

41/SN-28/ME

KÄRNTEN



AMT DER KÄRNTNER LANDESREGIERUNG

Abteilung 2V - Verfassungsdienst

Betreff:

Entwurf eines Bundesgesetzes, mit dem das ASVG, GSVG, BSVG, B-KUVG im Rahmen des Budgetbegleitgesetzes 2003 geändert werden; Stellungnahme

Datum: 25. April 2003
 Zahl: -2V-BG-2509/10-2003

(Bei Eingaben bitte Geschäftszahl anführen!)

Auskünfte:	Dr. Glantschnig
Telefon:	Dr. Ley-Schabus
Fax:	05 0 536 – 30204, 30203
e-mail:	05 0 536 – 30200
	post.abt2V@ktn.gv.at

**An das
 Bundesministerium für
 soziale Sicherheit und Generationen
 Sektion II/A/1**

**Stubenring 1
 1010 WIE N**

Zu dem mit Schreiben vom 31. März 2003, GZ 21.119/8-1/03, zur Stellungnahme übermittelten Entwurf eines Bundesgesetzes, mit dem das ASVG, GSVG, BSVG und B-KUVG im Rahmen des Budgetbegleitgesetzes 2003 geändert werden, nimmt das Amt der Kärntner Landesregierung wie folgt Stellung:

1. Zu den Zielvorgaben:

Die Ziele, die mit dem gegenständlichen Gesetzespaket unter dem Stichwort „Pensionsreform 2003“ verfolgt werden, sind laut den Erläuternden Bemerkungen von der Absicht getragen, „das österreichische System der Alterssicherung langfristig unter Beachtung der Veränderungen im Bevölkerungsaufbau und der stetigen Verlängerung der Lebenserwartung abzusichern.“ Die Notwendigkeit einer diesen Zielvorgaben Rechnung tragenden Reform wird nicht in Frage gestellt. Vorrangiges Ziel dabei muss es sein, unter Zugrundelegung der demographischen Entwicklung das auf einem Umlageverfahren beruhende österreichische Pensionssystem dauerhaft zu sichern. Die jeweils aktive Generationen muss darauf vertrauen können, dass auch ihre eigene künftige Pension von der jeweils nachfolgenden Generation finanziell gesichert wird.

Die nachteiligen Auswirkungen der zur Zielerreichung erforderlichen Reformschritte, können aber den Betroffenen nur zugemutet werden, wenn vorher die noch immer vorhandenen Pensionsprivilegien in verschiedenen gesellschaftlichen Gruppen beseitigt und

auch die Einsparungspotentiale in der Administration der Pensionsversicherung voll ausgeschöpft wurden. Außerdem darf das im Sinne des Generationenvertrages erforderliche Zusammenwirken nicht vor jenen gesellschaftlichen Gruppen Halt machen, die bereits derzeit in den Genuss der aus der Vergangenheit überkommenen Pensionsprivilegien kommen.

Das in den Motivenberichten der gegenständlichen Reform proklamierte Endziel, nämlich die Schaffung eines „für alle Bevölkerungsgruppen einheitlichen Pensionssystems mit einheitlichen Beiträgen und einheitlichen Leistungen, das mit beitragsorientierten persönlichen Pensionskonten arbeitet“, wird nicht in Frage zu stellen sein.

2. Vertretbarer Weg zur Zielerreichung:

Die Fragen der Alterssicherung berühren eine Thematik, auf die die Bevölkerung verständlicherweise mit höchster Sensibilität reagiert, wird dabei doch schwerwiegend in die persönliche Lebensplanung der Menschen eingegriffen, ja bei ihnen sogar Ängste dahingehend hervorgerufen, dass ihnen die eigenständige Entscheidung über die Gestaltung ihres Lebensabends aus der Hand genommen wird und sie einem „Pensionsdiktat“ unterworfen werden.

Im Vordergrund derartiger Lösungsvorschläge darf daher niemals das Ziel einer raschestmöglichen Stabilisierung des budgetrelevanten Finanzbedarfs der Alterssicherung sein, ohne dass dieser Aspekt dabei vernachlässigbar wäre. Aber alleine die Verknüpfung dieses Reformvorhabens mit dem Terminus „Budgetbegleitgesetz“ muss bei den Betroffenen Vorbehalte und die Einschätzung auslösen, dass die geplanten Maßnahmen nicht vorrangig der Altersversorgung sondern der Budgetsanierung dienen.

Ein zur Zielerreichung unerlässlicher umwälzender Umbau des Pensionssystems verlangt hingegen Lösungen, die den Eindruck vermitteln, dass sie von Vernunft und Fairness geprägt sind und von den Prinzipien der Beitragswahrheit und der Gleichbehandlung. So wie im Regierungsprogramm der österreichischen Bundesregierung für die XXII. Gesetzgebungsperiode ausdrücklich angekündigt, soll an diese Reformziele „schrittweise“ herangegangen werden und soll die Reform weiters vom Bemühen getragen sein, durch einen „sozial ausgewogenen Übergang“ den Menschen Vertrauen und Verlässlichkeit zu signalisieren. Nur damit kann eine unumgänglich anzustrebende grundsätzliche Akzeptanz für eine klare Richtungsentscheidung bei der Pensionsreform mit

nachvollziehbaren Nachhaltigkeitseffekten bei gleichzeitiger Wahrung der sozialen Symmetrie erzielt werden.

3. Vorgelegter Entwurf nicht akzeptabel:

Der zur Begutachtung vorgelegte Entwurf für eine Pensionsreform entspricht den Anforderungen, die zur Erreichung der eingangs formulierten Ziele einzufordern sind, in keiner Weise. Ein Vorschlag, der alle Betroffenen in eine Verliererposition drängt, lässt die schon in der Regierungserklärung propagierte „soziale Ausgewogenheit“ vermissen. So weitreichende, die vitalen Interessen der Menschen berührende Entscheidungen müssen sorgfältig vorbereitet werden und sie müssen vom terminlichen Druck der Budgeterstellung abgekoppelt werden.

