

An das
 Bundeskanzleramt, Abteilung III/5
 Ballhausplatz 2
 1010 Wien

Per Email: iii5@bka.gv.at

Wiedner Hauptstraße 63 | Postfach 106
 1045 Wien
 T (0)5 90 900/DW | F (0)5 90 900/4295
 E reorg@wko.at
 W <http://wko.at>

Ihr Zeichen, Ihre Nachricht vom
 BKA-920.701/0002-III/1/
 2014 v. 25.3.2014

Unser Zeichen, Sachbearbeiter
 ReOrg 119-2/14/Ze/AB
 Dr. Ulrich E. Zellenberg

Durchwahl
 4082

Datum
 05.05.2014

Entwurf eines Sonderpensionenbegrenzungsgesetzes - SpBegrG; Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren!

Zum mit Schreiben vom 25. März 2014, BKA-920.701/0002-III/1/2014, zur Begutachtung übermittelten Entwurf eines Sonderpensionenbegrenzungsgesetzes - SpBegrG wird wie folgt Stellung genommen:

I. Grundsätzliches

Der Entwurf verfolgt das Ziel, im Wege der Weiterentwicklung des durch das Bundesverfassungsgesetz über die Begrenzung von Bezügen öffentlicher Funktionäre - BezBegrBVG aufgestellten Systems „Schieflagen“ im Zusammenhang mit Sonderpensionen, verstanden als Zusatzpensionsleistungen abseits der üblichen Pensionsregelungen, zu beseitigen und eine nachhaltige Sicherung der Finanzierung von Pensionsleistungen zu erreichen. Dies soll über die Harmonisierung der Pensionssysteme, durch Anpassung des Leistungsniveaus und der Anspruchsvoraussetzungen sowie durch eine Erhöhung der Pensionsbeiträge und die Setzung einer absoluten Obergrenze für Ruhe- und Versorgungsbezüge erreicht werden.

Die Art und Weise, wie versucht wird, diesem Ziel näher zu kommen, ist aus einer Reihe von Gründen problematisch. Dazu zählen insbesondere der Einsatz des Verfassungsrechts zum Eingriff in privatautonom vereinbarte Vertragsverhältnisse und grundrechtlich geschützte Rechtspositionen sowie der Umstand der Konzentration auf bloß einige wenige Fälle unter Vernachlässigung anderer.

Das Gesetzesvorhaben entlastet jedenfalls nicht davon, weitere strukturelle Reformen im Pensionsbereich in Angriff zu nehmen. Nur wenn dringend erforderliche Reformen wie die Abschaffung oder Einschränkung von Frühpensionsmöglichkeiten oder die Schaffung von stärkeren Anrei-

zen für ein längeres Verbleiben im Erwerbsleben umgesetzt werden, kann das österreichische Pensionssystem langfristig nachhaltig finanziert bleiben.

Durch die geplante Vorgehensweise des Gesetzgebers wird der Vertrauenschutz berührt. Der Vertrauenschutz wird nach ständiger Rechtsprechung aus dem Gleichheitssatz abgeleitet. Er wird verletzt, wenn durch Gesetze in Rechtspositionen, die im Vertrauen auf eine bestimmte Rechtslage erworben wurden, nachträglich schwerwiegend eingegriffen wird. Gerade im Pensionsrecht kommt dem Vertrauenschutz besondere Bedeutung zu. Die Rechtsprechung des VfGH zum Vertrauenschutz ist eine grundsätzlich strenge. So muss im Lichte seiner Judikatur berücksichtigt werden, dass sich die in Betracht kommenden Personen schon während ihres Erwerbslebens im Vertrauen darauf eingerichtet haben, später eine am Erwerbseinkommen orientierte Pensionsleistung zu beziehen. Eine Missachtung dieses Vertrauens durch plötzliche, die (künftige) Lebensführung direkt treffende Maßnahmen des Gesetzgebers wiegt bei Pensionsbeziehern besonders schwer, weil es diesem Personenkreis meist nicht mehr möglich ist, sich im Nachhinein auf geänderte Umstände einzustellen. Der Entwurf des SpBegrG integriert die zentralen Bestimmungen in die Verfassungsbestimmung des § 10 BezBegrBVG; in rechtsstaatlich bedenklicher Art und Weise werden damit der Vertrauensgrundsatz umgangen und die innerstaatlichen Rechtsschutzmöglichkeiten beschränkt.

