des Fürsorgerechtes -, darüberhinaus bestehen aber wesentliche rechtliche Verschiedenheiten. So erlischt nach § 11 des Pensionsgesetzes 1965 der Anspruch auf Ruhegenuss durch Verlust der österreichischen Staatsbürgerschaft, Verzicht, Ausritt, Ablösung, Verhängung der Disziplinarstrafe des Verlustes aller aus dem Dienstverhältnis erfließenden Rechte und Ansprüche und durch Verurteilung durch ein inländisches Gericht wegen Verbrechens. Auch der Ruhestandsbeamte unterliegt der Disziplinarbehandlung. Ähnliches wäre mit dem Zweck der Sozialversicherung unvereinbar.

2. Durch das vorgesehene Bundesverfassungsgesetz über Grundsätze der Anpassung und Bemessung der Höhe von Pensionsansprüchen gegenüber Gebietskörperschaften und die Höhe von Pensionsbeiträgen sollen einfachgesetzliche Regelungen für zulässig erklärt werden, die gegen bisher geltendes Verfassungsrecht verstößen. In den Erläuterungen zu diesem Entwurf (siehe II. Besonderer Teil, zu § 1 Z.1) wird sogar dezidiert angeführt, daß die Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes durch diese verfassungsrechtliche Neuregelung ausgeschaltet werden soll. Diese bisweilen auch in anderen Bereichen geübte Praxis des Gesetzgebers erinnert an eine Vergangenheit, in der ebenfalls durch rechtstechnische Maßnahmen die Kontrolle der Gerichtshöfe des öffentlichen Rechtes beseitigt wurde.
3. Abgesehen von den rechtsstaatlichen Bedenken gegen eine derartige Vorgangsweise wird darin auch ein Verstoß gegen das im Art. 21 Abs. 1 zweiter Satz B-VG festgelegte Homogenitätsgebot

gesehen. Als richtungsweisend für die Auslegung des Homogenitätsgebotes ist das Erkenntnis des Verfassungsgerichtshofes vom 3. Dezember 1986, Zl. G 117/86-16, anzusehen, in dem der Verfassungsgerichtshof von einem vorgegebenen Bild des Dienstrechtes ausgeht. Nach diesem Erkenntnis ist es (auch) dem Bundesgesetzgeber verwehrt, das historisch überkommene Begriffsbild des Berufsbeamten wesentlich zu ändern. Wie bereits bei den vom Bund einseitig eingeführten Ruhensbestimmungen im Pensionsrecht - die wegen Verfassungswidrigkeit aufgehoben wurden - bleibt es offen, ob die Länder diese Bestimmungen mitübernehmen. Dies gilt auch für Tirol. Eine politische Meinungsbildung ist noch nicht erfolgt. Ein Auseinanderreißen der pensionsrechtlichen Regelungen von Bund und Ländern ist durch diese Eingriffe jedoch zu befürchten und somit das Homogenitätsgebot mehr als in Frage gestellt.

4. Aus praktischer Sicht ist vor allem darauf hinzuweisen, daß die derzeit anzuwendenden Bestimmungen des Beamtenpensionsrechtes durch ihre Einfachheit und Übersichtlichkeit einen sparsamen Personaleinsatz bei der Vollziehung ermöglichen. Durch die Aufnahme von wesensfremden und zum Teil systemwidrigen Elementen des Sozialversicherungswesens tritt eine Unübersichtlichkeit und Verkomplizierung ein, die einen erheblichen Personalmehraufwand erfordern würde.
5. Zu den im Begleitschreiben übermittelten Vorschlägen zu einer Abfertigung für Beamte wird bemerkt, daß die vorgeschlagene Höhe einer Abfertigung (sieben Monatsbezüge) diesen Begriff im Vergleich zu dem im Arbeitsrecht vorgesehenen Ausmaß einer Abfertigung nicht verdient. Darüberhinaus werden einer Berufsgruppe Leistungen entzogen, die im gesamten verstaatlichten Bereich Geltung haben und auch in einer Reihe von Kollektivverträgen vorgesehen sind. In diesem Zusammenhang scheint den Verfassern des Entwurfes offenbar entgangen zu sein, daß im öffentlichen Dienst nicht nur Beamte verwendet werden. Anders lassen sich die unvollständigen Gegenüberstellungen auf den Seiten 4 und 5 des Begleitschreibens nicht erklären, wo nur