Es muss daher dringend die Rücknahme des der Begutachtung unterzogenen Reformentwurfes verlangt werden und die Forderung nach einer Überarbeitung erhoben werden, die sich an den im Regierungsprogramm 2003 – 2006 formulierten Kriterien der „schrittweisen Harmonisierung“ und der „sozialen Ausgewogenheit des Übergangs“ orientiert.

4. Verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen für gesetzliche Eingriffe in das geltende Pensionssystem:

Derartig weitreichende Eingriffe in die Lebensplanung der Menschen müssen in einem Staat, dessen Grundrechte den Menschen ein selbstbestimmtes, der menschlichen Würde entsprechendes Leben sichern, auch gewährleisten, dass sie auf die Sicherung ihrer elementaren und existentiellen sozialen Bedürfnisse vertrauen können.

Pensionsrechtliche Anwartschaften und Pensionsansprüche von im Ruhestand befindlichen Personen im Rahmen der gesetzlichen Pensionsversicherung und des Beamtenpensionsrechtes sind subjektive, öffentlich-rechtliche Rechtspositionen. Das bedeutet, dass der Gesetzgeber nicht nur bei der Ausgestaltung dieser Rechtspositionen verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen, die seinen Gestaltungsspielraum begrenzen, unterliegt, sondern dass auch die Beschränkung bzw. der Entzug einmal gesetzlich eingeräumter Rechtspositionen verfassungsrechtlichen Schranken unterliegt.

Richtet der Gesetzgeber ein gesetzliches System der Altersvorsorge ein und begründet damit subjektiv-öffentliche Rechte, so erwirbt der durch die Aufnahme in ein Dienstver-

hältnis in das Vorsorgungssystem einbezogene Leistungsempfänger subjektive Rechte, auf deren Bestand er innerhalb der vom verfassungsrechtlichen Vertrauensschutz ge- zogenen Schranken vertrauen darf.

Die Entwicklung eines verfassungsrechtlichen Vertrauensschutzes aus dem Gleichheits- grundsatz auch gegenüber dem Gesetzgeber beruht im Einzelnen auf drei Rechtsprechungslinien der jüngeren Judikatur. Die Rechtsprechung zum Schutz sog. „wohler- worbener Rechte“, die Judikatur zur verfassungsrechtlichen Zulässigkeit rückwirkender Gesetze und die Rechtsprechung zum Schutz bestehender wirtschaftlicher Interessens- positionen (vgl. Holoubek, Der verfassungsrechtliche Schutz von Aktiv- und Ruhebezügen von Beamten, ZAS 1994, 5ff.; Holoubek in: Machacek/Pahr/Stadler (Hrsg.), Grund- und Menschenrechte in Österreich, Band III, 1997, 795f.; Walzel von Wiesentreu, Vertrauensschutz und generelle Norm, ÖJZ 2000, 1f.).

Von besonderer Bedeutung im gegebenen Zusammenhang ist die Judikatur zum Schutz „wohlerworbener Rechte“. So hat der **Verfassungsgerichtshof** etwa jüngst in seinem Erkenntnis vom 11. Dezember 2002, G 186/02-10, G 187/02-10, G 202/02-8, zur Abschaffung der vorzeitigen Alterspension wegen Arbeitsunfähigkeit durch das Sozial- versicherungs-Änderungsgesetz 2000 Folgendes ausgeführt:

„2.2 Der Verfassungsgerichtshof hat in ständiger Rechtsprechung (vgl. v.a. VfSlg. 11.665/1988 sowie VfSlg. 14.841/1997) dargetan, dass keine Verfassungsvorschrift den Schutz erworbener Rechtspositionen gewährleistet, sodass es im Prinzip in den rechtspolitischen Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers fällt, eine einmal geschaffene Rechtsposition auch zu Lasten des Betroffenen zu verändern. Er hat aber auch stets betont, dass der Gesetzgeber durch den verfassungsgesetzlich gewährleisteten Gleich- heitssatz gehalten ist, dem Vertrauensschutz bei seinen Regelungen Beachtung zu schenken. Er hat daher nicht nur (echte) Rückwirkungen von gesetzlichen Regelungen, sondern auch Eingriffe in bestehende Rechtspositionen unter dem Aspekt des Gleichheitssatzes geprüft. Im Erkenntnis VfSlg. 12.186/1989 hat der Gerichtshof – unter Vertiefung früherer Rechtsprechung – dargetan, dass gesetzliche Vorschriften mit dem Gleichheitssatz in Konflikt geraten können, weil und insoweit sie die im Vertrauen auf eine bestimmte Rechtslage handelnden Normunterworfenen nachträglich belasten, und dass schwer wiegende und plötzlich eintretende Eingriffe in erworbene Rechtspositionen, auf deren Bestand der Normunterworfene mit guten Gründen vertrauen konnte, zur Gleichheitswidrigkeit des belastenden Eingriffes führen können. Er hat im Erkenntnis VfSlg. 12.322/1990 daraus abgeleitet, dass es zur Beurteilung der Gleichheitskonformität insbesondere von Bedeutung sei, ob Normunterworfene bei einem Eingriff in ihre

Rechtsposition in einem Vertrauen auf die Rechtslage enttäuscht werden, auf das sie sich berechtigterweise berufen konnten, und nicht etwa besondere Umstände vorliegen, die eine solche Rückwirkung – beispielsweise um einen gleichheitswidrigen Zustand zu beseitigen – verlangen (vgl. auch VfSlg. 12.485/1990, 12.944/1991). In dieser Rechtsprechung kommt jedoch auch zum Ausdruck, dass die Aufhebung oder Abänderung von Rechten, die der Gesetzgeber zunächst eingeräumt hat, sachlich begründbar sein muss. Eingriffe in bestehende Rechtspositionen, auch wenn sie im Übrigen sachlich gerechtfertigt sind, sind aber nicht in jedweder Art und in jedweder Intensität zulässig (s. v.a. VfSlg. 11.309/1987).