Der Entwurf begegnet darüber hinaus prinzipiellen verfassungsrechtlichen und rechtspolitischen Einwänden: Der Kreis der in den 28 Artikeln des Entwurfes des SpBegrG erfassten Rechtsträger ist ein scheinbar willkürlich festgelegter. Wenn es das Ziel ist, „Sonderpensionen“ einem diese begrenzenden Rechtsregime zu unterwerfen, dann hat der entsprechende Gesetzesvorschlag aus Gründen der erforderlichen bundesverfassungsrechtlichen Stringenz auch alle einschlägigen Systeme zu erfassen. Es reicht nicht aus, einige Systeme zu beschränken und hinsichtlich der übrigen bloß den Bundes- und die Landesgesetzgeber zu ermächtigen, vergleichbare Regelungen zu erlassen (vgl. die vorgeschlagenen § 10 Abs 4 und 6 des BezBegrBVG).

Ein taugliches Abgrenzungskriterium zwischen den zu etablierenden Beschränkungsregime einbezogenen und den von diesem Regime nicht erfassten Systemen kann der Umstand bilden, ob das jeweilige System von einem der Rechnungshofkontrolle unterworfenen Rechtsträger stammt oder nicht. Diese Rechtsträger konstituieren nämlich insgesamt den öffentlichen Bereich und sind, weil entweder öffentlich-rechtlich fundiert oder von der öffentlichen Hand beherrscht, Rechtsträger, die anderen rechtlichen Bindungen und letztlich politischen Interessenregimen unterliegen, als Private. Wie sich aus der gemäß § 1 Abs 3 BVG MedKF-T vom Rechnungshof zu erstellenden und von der KommAustria auf ihrer Homepage zu veröffentlichten Liste der Rechtsträger, die der Prüfbefugnis des Rechnungshofs unterworfen sind, ergibt, handelt es sich dabei aber um mehr als 5.000 Rechtsträger.

Aus Sachlichkeitserwägungen dürften sich entgegen § 10 Abs 4, 6 und 7 BezBegrBVG idF des Entwurfes des SpBegrG die geplanten Regelungen nicht nur auf aktuelle und ehemalige Bedienstete und Funktionäre von Rechtsträgern beziehen, die der Kontrolle des Rechnungshofes unterliegen. Sie müssten sich aus grundsätzlichen Erwägungen auch auf ehemals (teil)verstaatlichte und auf solche Rechtsträger beziehen, die im Wege einer Organisationsprivatisierung in Kapitalgesellschaften umgewandelt wurden, früher einmal der Prüfzuständigkeit des Rechnungshofes unterlegen sind und heute noch über Sonderpensionssysteme verfügen, die aus dieser Zeit stammen. Es ist nämlich kein im Tatsächlichen gelegener Grund ersichtlich, der es rechtfertigen könnte, Bezieher (und Anwartschaftsberechtigte) von Sonderpensionen, die von solchen Rechtsträgern gewährt werden, nicht in das vorgeschlagene Begrenzungsregime mit einzubeziehen. Darüber hin-

aus wäre dafür Sorge zu tragen, dass auch solche Rechtsträger, die heute Sonderpensionen gewähren, dann in das Begrenzungsregime einbezogen bleiben, wenn sie in Zukunft aufgrund einer Änderung der Rechtsform und der Beteiligungsverhältnisse aus der Prüfzuständigkeit des Rechnungshofes herausfallen sollten.

II. Zu den Gesetzesbestimmungen im Detail

1. Zum Begriff „Sonderpensionen“

Der Begriff „Sonderpensionen“ soll nach dem Allgemeinen Teil der Erläuterungen (S. 1) Zusatzpensionsleistungen abseits der üblichen Pensionsregelungen erfassen. Zusätzliche Leistungen, die auf gängigen Pensionskassenregelungen beruhen, werden nicht als „Sonderpensionen“ gewertet. Die gewählten Formulierungen sind freilich unklar. Anhand welcher Kriterien lassen sich „übliche“ und „gängige“ Pensionskassenregelungen von „unüblichen“ und „nicht gängigen“ unterscheiden?