Beamte mit Arbeitnehmern der Privatwirtschaft verglichen werden. Nach den maßgebenden Bestimmungen des Vertragsbedienstengesetzes 1948 gelten für Vertragsbedienstete hinsichtlich der Nebengebühren die für Beamte maßgeblichen Vorschriften (somit auch Dienstjubiläen). Es erscheint willkürlich, nur bei einer Berufsgruppe Ansprüche herauszugreifen und sie als Privilegien zu markieren, die im gesamten öffentlichen Dienst, aber auch überwiegend in der Privatwirtschaft Anwendung finden, um sie dann wesentlich später unter einem anderen Titel mit erheblichen Verkürzungen bei früherem Pensionsantritt vorzusehen.

6. Wenn schon der Bund glaubt, sparen zu müssen, so sollte er, bevor er nicht mehr akzeptierbare und vor allem systemwidrige Veränderungen herbeiführt, das derzeit geltende Pensionssystem auf Regelungen hin untersuchen, die tatsächlich sachlich nicht zur Gänze zu rechtfertigen sind: so sieht etwa § 9 Abs.1 des Pensionsgesetzes 1965 bei Erwerbsunfähigkeit eine Zurechnung zur ruhegenüßfähigen Bundesdienstzeit im Ausmaß des Zeitraumes vor, der für die Erlangung des Ruhegenusses im Ausmaß der Ruhegenußbemessungsgrundlage erforderlich ist, höchstens jedoch von zehn Jahren. Eine Begrenzung dieser Zurechnung in der Weise, daß dadurch jedenfalls nicht mehr Zeiten erlangt werden können als bei weiterdauernder Aktivität bis zum 65. Lebensjahr, sieht diese Bestimmung hingegen nicht vor. Dadurch wird es möglich, daß z.B. ein Beamter im Alter von 62 Jahren mit einer ruhegenußfähigen Dienstzeit von 26 Jahren durch die Zurechnung eine ruhegenußfähige Bundesdienstzeit von 35 Dienstjahren erreicht.

II. Bemerkungen zu den einzelnen Bestimmungen:

1. Zum Entwurf eines Bundesverfassungsgesetzes über Grundsätze der Anpassung und Bemessung der Höhe von Pensionsansprüchen gegenüber Gebietskörperschaften und die Höhe von Pensionsbeiträgen:
 - a) In einem Rechtsstaat ist wohl davon auszugehen, daß gesetzliche Regelungen zulässig sind. Einem Bundesverfassungsgesetz, das gesetzliche Regelungen ausdrücklich für zulässig

erklärt, fehlt daher der normative Inhalt. Im übrigen wird auf die Ausführungen oben zu Pkt.I.2. verwiesen.

- b) Wie ungenau bei der Ausarbeitung des Entwurfes vorgegangen wird, zeigt, daß von seinem Geltungsbereich nur die öffentlich-rechtlichen Bediensteten von Gebietskörperschaften und nicht auch jene von Gemeindeverbänden, die ja keine Gebietskörperschaften sind, erfaßt werden.