2.3. Der Gesetzgeber verletzt den Gleichheitssatz also etwa dann, wenn er bei Änderung der Rechtslage plötzlich – ohne entsprechende Übergangsregelung – und intensiv in erworbene Rechtspositionen eingreift, wobei dem Vertrauensschutz (s. dazu v.a. VfSlg. 11.288/1987) gerade im Pensionsrecht besondere Bedeutung zukommt (s. dazu v.a. VfSlg. 12.568/1990, 14.090/1995).“

In den Erkenntnissen VfSlg. 11.665/1988 und 14.960/1997 hat der Verfassungsgerichtshof hervorgehoben:

„Bei der Kürzung von Pensionen (entweder in Form der direkten Reduzierung ihrer Höhe oder in Form von Ruhensbestimmungen) fällt 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, wobei zu den Lebensumständen, nach denen sie sich für die Pensionszeit einrichten, auch die Möglichkeit einer Aufbesserung der Pension durch Einkünfte aus einer Nebentätigkeit zählt. Häufig haben Pensionisten jahrzehntelang Beiträge in der Erwartung entrichtet, dass durch die Pensionierung kein erhebliches Absinken des während der Aktivzeit erzielten Standards der Lebensführung eintritt; mit einer bestimmten Pensionsregelung sind daher auch Erwartungen der Betroffenen verbunden. Sie vertrauen darauf, dass diese Erwartungen nicht durch plötzliche, ihre Lebensführung direkt treffende Maßnahmen des Gesetzgebers beeinträchtigt werden. Eine Missachtung dieses Vertrauens wiegt bei Pensionisten besonders schwer, weil sie sich nachträglich meist nicht mehr auf geänderte Umstände einstellen können, wenn ihre Erwartungen infolge einer Änderung der Gesetzeslage nicht erfüllt werden. Ein punktuell von Pensionisten geforderter Akt der Solidarität gegenüber Arbeitssuchenden wird daher in der Regel unter dem Gesichtspunkt des Gleichheitssatzes nicht zu rechtfertigen sein.“

Der VfGH betont in diesem Zusammenhang neuerlich, dass die Verfassungsmäßigkeit einer Norm nicht davon abhängt, wie sie sich auf einzelne Anlassfälle auswirkt (s. VfSlg.

10291/1984 und die dort zitierte weitere Judikatur). Bei der Beurteilung einer Norm unter dem Blickwinkel des Gleichheitssatzes ist von einer Durchschnittsbetrachtung auszugehen; dass sich vereinzelt Härtefälle ergeben können, muss ebenso unberücksichtigt bleiben, wie der Umstand, dass sich die besonderen Gründe der Gleichheitswidrigkeit einer Regelung nicht unbedingt auch in allen Anlassfällen in der zur Gleichheitswidrigkeit führenden Intensität auswirken.“

„Das Vertrauen auf den unveränderten Fortbestand der geltenden Rechtslage genießt jedoch als solches keinen besonderen verfassungsrechtlichen Schutz. Es steht dem Gesetzgeber grundsätzlich frei, die Rechtslage für die Zukunft anders und auch ungünstiger zu gestalten. Nur unter besonderen Umständen muss zur Vermeidung unsachlicher Ergebnisse Gelegenheit gegeben werden, sich rechtzeitig auf die neue Rechtslage einzustellen (vgl. VfSlg. 13.657/1993; s. auch VfSlg. 11.288/1987)“

Ausgangspunkt für die Judikatur des VfGH zum Schutz des Vertrauens auf „wohlerworbene Rechte“ waren die sog. „Politikerpensions-Erkenntnisse“ (VfSlg. 11.308, 11.309, 11.310/1987, 11.838). Der Verfassungsgerichtshof hatte landesgesetzliche Regelungen zu beurteilen, die allgemein und ohne Differenzierung zwischen aktuell und zukünftig Betroffenen für ehemalige politische Mandatare Ruhensbestimmungen derart normierten, dass das Zusammentreffen des aus einer politischen Amtstätigkeit resultierenden Ruhebezuges mit einem Ruhebezug aus seinem Dienstverhältnis zu einer Gebietskörperschaft erfasst und im Hinblick auf eine festgelegte Höchstgrenze die teilweise oder gänzliche Stilllegung des Ruhebezuges verfügt wurde.

Der Verfassungsgerichtshof ging von der Annahme aus, dass die Aussicht auf einen aus der Amtstätigkeit resultierenden Ruhebezug ein mitbestimmendes Moment für den Willensentschluss des Amtsträgers bilde, sich für die öffentliche Funktion zur Verfügung zu stellen. Die vorrangige Funktion des Ruhebezuges sah der Verfassungsgerichtshof darin, ein erhebliches Absinken unter einen einmal erzielten Standard der Lebensführung nicht eintreten zu lassen. Vor diesem Hintergrund erachtete der Verfassungsgerichtshof es als sachlich nicht begründbar, denjenigen Funktionär, der sein öffentliches Amt langjährig im Vertrauen darauf ausübe, dass er die Anwartschaft auf einen an seinem Aktivbezug orientierten Ruhebezug erwerbe, plötzlich einem strengen Kürzungssystem zu unterwerfen, welches auf eine Kürzung von Politiker-Ruhebezügen von bis zu 38 % pro futuro hinauslaufe.