Mit gutem Grund nimmt der Gesetzesentwurf mit direkten Leistungszusagen gemäß § 2 Abs 2 Betriebspensionsgesetz, BGBl Nr 282/1990, nicht vergleichbare, ausgelagerte betriebliche Vorsorgen (beitragsbezogene Pensionskassenvorsorgen) grundsätzlich aus seinem Anwendungsbereich aus. Es würde dem Arbeitgeber andernfalls erstmalig das Recht eingeräumt werden, von ausgelagerten Pensionszusagen Beträge einzuhoben, die in der Gewinn- und Verlustrechnung des Arbeitgebers erfolgswirksam verbucht werden. Derzeit ist es ein wesentliches und unbestrittenes Merkmal der ausgelagerten betrieblichen Vorsorge, dass diese unwiderruflich dem Zugriff des Arbeitgebers entzogen ist. Der einzige Abzug von Pensionszahlungen ist der Abzug der Steuer. Darüber hinaus ist ein wesentlicher Eckpfeiler der Gestaltung der zweiten Säule der Altersvorsorge sowohl auf der Ebene der europäischen Rechtsgrundlagen als auch auf Ebene der nationalen Gesetzgebung die Unabhängigkeit der Zusagen und der dafür angesparten Mittel vom Schicksal des Arbeitsverhältnisses. So sind im BPG auch die entsprechenden Verfügungsmöglichkeiten bei Arbeitgeberwechsel oder bei Beendigung des Arbeitsverhältnisses geregelt. Die Einführung einer arbeitgeberbezogenen pensionsmindernden Abgabe wäre mit diesem System der Durchlässigkeit nicht kompatibel.

2. Zu Art 1 (Änderung des Bundesverfassungsgesetzes über die Begrenzung von Bezügen öffentlicher Funktionäre)

Zu § 10 Abs 4 und 6

Aus Sachlichkeitserwägungen ist sicherzustellen, dass auch „Sonderpensionen“, die von Rechtsträgern gewährt werden, die in der Vergangenheit der Prüfzuständigkeit des Rechnungshofes unterlagen oder dieser derzeit zwar unterliegen, in Zukunft aber einmal aus dieser herausfallen werden, ebenfalls vom zu etablierenden Beschränkungsregime erfasst werden. Das könnte dadurch erreicht werden, dass die Wendung „, die der Kontrolle des Rechnungshofes unterliegen,“ in Abs 4 Z 1 und 2 sowie in Abs 6 Z 1 um die Wendung „oder unterlegen sind“ ergänzt wird, und dass in Abs 6 Z 2 die Wendung „von Rechtsträgern im Sinne des“ auf „von Rechtsträgern und ehemaligen Rechtsträgern im Sinne des“ umgestellt wird. Darüber hinaus ist wie unter Pkt I bereits erwähnt zu gewährleisten, dass alle „Sonderpensions“regime in gleichheitskonformer Weise erfasst werden.

3. Zu Artikel 10 (Änderung des Wirtschaftskammergesetzes 1998)

Aus dem vorgeschlagenen § 57 Abs 5 WKG geht nicht klar hervor, ob sich die Einhebung von Pensionssicherungsbeiträgen nur auf Gesamtpensionszusagen oder auch auf Pensionszuschüsse beziehen soll. Da die Verfassungsbestimmung von beiden Leistungsarten spricht, wird eine diesbezügliche Ergänzung der Vorschrift vorgeschlagen.

Im Hinblick darauf, dass einzelne Pensionisten aus dem Bereich der Wirtschaftskammerorganisation ihre gesetzliche Pension nicht nach dem ASVG, sondern nach dem GSVG beziehen, sollte eine Verdeutlichung im Gesetz hinsichtlich der Berücksichtigung der Anteile „aus der gesetzlichen Pensionsversicherung“ vorgenommen werden.

Mit der Verwendung des Begriffs „einbehalten“ im vorgeschlagenen § 57 Abs 5 erster Satz WKG ist noch nicht gesagt, dass der einbehaltene Betrag auch bei der auszahlenden Stelle verbleibt (auch Lohnsteuer und Sozialversicherung werden einbehalten, anschließend aber weitergeleitet). Aus diesem Grund sollte eine entsprechende Klarstellung vorgenommen werden.