2. Zu Art.I Z.6 (Variante A: § 41 PG 1965; Variante B: § 13a PG 1965) und Art.IV Z.2 (§ 5 Abs.3 und 4 NGZG):

- a) Bei den Ruhe- und Versorgungsbezügen aus einem öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnis handelt es sich um Dienstgeberleistungen, die aus der Dienstrechtskompetenz (Art.21 B-VG) erfließen. Demgegenüber beruht das Sozialversicherungsrecht auf dem Kompetenztatbestand nach Art.10 Abs.1 Z.11 B-VG. Es liegt im Sozialversicherungsrecht eine Risikogemeinschaft von Versicherten vor, die nach dem Umlageprinzip wirtschaftet und vom Staat als Garant der sozialen Sicherheit mitfinanziert wird. Die Anpassung der Ruhebezüge an die Erhöhung der ASVG-Pensionen (Nettoanpassung) ist daher systemwidrig. Der Alternativvorschlag eines Pensionssicherungsbeitrages, der im nachträglich ausgesandten Teilentwurf (Abschnitt II.A) näher determiniert wurde, vermag daran nichts zu ändern, weil lediglich mit einem anderen Modus dasselbe Ergebnis erreicht wird.
- b) Im § 13a Abs.3 des PG 1965 hat in der vierten Zeile nach den Worten "höher ist" der Beistrich zu entfallen.
- c) Im § 13a Abs.5 des PG 1965 wird in der fünften Zeile auf einen Schreibfehler im Wort "bisherigen" hingewiesen.

3. Zu Art.I Z.8 (§ 56 Abs.3a letzter Satz PG 1965), Art.III Z.3 (§ 22a PG 1965) und Art.IV Z.1 (§ 3 Abs.1b NGZG):

Ein wesentlicher Grund dafür, daß ASVG-Pensionen besonders bei Beziehern höherer Einkommen niedriger sind als Ruhebezüge nach dem Pensionsgesetz 1965, liegt darin, daß nach dem Allgemeinen

Sozialversicherungsgesetz Bezüge nur bis zur Höchstbeitragsgrundlage beitragspflichtig sind. Demgegenüber ist der Pensionsbeitrag nach § 22 des Gehaltsgesetzes 1956 bereits nach geltendem Recht vom gesamten Monatsbezug zu leisten. Abgesehen davon, daß die Verweisung auf die Höchstbeitragsgrundlage nach dem Allgemeinen Sozialversicherungsgesetz systemfremd wäre, wäre eine weitere Benachteiligung der Beamten durch die Errichtung eines zusätzlichen Pensionsbeitrages für Bezüge, die die Höchstbeitragsgrundlage überschreiten, sachlich nicht gerechtfertigt und im Hinblick auf den Gleichheitsgrundsatz bedenklich.

4. Zu Art.I Z.9 und 11 (§§ 60 Abs.1 Z.3 und 4, 65 und 66 PG 1965):

Im Gegensatz zur extrem langfristigen Übergangsregelung im Zusammenhang mit der Anpassung des Pensionsalters der Frau nach dem Allgemeinen Sozialversicherungsgesetz sind im vorliegenden Entwurf, der mindestens ebenso einschneidende Veränderungen im Pensionsrecht der Beamten vorsieht, kaum Übergangsregelungen enthalten. Wie der Verfassungsgerichtshof in seinem Erkenntnis vom 16. März 1988, G 184-194/87-19, G 198/87-19 und G 200/87-19, betreffend die Aufhebung des § 40a PG 1965, grundsätzlich ausgesprochen hat, fällt "bei der Kürzung von Pensionen" - und die im Rahmen der Pensionsreform geplanten Maßnahmen laufen auf eine Kürzung der Ruhe-(Versorgungs-)bezüge hinaus - "besonders ins Gewicht, daß die in Betracht kommenden Personen schon während ihrer aktiven Berufstätigkeit den Standard ihrer Lebensführung auf den Bezug einer später anfallenden Pension (eines Ruhegenusses) einrichten.... Eine Mißachtung dieses Vertrauens wiegt bei Pensionisten besonders schwer, weil sie sich nachträglich meist nicht mehr auf geänderte Lebensumstände einstellen können, wenn ihre Erwartungen infolge einer Änderung der Gesetzeslage nicht erfüllt werden." Unter diesem Gesichtspunkt wären entsprechend langfristige Übergangsregelungen unerlässlich.