Im Erkenntnis VfSlg. 11665/1988, das zur Aufhebung der mit § 40a Pensionsgesetz eingeführten Ruhebestimmungen für Beamte führte, anerkannte der Verfassungsgerichtshof zwar, dass das Ziel der Entlastung des Bundeshaushaltes oder der Schaffung von Arbeitsplätzen an sich geeignet sei, Eingriffe in bestehende Rechtspositionen sachlich zu

rechtfertigen, dass aber Zielsetzungen dieser Art nicht die Minderung wohlerworbener Recht jedweder Art und in jedweder Intensität sachlich begründen könnten. Darüber hinaus dürften die angestrebten Intentionen nicht dazu führen, dass lediglich eine relativ kleine Gruppe Kürzungen (entweder in Form der direkten Reduzierung der Pensionshöhe oder in Form von Ruhebestimmungen) hinnehmen müsste.

Im sog. „Pensionsalter-Erkenntnis“ (VfSlg. 12568/1990) war der Verfassungsgerichtshof mit der Frage konfrontiert, ob die Beibehaltung des ungleichen Pensionsalters für Männer und Frauen mit dem Gleichheitsgrundsatz gerechtfertigt werden kann:

„Der Verfassungsgerichtshof hat in seiner Rechtsprechung zum Ausdruck gebracht, dass der Gesetzgeber den Gleichheitssatz verletzt, wenn er bei Änderung der Rechtslage plötzlich und intensiv in erworbene Rechtspositionen eingreift. Dieser aus dem Gleichheitssatz erfließende Vertrauensschutz bedarf dann besonderer Beachtung, wenn Personen schon während ihrer aktiven Berufstätigkeit ihre Lebensführung auf den Bezug einer später anfallenden Pension eingerichtet haben ... Der Verfassungsgerichtshof hatte daher zu prüfen, ob eine Beseitigung der derzeitigen Regelung nicht zu einem so intensiven Eingriff in erworbene Rechtspositionen führt, dass dadurch eine andere Unsachlichkeit und somit Gleichheitswidrigkeit bewirkt werden würde. Der Verfassungsgerichtshof ist der Ansicht, dass der Vertrauensschutz zwar eine Beibehaltung der bisherigen Regelung für jene Frauen rechtfertigt, die nahe dem Pensionsalter sind und die daher ihre Lebensführung bereits auf den herannahenden Ruhestand eingerichtet haben. Die Aufrechterhaltung der gegenwärtigen Regelung für alle Frauen, als auch für jene, die dem Pensionsalter fern sind, würde aber für den überwiegenden Teil berufstätiger Frauen ein Vertrauen in die ständige Aufrechterhaltung einer an sich gleichheitswidrigen Regelung schaffen.“

Im Erkenntnis VfSlg. 14846/1997 ging es um Kürzungen von Ruhebezügen ehemaliger Mandatare der Gemeinde Innsbruck. Der Verfassungsgerichtshof erachtete das, der Novelle zum Tiroler Bezügegesetz zugrundeliegende Motiv, nämlich die Neuregelung von Politikerbezügen und die Schaffung eines unter dem Bundesdurchschnitt liegenden Gehaltsniveaus für alle Landes- und Kommunalpolitiker als legitim. Im vorliegenden Zusammenhang einer durch das erwähnte demokratiepolitische Anliegen motivierten Regelung zur Neuordnung der Politikerbezüge sei eine 10-%ige Kürzung eines Politiker-Ruhebezuges pro futuro durchaus zulässig.

Zur Frage der (noch) zulässigen Intensität des gesetzgeberischen Eingriffes in pensionsrechtliche Ansprüche bzw. Anwartschaften ist vor allem auf die Erkenntnisse des Verfassungsgerichtshofes VfSlg. 14867 und 14888/1997 sowie 15269/1998 hinzuweisen.

Mit VfSlg. 14867/1997 wurde die Kürzung des (Aktiv) Bruttobezuges von rund 1,4 % und eine dementsprechende Kürzung des Ruhebezuges einer Gruppe von öffentlich Bediensteten, der Richter, als bloß geringfügiger Eingriff qualifiziert, der vor dem Hintergrund, dass die gesetzlichen Regelungen Teil eines umfassenden budgetären „Maßnahmenpakets“ (Strukturanpassungsgesetz 1996) waren, als zulässig erachtet wurde.

Ebenfalls als zulässig im Rahmen dieses umfassenden Budgetbereinigungsgesetzes angesehen wurde eine Bezugskürzung der Bediensteten der Allgemeinen Verwaltung im Rahmen der Herabsetzung der Verwendungszulage um rund 1,5 %. Die gegenständlichen Regelungen wurde pro futuro, zum Teil auch mit einjähriger Übergangsbestimmung in Kraft gesetzt.

Im Erkenntnis VfSlg. 15269/1998 setzte sich der Verfassungsgerichtshof wiederum mit dem Strukturanpassungsgesetz 1996 auseinander, und zwar mit den sog. „Abschlagszahlungen für Frühpensionisten“. In Fällen einer Ruhestandsversetzung von Beamten vor der Vollendung des 60. Lebensjahres sah die Regelung eine Kürzung der Bemessungsgrundlage im Höchstmaß von 18 % der Ruhegenussbemessungsgrundlage vor. Im wirtschaftlichen Effekt bedeutete dies eine Kürzung des Brutto-Ruhegenusses von bis zu 22,5 %, im Rahmen einer Durchschnittsbetrachtung allerdings bloß eine Kürzung des Brutto-Ruhegenusses von rund 12 %, legte man das durchschnittliche tatsächliche Pensionsalter von 55 Jahren zugrunde.

