



REPUBLIK ÖSTERREICH
BUNDESKANZLERAMT

An das
Bundesministerium für Finanzen
Himmelpfortgasse 4-8
Postfach 2
1015 Wien

Geschäftszahl: 603.454/002-V/A/8/2003
Sachbearbeiterin: Herr Mag. Josef BAUER
Pers. e-mail: josef.bauer@bka.gv.at
Telefon: 01/53115/2219
Ihr Zeichen 040010/7-Pr.4/03
vom: 28.03.2003
Antwortschreiben bitte unter An-
führung der Geschäftszahl an:
v@bka.gv.at

Betrifft: Entwurf eines Bundesgesetzes mit dem das Pensionskassengesetz geändert wird; Begutachtung; Stellungnahme

Zum mit der do. oz. Note übermittelten Gesetzesentwurf samt Beilagen nimmt das Bundeskanzleramt-Verfassungsdienst wie folgt Stellung:

Zu Z 1 und 2 (Mindestertragsbestimmung):

Die vorgesehenen Änderungen dürften in Hinblick auf den vom VfGH aus dem Gleichheitssatz (im Falle der rückwirkenden Vernichtung von privatrechtlichen Ansprüchen aus der Eigentumsgarantie) abgeleiteten Vertrauensschutz nicht unproblematisch sein (vgl dazu etwa Öhlinger, Verfassungsrecht 4. Auflage, Rz 786 ff mit umfangreichen Nachweisen der Judikatur). Ohne die geplanten gesetzlichen Änderungen hätten, wie aus den Erläuterungen (und auch der rezenten Tagespresse) entnommen werden kann, die Pensionskassen aus Eigenmittel Zuschüsse zum Vermögen der Veranlagungs- und Risikogemeinschaften zu leisten. Die Anwartschafts- und Leistungsberechtigten durften wohl darauf vertrauen, dass „ihr Vermögen“ zumindest die in § 2 Abs. 2 PKG vorgesehene „Mindestverzinsung“ aufweisen wird.

Allerdings verbietet der Gleichheitssatz nicht jeden Eingriff in bestehende Rechtspositionen. Es kommt auf die Intensität (Ausmaß der „Einbußen“ und deren „Plötzlichkeit“) sowie das Gewicht der rechtfertigenden Gründe an. U.U wäre daran zu denken, das mögliche (bzw. wahrscheinliche) Ausmaß der Leistungskürzungen durch die Verlängerung des Durchrechnungszeitraum in den Erläuterungen näher auszu-

führen. Auch dürfte das öffentliche Interesse an der Funktionsfähigkeit des Pensionskassensektors in diesem Fall eine besondere Rolle spielen. Für die Verhältnismäßigkeit der gesetzgeberischen Entscheidung sind dabei insbesondere auch entsprechende Übergangsregelungen wesentlich.

Die Anordnung im geplanten § 2 Abs. 3, wonach die Mindestertragsregelung (im jeweiligen Zeitraum) nur dann greift, wenn der Veranlagungszeitraum mindestens 84 Monate beträgt, könnte im Einzelfall zu Härten führen, wenn damit (etwa im in den Erläuterungen erwähnten Beispiel des Arbeitsplatzwechsels mit Übertragung des Unverfallsbetrags in die Pensionskasse des neuen Arbeitgebers) nach Pensionsantritt im Extremfall bis zu sieben Jahre lang keine „Garantieerträge“ für das angesammelte Kapital verlangt werden können, obwohl gerade diese Personen, die (gerade) ihre Pension antreten, als besonders schützenswert erscheinen.

Zu Z 3 (§ 7 Eigenmittel)

Im Interesse der Einheitlichkeit wäre ggf. beim Verweis auf das Formblatt A auch der Zusatz „Anlage 2 zu § 30“ aufzunehmen. Im Interesse der sprachlichen Vereinfachung könnte die Formulierung „in Abzug zu bringen“ auf „abzuziehen“ geändert werden.

Unklar erscheint auch die Aufnahme der „unversteuerten Rücklagen“ in die Eigenmitteldefinition des geplanten § 7 Abs. 1a. Unversteuerte Rücklagen im herkömmlichen Verständnis der Rechnungslegung enthalten idR auch eine „Steuertangente“ idS als es bei Auflösung der unversteuerten Rücklagen zu einer Nachversteuerung kommen kann. Insoweit erscheint die volle (also ohne Abzug eines latenten Steueranteils) Zurechnung zu den Eigenmittel als eher systemfremd. Die Erläuterungen erhellen diese Problematik auch nicht.

Die Modalitäten der Dotierung der geplanten Mindestertragsrücklage erscheinen als relativ streng, da dies wohl dazu führt, dass die Pensionskassen über Jahre hinaus keinen ausschüttbaren Bilanzgewinn darstellen werden können. Gefordert wird die Zuführung von 0,5 % der ausgewiesenen Deckungsrückstellungen per anno. De facto führt dies wohl zu einer „Zuschussverpflichtung“ der Anteilseigner, da die Deckungsrückstellungen wertmäßig (zu über 95 %) mit der Bilanzsumme gleichgesetzt