Um diesen Anregungen zu entsprechen und Widersprüche zu vermeiden, könnte § 57 Abs 5 WKG wie folgt lauten:

„(5) Bezieher von Ruhe- und Versorgungsgenüssen nach Abschnitt D der Pensionsordnung der Dienstvorschriften 1946 und nach § 19 Abs 1 Abschnitt D – Pensionsrecht der Dienstordnung 1992 haben, soweit ihre Ruhe- und Versorgungsgenüsse die Höhe der monatlichen Höchstbeitragsgrundlage gemäß § 108 Abs. 1 und 3 des Allgemeinen Sozialversicherungsgesetzes – ASVG, BGBI. Nr. 189/1955, überschreiten, für jene Anteile, welche den aus der gesetzlichen Pensionsversicherung stammenden Teil übersteigen, einen Pensionssicherungsbeitrag zu leisten, der von den auszahlenden Stellen einzubehalten ist und bei diesen verbleibt. Dies gilt auch für Sonderzahlungen. Ebenso haben Bezieher von Pensionszuschüssen nach § 1 Abschnitt D – Pensionsrecht der Dienstordnung 1992, soweit ihre Pensionszuschüsse die Höhe der monatlichen Höchstbeitragsgrundlage gemäß § 108 Abs. 1 und 3 des Allgemeinen Sozialversicherungsgesetzes – ASVG, BGBI. Nr. 189/1955, überschreiten, einen Pensionssicherungsbeitrag zu leisten, der von den auszahlenden Stellen einzubehalten ist und bei diesen verbleibt. Dies gilt auch für Sonderzahlungen. Der Pensionssicherungsbeitrag beträgt

1. 5% für jenen Teil des Ruhe- und Versorgungsgenusses, der den aus der gesetzlichen Pensionsversicherung stammenden übersteigt und über 100% der monatlichen Höchstbeitragsgrundlage liegt, aber nicht mehr als 150% der monatlichen Höchstbeitragsgrundlage beträgt,
2. 10% für jenen Teil des Ruhe- und Versorgungsgenusses, der den aus der gesetzlichen Pensionsversicherung stammenden übersteigt und über 150% der monatlichen Höchstbeitragsgrundlage liegt, aber nicht mehr als 200% der monatlichen Höchstbeitragsgrundlage beträgt,
3. 20% für jenen Teil des Ruhe- und Versorgungsgenusses, der den aus der gesetzlichen Pensionsversicherung stammenden übersteigt und über 200% der monatlichen Höchstbeitragsgrundlage liegt, aber nicht mehr als 300% der monatlichen Höchstbeitragsgrundlage beträgt und
4. 25% für jenen Teil des Ruhe- und Versorgungsgenusses, der den aus der gesetzlichen Pensionsversicherung stammenden übersteigt und über 300% der monatlichen Höchstbeitragsgrundlage liegt.“

Bezüglich der Anordnung, „Dies gilt auch für Sonderzahlungen“, sollte klargestellt werden, welcher Teil der Sonderzahlungen der Verpflichtung, einen Pensionssicherungsbeitrag zu leisten, unterliegt. Jedenfalls in den Erläuterungen sollte daher klargestellt werden, dass der Pensionssicherungsbeitrag bei Sonderzahlungen für jenen, den aus der gesetzlichen Pensionsversicherung stammenden übersteigenden Teil der Sonderzahlung zu leisten ist, der über der Höchstbeitragsgrundlage gemäß § 54 Abs 1 ASVG liegt. Erläuternd wäre darauf hinzuweisen, dass die prozentuale Höhe des Pensionssicherungsbeitrags auf die Sonderzahlungen sinngemäß anzuwenden ist.

- 5 -

Es wäre überdies hilfreich, wenn klargestellt würde, dass der einbehaltene Betrag in den Beitragsgrundlagennachweisen nicht aufscheint, weil definitionsgemäß der Pensionssicherungsbeitrag niemals der Sozialversicherung unterliegen kann. Klargestellt sollte auch werden, dass auf dem Jahreslohnzettel der Ausweis des um den Pensionssicherungsbeitrag verminderten Brutto- bezugs erfolgt. Eine andere Umsetzung scheint nicht denkbar, weil andernfalls die Jahreslohn- zettel (als amtliche Vordrucke gültig für alle Personen mit Einkünften aus unselbständiger Tätig- keit) anders gestaltet werden müssten.

Die Stellungnahme wird auch dem Präsidium des Nationalrates im Wege elektronischer Post an die Adresse begutachtungsverfahren@parlament.gv.at übermittelt.



Dr. Christoph Leitl
Präsident

Freundliche Grüße



Dr. Herwig Höllinger
Generalsekretär-Stv.