Diese Vorschriften wurden neben der Sanierung des Budgethaushaltes damit gerechtfertigt, dass Beamte um so intensiver getroffen werden, je früher ihre Versetzung in den Ruhestand erfolgt und je geringer daher sowohl die von ihnen erbrachten Dienstleistungen als auch die von ihnen geleisteten Pensionsbeiträge sind. Vor dem Hintergrund versicherungsmathematischer Gutachten, nach welchen ein Abschlag in der Größenordnung von 5 bis 7 % pro Jahr (anstelle von 2 %) erforderlich wäre, um allein die entfallenden Pensionsbeiträge und die längere Dauer des Pensionsbezuges auszugleichen (der Entfall von Dienstleistungen war dabei noch nicht berücksichtigt), qualifizierte der Verfassungsgerichtshof die Kürzung der Pensionsanwartschaft als dem Gleichheitssatz entsprechend. Die Regelungen seien auch nicht deshalb als

gleichheitswidrig verpönt, weil im konkreten keine Übergangsbestimmungen vorgesehen waren.

In seinem Erkenntnis VfSlg. 15.936/2000 qualifizierte der Verfassungsgerichtshof die plötzliche und vollständige Beseitigung der Sonderzahlungen für Rechtspraktikanten als gleichheits- und verfassungswidrig. Die Maßnahme habe zu einer Bezugskürzung von rund 14 % geführt und sei daher im Vergleich zu den niedrig einzustufenden Einkommen der Rechtspraktikanten als schwerwiegender Eingriff zu werten. Es habe sich zudem nicht um einen Eingriff im Rahmen des viele Bereiche des öffentlichen Dienstes betreffenden Maßnahmenpaketes zur Budgetkonsolidierung gehandelt, sondern habe eine kleinere und wirtschaftlich schwächere Gruppe erheblich stärker belastet. Besonders schwer falle ins Gewicht, dass die Maßnahme völlig überraschend und ohne jegliche Übergangsregelung (sogar mit einer rund einmonatigen Rückwirkung) ergriffen worden sei, weshalb sich die Rechtsunterworfenen überhaupt nicht auf die neue Einkommenssituation einstellen konnten.

In seinem Erkenntnis vom 7. Dezember 2002, G 85/02-8, erachtete der Verfassungsgerichtshof die Einführung der Einkommensteuerpflicht für Versehrtenrenten aus einer gesetzlichen Unfallversorgung als verfassungswidrig, weil es sich bei diesem intensiven Eingriff (Einbuße des Nettoeinkommens von rund 10 bis 25 % bei rund 12.000 Betroffenen) nicht bloß um einzelne Härtefälle handle und der Gesetzgeber „überfallsartig“ gehandelt habe, da er den Betroffenen ohne Vorsehen von Übergangsbestimmungen, Einschleifregelungen oder einer Legisvaganz keine Gelegenheit gegeben habe, sich auf die neue Situation einzustellen. Eine Maßnahme, durch die das Einkommen von Behinderten bereits ab einer Höhe von ca. ATS 15.000,-- monatlich um mindestens 10 % netto absinke, könne nicht als geringfügiger Eingriff qualifiziert werden. Daran könnten auch Begleitmaßnahmen (zB Beihilfensystem nach Bundesbehindertengesetz) nichts ändern, da sie den plötzlichen und intensiven Eingriff nicht ungeschehen machen, sondern ihn bloß im Nachhinein wieder beseitigen.

In seiner Entscheidung vom 11. Dezember 2002, G 186/02-10 ua., prüfte der Verfassungsgerichtshof jene Bestimmungen des Sozialversicherungs-Änderungsgesetzes 2000, mit welchen die vorzeitige Alterspension wegen Arbeitsunfähigkeit (rückwirkend) außer Kraft gesetzt worden war. Eine Verletzung des verfassungsrechtlichen Vertrauenschutzes lag jedoch nach Ansicht des VfGH nicht vor, da der Gesetzgeber die Möglichkeit, eine Pension aus dem Versicherungsfall der geminderten Erwerbsfähigkeit zu erlangen, an anderer Stelle erweitert und damit im Ergebnis eine der aufgehobenen ähnlichen Pensionsart, allerdings mit der Maßgabe eines höheren Anfallsalters auch für

Frauen (57. anstelle des 55. Lebensjahres), zu erlangen, weiterhin vorgesehen habe (Invaliditätspension). Die Hinaufsetzung des Pensionsanfallsalters aus dem Versicherungsfall einer geminderten Erwerbsfähigkeit bei weiblichen Versicherten um zwei Jahre stelle keinen Eingriff in den verfassungsrechtlich vorgegebenen Vertrauenschutz dar, weil diese zwar im Vertrauen auf den Fortbestand der Rechtslage enttäuscht worden seien, der Gesetzgeber jedoch nicht mit verfassungsrechtlich ins Gewicht fallenden Dispositionen, die aus einer Einschränkung der Arbeitsfähigkeit während der 20 Wochen vor Gesetzesänderung resultieren würden, zu rechnen brauchte.

Vor dem Hintergrund dieser höchstgerichtlichen Rechtsprechung sind als Eckpfeiler eines verfassungskonformen Eingriffes in bestehende Pensionsanwartschaften das Vorliegen eines legitimen Ziels, welches mit den in Aussicht genommenen Maßnahmen erreicht werden kann, sowie von Maßnahmen anzusehen, die als geeignet und verhältnismäßig zu qualifizieren sind. Maßgeblich ist darüber hinaus, ob die in Aussicht genommenen Maßnahmen plötzlich und intensiv eingreifen, und ob sie durch entsprechende gesetzgeberische Maßnahmen (wie zB Übergangsfristen) abgeschwächt werden.

Als im öffentlichen Interesse liegende Zielsetzungen wurden bisher jedenfalls die Entlastung des Bundeshaushaltes (vgl. dazu VfGH vom 3.3.2000, G 172/99-8), Maßnahmen der Arbeitsmarktpolitik, die gesetzgeberische Absicht, die Zahl der Frühpensionierungen einzuschränken, und die Schaffung transparenter Politikerbezügeregelungen anerkannt. Gerechtfertigtes Anliegen einer Pensionsreform dürfte aber auch die Gewährleistung der Finanzierung des Systems der sozialen Sicherheit sein, wobei auch der Frage des Generationenausgleichs besonderes Gewicht beizumessen sein wird. Bei der verfassungsrechtlichen Beurteilung darf diese Frage nicht ausgeklammert werden, wenn es um die Einkommensverteilung zwischen junger und alter Generation geht (vgl. Tomandl, Der verfassungsrechtliche Schutz von Sozialanwartschaften und Sozialleistungen, in: Österreichische Parlamentarische Gesellschaft (Hrsg.) FS 75 Jahre Bundesverfassung, 1995, 627; VfGH vom 11. Dezember 2002, G 186/02-10 ua).

Verfassungsrechtlich verwehrt sind dem Gesetzgeber schwer wiegende und plötzlich eintretende Eingriffe in erworbene Rechtspositionen, auf deren Bestand der Normunterworfenen mit guten Gründen vertrauen konnte. Die Intensität hängt jedenfalls auch davon ab, wie viel Zeit dem Normunterworfenen bleibt, um sich auf die neue Rechtslage in seinen Dispositionen einzustellen. Dabei kommt es nach der Judikatur des Verfassungsgerichtshofes darauf an, wann die gesetzliche Regelung im Bundesgesetzblatt kundgemacht wurde. Politische Ankündigungen und Diskussionen sind irrelevant, da der

Normunterworfene sich an der geltenden Rechtslage orientieren muss, und in seinem Vertrauen auf die geltende Rechtslage geschützt ist. Er muss sich nicht an Planungen, politischen Vorhaben und literarischen Diskussionen orientieren (vgl. VfSlg. 12186/1989).

Die Intensität eines Eingriffs hängt auch davon ab, ob und in welcher Form der Gesetzgeber Übergangs- und Einschleifregelungen vorsieht. Dies bedeutet nicht, dass unter allen Umständen Übergangs- und Einschleifregelungen vorgesehen werden müssen, um dem Gleichheitsgrundsatz zu entsprechen (vgl. zB VfSlg. 15269/1998, in welchem der VfGH Kürzungsregelungen der Ruhegenussbemessungsgrundlage im Fall der Frühpensionierung hingenommen hat, obwohl die Kürzung nicht durch Übergangsbestimmungen in ihren Auswirkungen gemildert wurde). Der Verfassungsgerichtshof hat sogar das rückwirkende Inkrafttreten von Gesetzen akzeptiert, wenn es vom Bestreben des Gesetzgebers getragen war, „ein durch die (bekannt gewordene) gesetzgeberische Absicht geradezu ausgelöstes, dieser Absicht aber zuwiderlaufendes Verhalten durch eine Rückwirkung zu vermeiden, die sich auf das dazu unbedingt Nötige beschränkt“ (vgl. VfSlg. 12416/1990, 14149/1995).

Neben der Frage eines gesetzlichen Eingriffes im Hinblick auf den Gleichheitssatz darf auch die verfassungsrechtliche Problematik im Rahmen des **Grundrechts auf Eigentum (Art. 1 1. ZPEMRK)** nicht außer acht gelassen werden.

Nach der jüngsten Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes (VfSlg. 15.129/1998) können vom Schutzmfang des Grundrechtes auf Eigentum – entgegen der früheren ständigen Judikatur – auch Ansprüche umfasst sein, die ihren Rechtsgrund im öffentlichen Recht haben.

Nach Art. 1 1. ZPEMRK darf ein Eingriff in das Recht auf Eigentum nur im öffentlichen Interesse und unter den gesetzlich vorgesehenen Bedingungen erfolgen. Darüber hinaus müssen die allgemeinen Grundsätze des Völkerrechts beachtet werden. Ferner wurde in der Rechtsprechungspraxis klargestellt, dass der Eigentumsgarantie das Prinzip der Verhältnismäßigkeit und der Grundsatz des Vertrauenschutzes immanent ist. Das bedeutet, dass der Inhaber einer Rechtsposition, die auf einer unbedingten und unbefristeten gesetzlichen Regelung oder behördlichen Genehmigung beruht, in seinem Vertrauen auf den Fortbestand der Rechtslage geschützt wird (vgl. Frowein/Peukert, Europäische Menschenrechtskonvention, Zweite Aufl., 763 f; VfGH vom 29. 9. 2001, B 611/00).

5. Bewertung der Reform im Lichte dieser verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen:

Die vorgelegten Änderungsentwürfe scheinen den im vorangehenden Punkt dargestellten Rahmenbedingungen, die sich insbesondere an der höchstgerichtlichen Judikatur orientieren, nicht voll gerecht zu werden. So kann die Einschätzung in den Erläuternden Bemerkungen auf den Seiten 38 und 39, wo zur Frage der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit der geplanten Maßnahmen der Pensionsreform 2003 die optimistische Beurteilung vorgenommen wird, dass damit „kein gleichheitsrechtlich unzulässiger Eingriff in bestehende Rechtspositionen erfolgt“, nicht geteilt werden. Wenn mit dem vorgeschlagenen Entwurf beabsichtigt ist, die derzeitige Höhe der Nettoersatzrate „schrittweise“ herabzusetzen, indem der Steigerungsbetrag pro Versicherungsjahr von derzeit 2% auf 1,78% verringert werden soll und wodurch eine Bruttopension von 80% nicht mehr mit 40 sondern erst mit 45 Versicherungsjahren erreicht wird, so kann dies sehr wohl einen, den Vertrauenschutz verletzenden, gleichheitsrechtlich unzulässigen Eingriff in bestehenden Rechtspositionen bedeuten, wenn diese Maßnahmen ohne Übergangsbestimmungen gesetzt werden. Es kann auch nicht gesehen werden, worin die „schrittweise“ Umsetzung besteht, wenn der neue Berechnungsmodus am 1. Jänner 2004 übergangslos von einem Tag auf den anderen in Kraft tritt und für neue Pensionisten schlagartig einen Pensionsverlust von ca. 11% bis 14% verursacht.

Längerfristig vorbereitete Kürzungen in Pensionsanspruch würden den Betroffenen, nach Maßgabe ihrer wirtschaftlichen Möglichkeiten die Chance eröffnen, durch private Eigenvorsorge einen Ausgleich des zu erwartenden Einkommensverlustes herbeizuführen. Knapp vor der Pensionierung stehende, ja selbst solche, denen dieser Schritt in den nächsten fünf bis zehn Jahren bevorsteht, werden von den durch die Kürzung des Pensionsanspruches ausgelösten Einkommenseinbußen voll betroffen sein, ohne das sie in die Lage versetzt wären, entsprechende Eigeninitiativen im Sinne weiterer Vorsorgemaßnahmen für ihre Alterssicherung zu treffen. Für diese Altersgruppen würde daher die im Entwurf vorgeschlagene Pensionsreform zu einem deutlichen Sinken des Lebensstandards führen, massiv in ihre Lebensplanung eingreifen und zum Teil sogar bis zur Existenzgefährdung führen. In diese Situation könnten vor allem jene in absehbarer Zeit in den Ruhestand tretenden Personen geraten, die in Erwartung bisher errechneter Pensionsansprüche auch längerfristige Belastungen übernommen haben, um sich beispielsweise auf Kreditbasis einen künftigen Alterswohnsitz zu schaffen.

Auch die in Aussicht genommene Verlängerung des Pensionsbemessungszeitraumes von derzeit 15 Jahren auf 40 Jahre in der Form, dass ab 1. Jänner 2004 jährlich eine Verlän-

gerung um 12 Monate erfolgt, sodass im Jahre 2028 die (nahezu) gesamte Versicherungskarriere dem Bemessungszeitraum bilden wird, gibt Anlass, die optimistische Einschätzung im besonderen Teil der Erläuterungen, dass der zur Begutachtung vorgelegte Entwurf für eine Pensionsreform 2003 verfassungsrechtlich unbedenklich sei, in Zweifel zu ziehen ist.

Im wesentlichen wird mit dem Regelungsmodell das Ziel der Einrichtung eines persönlichen „Pensionskontos“ verfolgt, bei dem jeder über sein „Guthaben“ verfügt, aus dem nach seinem Pensionsantritt seine Pension dotiert wird. Gegen diese Zielvorgabe ist von seinem Ansatz her kein Einwand vorzubringen. Wenn allerdings der Pensionsbemessungszeitraum auf letztlich 40 Jahre ausgedehnt werden soll, müsste gleichzeitig auch gewährleistet sein, dass länger zurückliegende Beitragszahlungen reell, ihrem Zeitwert entsprechend aufgewertet werden. Wenn nach dem bisherigen System die Einkommen der besten 15 Jahre der Pensionsbemessung zu Grunde gelegt werden, so fällt die Bewertung mit nicht ausreichendem Anpassungsfaktor nicht so sehr ins Gewicht. Mit der zeitlichen Ausdehnung des Pensionsbemessungszeitraumes muss aber unweigerlich parallel auch eine entsprechende Wertberichtigung länger zurückliegender Beitragszahlungen einher gehen, andernfalls würde eine solche verlängerte Durchrechnung zu einer sukzessiven Enteignung in Form einer Abwertung der geleisteten Beiträge führen. Derartige Folgewirkungen sind unter dem Gesichtspunkt des verfassungsgesetzlich gewährleisteten Rechtes auf Unversehrtheit des Eigentums jedenfalls als verfassungsrechtlich bedenklich einzustufen.

6. Entwurf hat frauendiskriminierende Konsequenzen:

Besonders nachteilig würde sich der vorgeschlagene Entwurf auf die Frauen auswirken. Bei ihnen würde sich nämlich die unzureichende Aufwertung tatsächlich geleisteter Beitragszahlungen ganz besonders gravierend zu Buche schlagen, weil deren bessere Einkommensbezugszeiten erfahrungsgemäß meist längere Zeit zurückliegen und damit entsprechend entwertet würden. Diese Konsequenz ist offensichtlich auch den Entwurfsverfassern bewusst, wenn sie in den Erläuterungen auf der Seite 40 unter Hinweis auf die gesellschaftliche Bedeutung der Kindererziehung und die daraus resultierenden Nachteile verweisen und diese durch eine Verbesserung der Anrechnung von Kindererziehungszeiten zumindest teilweise ausgeglichen wissen wollen. Es soll nämlich laut den Erläuterungen damit ein Beitrag zur eigenständigen Alterssicherung der Frauen geleistet werden, die traditioneller Weise die Hauptlast der Kindererziehung tragen. Die Ausweitung dieses Zeitraumes um sechs Monate als pensionsbegründete Beitragszeiten ist allerdings keineswegs geeignet, die mit dem Entwurf ausgelöste

Frauendiskriminierung tatsächlich auszugleichen. Abgesehen davon, dass diese Kindererziehungszeiten viel zu niedrig bewertet sind (nach dem Ausgleichszulagenrichtsatz = Armutsgrenze, derzeit 643,54 €), würde demgegenüber die Ersatzzeit für die Leistung des Präsenzdienstes um ein Vielfaches höher bewertet.

Außerdem ist im Zusammenhang mit der vorgeschlagenen verbesserten Anrechnung der Kindererziehungszeiten anzumerken, dass diese nach § 234 Abs. 4a ASVG mit dem Anspruch auf Kinderbetreuungsgeld für diese Zeiten verknüpft ist, sodass eine solche Anrechnung jedenfalls nur für jene Mütter zum Tragen kommen würde, die ihre Kinder im letzten Jahr geboren haben. Nach § 49 Kinderbetreuungsgeldgesetz (KBGG – BGBI. Nr. 103/2001) gilt dieses **Gesetz für Geburten nach dem 31. Dezember 2001!** Es mag nun dahingestellt bleiben, ob diese Konsequenz im Entwurf absichtlich in Kauf genommen wurde, oder nur Folge der übereilten Gesetzesvorbereitung ist. Jedenfalls würde diese zur Hintanhaltung der Frauendiskriminierung vorgesehene Verbesserung der Anrechnung von Kindererziehungszeiten als Beitrag zur eigenständigen Alterssicherung der Frauen für alle jene Mütter nicht zum Tragen kommen, die ihre Kinder in einer Zeit geboren haben, in der es noch kein Kinderbetreuungsgeld gab. Sie würde demnach wohl noch einige Jahrzehnte ins Leere gehen.

Zur weiteren Benachteiligung der Frauen führt auch der Umstand, dass sie überwiegend mit der „Familienarbeit“ belastet sind und somit häufig zur Teilzeitarbeit gezwungen sind. Solche Teilzeitarbeiten ergeben von Haus aus schon ein verminderter Erwerbseinkommen. Durch die Einführung eines Durchrechnungszeitraumes von 40 Jahren wird damit auch die Pensionsbemessungsgrundlage und damit letztlich die **Pensionserwartung dramatisch reduziert**. Schon durch die bisher vorgesehene Kompensation durch die Erhöhung der anrechenbaren Beitragszeiten kann diese gravierende Benachteiligung der Frauen bei weitem nicht ausgeglichen werden.

Auch damit entsteht somit durch die Verlängerung der Durchrechnungszeiten eine **mittelbare Diskriminierung der Frauen** welche nicht durch flankierende Maßnahmen abgeschwächt und sozial ausgewogen umgesetzt wird.

Ebenfalls völlig unberücksichtigt im Entwurf ist auch die erfahrungsgemäß hauptsächlich den Frauen zufallende Aufgabe im Rahmen der Angehörigenpflege. Auch diese Leistungen müssten sich bei der Alterssicherung der Frauen durch entsprechende Anspruchsteigerungen niederschlagen.

7. Weitere Forderungen:

A) Die Kärntner Landesregierung hat in ihrer 21. Sitzung am 8. April 2003 zwei Resolutionen betreffend die Ablehnung der Pensionsreform des Bundes beschlossen:

1. „Die Kärntner Abgeordneten des Parlaments und des Bundesrates werden aufgefordert, den von der Bundesregierung übermittelten Entwurf eines Bundesgesetzes, mit dem das Allgemeine Sozialversicherungsgesetz (ASVG), das Gewerbliche Sozialversicherungsgesetz (GSVG), das Bauern-Sozialversicherungsgesetz (BSVG), sowie das Beamten-, Kranken- und Unfallversicherungsgesetz (B-KUVG) im Rahmen des Budgetbegleitgesetzes 2003 geändert werden (Begutachtungsentwurf Zl. –2V-BG-2509/1-2003 vom 2.4.2003), abzulehnen.“
2. „Die geplante Pensionsreform stellt einen schwerwiegenden Eingriff in die Lebensplanung vieler Bürger dar. Dadurch wird auch der in der Österreichischen Bundesverfassung verankerte Vertrauensschutz berührt.“

Das Kollegium der Kärntner Landesregierung ersucht die Kärntner Abgeordneten des Parlaments und Bundesrates dafür einzutreten, dass:

- * die Pensionsreform tatsächlich eine Gleichbehandlung von ASVG-Versicherten, Beamten, Eisenbahnern, Gewerbetreibenden und Bauern bringt,
- * die Übergangsregelungen so bemessen sind, um sich auf die neuen Verhältnisse ohne schwerwiegende Pensionskürzungen einzustellen,
- * die Pensionsprivilegien in allen gesellschaftlichen Gruppen beseitigt werden zB die Sonderpensionsrechte der Sozialversicherungsbediensteten oder der politischen Funktionäre und Mandatare,
- * die im Regierungsprogramm vorgesehene Zusammenlegung der derzeit 28 Sozialversicherungsanstalten im Zuge der Pensionsreform durchgeführt wird,
- * die Schwerarbeit von ASVG-Versicherten nicht nur im Rahmen der zeitlich befristeten ‚Hacklerregelung‘ anerkannt wird,
- * die für Frauen und Mütter besonders benachteiligende Reformschnitte zurückgenommen werden.

Das Kollegium der Kärntner Landesregierung ersucht das Österreichische Parlament, dieses Anliegen noch vor Beschlussfassung über die zur Begutachtung vorliegende Pensionsreform zu behandeln und darüber zu entscheiden.“

B) Darüber hinaus sind im Rahmen der Pensionsreform weitere Forderungspunkte zu nennen:

- * rückwirkende Kürzung von Politikerpensionen (auch bereits im Ruhestand befindlicher Politiker)
- * keine Mehrfachbezüge bei aktiver Mandatsausübung
- * Zusammenlegung aller Pensionsversicherungsanstalten
- * Privilegienabbau bei den Pensionsversicherungsanstalten (etwa durch Änderung der entsprechenden Dienstordnungen)
- * Privilegienabbau bei Verfassungsrichtern
- * rechtliche Bereinigung des Missbrauchs von Frühpensionierungen bei Post, Telekom und ÖBB

C) Ferner wird dafür eingetreten, dass die gesetzlichen Regelungen der Pensionsreform einer Volksabstimmung unterzogen werden, da mit der Pensionsreform wesentliche Interessen aller Österreicher berührt werden.

25 Ausfertigungen dieser Stellungnahme werden unter einem dem Präsidium des Nationalrates übermittelt.

Für die Kärntner Landesregierung:

Dr. Havranek

FdRdA
Johannis