werden können (zu Informationszwecken wurde der im Internet veröffentlichte Jahresabschluss 2000 der VPK herangezogen). Da die Pensionskasse durch die Dotierung dieser Rücklage u.U. jährlich einen Bilanzverlust in Höhe des halben Eigenkapitals ausweisen könnte (auf mögliche aktienrechtliche Folgen wie einer u.U. notwendigen Einberufung einer a.o. Hauptversammlung sei nur verwiesen), der aber wiederum nach der Anordnung des § 7 Abs. 1a die für den Geschäftsbetrieb erforderlichen Eigenmittel kürzt, bleibt den Anteilseignern einer Pensionskasse letztlich wohl nichts anderes übrig, als Eigenkapital nachzuschießen oder aus dem Markt auszutreten. De facto dürfte diese Bestimmung ein Anwachsen des „Eigenmittelerfordernisses“ auf 4 % bewirken. Ob dazu der 6-jährige Zeitraum als sachlich und verhältnismäßig angesehen werden kann, kann ho. nicht endgültig beurteilt werden. Insbesondere erscheint es als grundsätzlich prüfenswert, die erforderliche Rücklagenbildung u.U. an der Risikostruktur der Vermögensveranlagung zu orientieren. Allerdings verbleibt in diesem Bereich zweifelsohne ein rechtspolitischer Spielraum des Gesetzgebers, der insbesondere auch mit Blick auf die Verschlechterungen für die Leistungs- und Anwartschaftsberechtigen zu beurteilen sein dürfte.

Inwieweit und wie rasch die in den Erläuterungen genannte Anpassung der Verwaltungskosten diese Effekte kompensieren kann, kann ho. nicht endgültig beurteilt werden (u.U. könnten sich sogar wettbewerbsrechtliche Probleme ergeben, wenn alle Pensionskassen „synchron“ die Verwaltungskostenbeiträge anheben). Jedenfalls dürften wirtschaftlich betrachtet die höheren Verwaltungskosten (wie auch die Kosten der Beaufsichtigung) wiederum letztlich aus den Veranlagungserträgen der Versicherungs- und Risikogemeinschaften getragen werden. Zusätzliche Erläuterungen zu dieser Problematik wären hilfreich.

Im gewissen Sinne erscheint daher die nach der früheren Rechtslage offenbar zulässig gewesene Verwendung von Schwankungsrückstellungen zur Ausgleichung der Mindestertragserfordernisse als überlegenswerte Alternative zur geplanten Rücklagenverpflichtung.

Zu Z 9 (Rechnungszins)

Der Ausdruck „Marktrenditen öffentlicher oder anderer hochwertiger Schuldverschreibungen“ erscheint mehrdeutig. „Öffentlich“ könnte etwa sowohl auf „amtlichen“ Märkten gehandelte als auch Schuldverschreibungen der öffentlichen Hand bedeu-

ten. Auch lässt die Formulierung offen, ob die (insgesamt relativ unbestimmte) Voraussetzung „hochwertig“ auch für öffentliche Schuldverschreibungen gilt. Eine Präzisierung des Wortlautes wird daher angeregt.

Zu Z 10 (Bewertung zu fortgeführten Anschaffungswerten)

Die Anordnung, dass über einmal als Daueranlage gewidmete Wertpapiere vor Endfälligkeit nur bei Vorliegen besonderer Umstände und nur mit Bewilligung der FMA verfügt werden darf, erscheint als relativ strenger Eingriff in die Veranlagungsbefugnisse der Pensionskasse, die ihrerseits dem Interesse der Verlangungs- und Risikogemeinschaften verpflichtet ist. Insbesondere bei sinkenden Zinsniveaus kann es durchaus sinnvoll sein, solche Papiere vor Endfälligkeit zu verkaufen, um Gewinne zu realisieren. Hier einen administrativen Bewilligungsvorbehalt vorzusehen, könnte im Hinblick auf die Erwerbs- und Eigentumsfreiheit problematisch sein. Es stellt sich auch insbesondere in Hinblick auf das verfassungsrechtliche Determinierungsgebot die Frage, aufgrund welcher (genauen) Parameter, mit welchen rechtstechnischen Mittel und innerhalb welcher Frist die FMA die Bewilligung erteilen oder versagen soll und welche Rechtsmittel der Pensionskasse im Einzelfall zustehen. Auch stellt sich die Frage, ob trotzdem vorgenommene Verfügungen nichtig sind, was insbesondere den Verkehr mit Wertpapieren erschweren würde. Die Verletzung der Einholung der Bewilligung soll offenbar auch nicht strafbar sein, wie sich aus dem geplanten § 46a Abs. 1 Z 6a ergibt, der nur die Verletzung der „Grenzen“ des § 23 Abs. 1 Z 3a unter Strafe stellt. Auch die Erläuterungen deuten in diese Richtung.

Zu bedenken dürften in solchen Fällen auch mögliche amtshaftungsrechtliche Ansprüche sein, die vom OGH zumindest in der bisherigen Praxis im Bereich der Bankenaufsicht zugesprochen werden.

Zu Z 14 (Formblätter)

Bei der Durchsicht des Formblatts B – Gewinn- und Verlustrechnung der Pensionskasse ist aufgefallen, dass sich im Gesetzestext, wie er im RIS (aber auch etwa im „Kodex“) wiedergegeben wird, offenbar ein Vorzeichenfehler eingeschlichen hat. Zuweisungen zu den Rücklagen wird das Vorzeichen „+“ und Auflösungen „-“ vorangestellt. Nach allgemeinen Grundsätzen der Rechnungslegung vermindern Zuweisun-

gen zu Rücklagen den (ausschüttbaren) Bilanzgewinn, während dieser durch Auflösungen von Rücklagen erhöht wird. Eine entsprechende Überprüfung und ggf. Bichtigung darf angeregt werden.

In legistischer Hinsicht wird darauf hingewiesen, dass den Erläuterungen ein Vorblatt voranzustellen und dass im Allgemeinen Teil die Kompetenzgrundlage anzugeben wäre.

Dem Präsidium des Nationalrats werden unter einem 25 Ausfertigungen und eine elektronische Fassung dieser Stellungnahme übermittelt.

24. April 2003
Für den Bundeskanzler:
OKRESEK