5. Zu Art.II Z.1:

- a) Die im Art.II vorgesehene Regelung der Hinterbliebenenversorgung entspricht in ihrer Gesamtheit nicht dem Gebot der Verständlichkeit einer Norm. "Nur mit subtiler Sachkenntnis, außerordentlichen methodischen Fähigkeiten und einer gewissen Lust zum Lösen von Denksport-Aufgaben kann überhaupt verstanden werden, welche Anordnungen getroffen werden sollen." (vgl. das Erkenntnis des Verfassungsgerichtshofes vom 29. Juni 1990, V 179/90). Eine Neuregelung in der Fassung des vorliegenden Entwurfes würde komplizierte Berechnungen und Erhebungen, insbesondere im Zusammenhang mit der Ermittlung der Berechnungsgrundlagen, erfordern. Der damit verbundene Verwaltungsaufwand betrifft nicht nur die erstmalige Bemessung der Versorgungsbezüge, sondern auch die erforderlichen Anpassungen bzw. Neuberechnungen. So ist z.B. bei Bezug eines erhöhten Witwenbezugsteiles vorgesehen, daß die Dienstbehörde einmal jährlich eine Meldung des Einkommens des Versorgungsgenußempfängers zu veranlassen hat. In Anbetracht dieses Verwaltungsmehraufwandes wäre ein erheblicher Personalmehraufwand unvermeidbar, sodaß der durch die vorgesehene Regelung erzielbare Einsparungseffekt in Frage gestellt würde.
- b) Im § 15a Abs.2 dritte Zeile des Entwurfes wird auf einen Schreibfehler (das Wort "des" ist doppelt) hingewiesen.

6. Zu den Erläuterungen:

- a) *Zum Allgemeinen Teil, Pkt.1.1.3.A:*

Im zweiten Absatz hätte der erste Satz wohl zu lauten: "Der neu eingeführte Regelkreis sieht vor."

Daß "der Anteil der Steuermittel an der Finanzierung der Altersversorgung im öffentlichen Dienst höher als bei den Arbeitnehmern in der Privatwirtschaft" liegt, entbehrt wohl bereits deshalb jeder sachlichen Grundlage, weil der Personalaufwand im öffentlichen Dienst ohnehin von den Gebietskörperschaften, sohin aus öffentlichen Mitteln, zu tragen ist.

b) Zum Besonderen Teil:

Zu Art.I Z.2 (§ 6 Abs.3 PG 1965), Art.III Z.1 (§ 20c Abs.3 GG 1956), Art.VI (§ 25 Abs.6 BezG), Art.VII Z.2 (§ 6 Abs.3 SA-PO 1967), Art.X Z.3 (§ 7 Abs.4 BThPG):

Die unterstrichenen Zitate wären wohl im angeführten Sinn zu berichtigen.

Zu Art.I Z.3 (§ 15 Abs.1 letzter Satz PG 1965):

Bei dieser Bestimmung handelt es sich um keine Zitatangepasung, sondern um materielle Änderungen (Wegfall der Rundungsbestimmungen).

7. Abschließend wird darauf hingewiesen, daß es bereits in der derzeitigen Situation schwierig ist, für bestimmte Verwendungen qualifiziertes Personal zu bekommen. Durch die geplante Änderung werden die Chancen des öffentlichen Dienstes gegenüber der Privatwirtschaft, insbesondere im Hinblick auf die Lebensverdienstsumme, noch weiter verschlechtert.

25 Ausfertigungen dieser Stellungnahme werden unter einem der Parlamentsdirektion zugeleitet.

Für die Landesregierung:

Landesamtsdirektor

Abschriftlich

An alle Ämter der Landesregierungen

gesondert an die Verbindungsstelle der Bundesländer
beim Amt der Niederösterr. Landesregierung, Wien

an das Bundeskanzleramt-Verfassungsdienst, Wien

an das Präsidium des Nationalrates, Wien, 25 Ausf.

an alle National- und Bundesräte in Tirol

an das Büro des Föderalismusministers

zur gefälligen Kenntnisnahme.

Für die Landesregierung:

Dr. G s t r e i n

Landesamtsdirektor

F.d.R.d.A.:

