



Anfragebeantwortung des Budgetdienstes

EuGH-Urteil zur Anrechnung von Vordienstzeiten

Die **Abg. Dr. Kathrin Nachbaur**, Mitglied des Budgetausschusses, ersuchte den Budgetdienst bezugnehmend auf den Kurier Artikel vom 18. Dezember 2014 mit dem Titel „Brisantes Urteil: Nachzahlung für Beamte könnte drei Milliarden kosten“ um Prüfung der geschilderten Causa und Einschätzung etwaiger budgetärer Auswirkungen. Der Artikel betrifft mögliche budgetäre Folgen eines Urteils des EuGH zur Anrechnung von Vordienstzeiten vor dem 18. Lebensjahr.

Die Anfrage und der betreffende Kurier-Artikel sind als Anhang angeschlossen.

Zusammenfassung

Aufgrund eines Vorabentscheidungsersuchens des Verwaltungsgerichtshofes (VwGH) stellte der Europäische Gerichtshof (EuGH) in der Rechtssache Schmitzer mit Urteil vom 11. November 2014 fest, dass die im Jahr 2010 erfolgte Neuregelung zur Anrechnung von Vordienstzeiten für Beamte und Vertragsbedienstete weiterhin altersdiskriminierend wirkt (Ungleichbehandlung von Zeiten vor und nach dem 18. Lebensjahr) und daher nicht mit dem EU-Recht vereinbar ist. Die Entscheidung des VwGH über die konkreten Rechtsfolgen im Einzelfall ist derzeit noch ausständig.

Um den zeitlichen Druck für eine europarechtskonforme Neuregelung zu verringern, erfolgte im Dezember 2014 ein gesetzlicher Verjährungsverzicht für allfällige Ansprüche infolge des EuGH-Urteils gegenüber den DienstnehmerInnen ab dem Tag der Urteilsverkündung.

Der EuGH hat wiederholt entschieden, dass die Mitgliedstaaten bei der Entscheidung darüber, welches konkrete Ziel sie im Bereich der Arbeits- und Sozialpolitik verfolgen wollen und bei der Festlegung der dazu geeigneten Maßnahmen über ein weites Ermessen verfügen. Die budgetären Auswirkungen des Urteils sind daher von der konkreten nationalen Neuregelung abhängig.



In der Sitzung des Verfassungsausschusses vom 19. Jänner 2015 wurde nunmehr ein Abänderungsantrag der Abgeordneten Dr. Peter Wittmann, Mag. Wolfgang Gerstl, Kolleginnen und Kollegen zur Regierungsvorlage 454 d.B. eingebracht, der eine grundlegende Anpassung des Besoldungssystems der Bundesbediensteten und insbesondere der Anrechnungsregelungen vorsieht. Die Regelung soll sowohl alte als auch neue Bundesbedienstete umfassen. Angestrebt wird dabei eine EU-konforme und budgetneutrale Regelung, bei der die bisherigen Ansprüche der Bediensteten erhalten bleiben. Die Beschlussfassung im Plenum ist bereits für den 21. Jänner 2015 vorgesehen.

Der umfangreiche Abänderungsantrag enthält zwar eine Begründung (insbesondere die Notwendigkeit einer raschen Erledigung zur Herstellung von Rechtssicherheit), jedoch keine Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen und keine Angaben zu den budgetären Folgewirkungen, wie dies für Regierungsvorlagen in Form einer wirkungsorientierten Folgenabschätzung und eines Begutachtungsentwurfs vorgesehen wäre.

Im Verfassungsausschuss ging die Staatsekretärin von der Kostenneutralität des Abänderungsantrages aus. Auf Anfrage erläuterte das BKA dem Budgetdienst, dass die unterschiedlichen Verläufe in den alten und neuen Gehaltskurven durch Verschiebungen zwischen den Perioden grundsätzlich kostenneutral sind. Mögliche Verringerungen in der Lebensverdienstsumme bei einzelnen Gruppen (z.B. am Ende der Karriereverlaufs) sollen in weiterführenden Verhandlungen noch thematisiert werden. Schriftliche Unterlagen wurden dazu jedoch nicht bereitgestellt.

Es ist davon auszugehen, dass das neue Besoldungsmodell eine Verschiebung des Personalaufwandes aus 2015 in die Folgejahre bewirken wird, weil die Gehaltssteigerungen mit Vorrückungstermin 1. Juli 2015 geringer ausfallen und erst nachfolgend ausgeglichen werden.

Innerhalb des minimalen Zeitrahmens zwischen Einbringung des Abänderungsantrages und geplanter Beschlussfassung im Plenum kann auf Basis der vorliegenden Unterlagen jedoch keine endgültige Validierung der Kostenneutralität des Modells bzw. der zeitlichen Zahlungsverläufe vorgenommen werden.



Ausgangslage

Der EuGH stellte im Fall Hütter (Urteil vom 18. Juni 2009, C 88/08) fest, dass die damalige Regelung, die bei der Festlegung der Dienstaltersstufe von Vertragsbediensteten die Berücksichtigung von Dienstzeiten vor Vollendung des 18. Lebensjahrs ausschloss, nicht der Richtlinie 2000/78/EG des Rates vom 27. November 2000 zur Festlegung eines allgemeinen Rahmens für die Verwirklichung der Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf entsprach. Er sah darin eine Diskriminierung aufgrund des Alters.

Um die erheblichen Kosten (Nachzahlungen und höhere Einstufungen) einer Anrechnung von Dienstzeiten vor dem 18. Lebensjahr bei sonst gleichbleibender Rechtslage zu vermeiden, erfolgte durch das Bundesgesetz BGBl. I Nr. 82/2010 eine Neuregelung des Vorrückungsstichtages für Bundesbedienstete, die einerseits kostenneutral und andererseits mit dem Unionsrecht vereinbar sein sollte. Mit der Regelung war intendiert, die geltenden Rechtspositionen (insbesondere die Entgeltansprüche) und die bestehenden Vorrückungslaufbahnen weitestgehend unverändert zu belassen. Weiters sollte die Belastung der Personalverwaltung des Bundes mit Neufestlegungen von Vorrückungsstichtagen in bewältigbaren Grenzen gehalten werden. Eine materielle Neuorientierung des gesamten Regelungskomplexes sollte hingegen einem noch zu erarbeitenden neuen Entgeltrecht des Bundes vorbehalten bleiben.

Die derzeit noch geltende Regelung sieht im Wesentlichen vor, dass eine Anrechnung von Vordienstzeiten an den Zeitpunkt der Vollendung der allgemeinen Schulpflicht geknüpft wird. Damit die für die einzelnen Bediensteten maßgebliche besoldungsrechtliche Stellung nicht verändert wird, wurde die Dauer des für die Vorrückung von der ersten in die zweite Gehaltsstufe erforderlichen Zeitraums von bisher zwei auf fünf Jahre angehoben. Der Zeitraum für Vorrückung in die übrigen Gehaltsstufen beträgt weiterhin zwei Jahre (Biennalsprünge). Bei den Altbediensteten erfolgt eine Neufestsetzung des Vorrückungsstichtages zur Anrechnung von Vordienstzeiten vor Vollendung des 18. Lebensjahres nur auf Antrag, in diesem Fall verlängert sich jedoch der für die die Vorrückung von der ersten in die zweite Gehaltsstufe erforderliche Zeitraum von zwei auf ebenfalls fünf Jahre.



EuGH-Urteil Schmitzer

Diese Neuregelung wurde von mehreren Altbediensteten vor den Höchstgerichten bekämpft und von diesen dem EuGH zur Vorabentscheidung vorgelegt.

In der vom VwGH vorgelegten Rechtssache Schmitzer erkannte der EuGH im Urteil vom 11. November 2014, C-530/13, dass auch die Neuregelung des Vorrückungsstichtages für Bundesbedienstete nicht mit dem Unionsrecht vereinbar ist. Eine Regelung, die zwar die Option vorsieht, dass nunmehr auf Antrag auch vor Vollendung des 18. Lebensjahrs zurückgelegte Schulzeiten und Zeiten der Berufserfahrung bei Berechnung des Vorrückungsstichtages von BeamtInnen berücksichtigt werden, mit der zugleich aber eine Verlängerung des Zeitraums eingeführt wird, der für die Gehaltsvorrückung von der jeweils ersten in die jeweils zweite Gehaltsstufe erforderlich ist (nunmehr 5 Jahre, während die alte Rechtslage diese Vorrückung bereits nach Ablauf von zwei Jahren vorsah), stellt weiterhin eine Ungleichbehandlung wegen des Alters dar. Durch die Regelung wird die altersbedingte Ungleichbehandlung der vom früheren System begünstigten und benachteiligten BeamtInnen in Bezug auf ihre besoldungsrechtliche Stellung endgültig festgeschrieben.

Gesetzlicher Verjährungsverzicht

Um den zeitlichen Druck für eine europarechtskonforme Neuregelung zu verringern, erfolgte durch eine im Dezember 2014 beschlossene Novelle des Gehaltsgesetzes 1956 und des Vertragsbedienstetengesetzes 1948 ein gesetzlicher Verjährungsverzicht gegenüber den DienstnehmerInnen. Demnach wird die Verjährung allfälliger Ansprüche infolge des Urteils Schmitzer ab dem Tag der Urteilsverkündung (11. November 2014) bis zu einer beabsichtigten Neuregelung gehemmt, d.h. nicht auf die Verjährungsfrist angerechnet.

Durch den Verjährungsverzicht und die Sicherung allfälliger Ansprüche soll eine übermäßige Anzahl von Anträgen der Bediensteten bereits vor Inkrafttreten einer Neuregelung hintangehalten werden, weil wegen des weiten Interpretationsspielraums bei unmittelbar anwendbarem Unionsrecht bis zur Schaffung einer neuen Regelung im nationalen Besoldungsrecht sowohl für die Bediensteten als auch für Personalbehörden Rechtsunsicherheit hinsichtlich der Feststellung der nunmehrigen besoldungsrechtlichen Stellung besteht.



Budgetäre Auswirkungen des EuGH-Urteils

Zunächst ergibt sich aus dem Urteil des EuGH keine unmittelbare Budgetwirkung, weil es nunmehr Sache der nationalen Gerichte ist, die konkreten Rechtsfolgen der Unvereinbarkeit von Rechtsvorschriften mit dem Unionsrecht zu bestimmen. Eine Entscheidung des VwGH ist jedoch noch ausständig. Erst wenn diese vorliegt, könnte man analog die möglichen budgetären Auswirkungen für den Fall abschätzen, dass keine Neuregelung erfolgt.

Da die Regierung jedoch eine Neuregelung des Gehaltssystems beabsichtigt, um dieses nunmehr tatsächlich EU-rechtskonform zu gestalten, kommt den Ausführungen des EuGH zum Gestaltungsspielraum der Mitgliedstaaten im Hinblick auf mögliche budgetäre Auswirkungen besondere Bedeutung zu.

Nach der Richtlinie 2000/78 können die Mitgliedstaaten vorsehen, dass eine Ungleichbehandlung wegen des Alters keine Diskriminierung darstellt, sofern sie objektiv und angemessen ist und im Rahmen des nationalen Rechts durch ein legitimes Ziel, worunter insbesondere rechtmäßige Ziele aus den Bereichen Beschäftigungspolitik, Arbeitsmarkt und berufliche Bildung zu verstehen sind, gerechtfertigt ist und die Mittel zur Erreichung dieses Ziels angemessen und erforderlich sind. Der EuGH hat dazu wiederholt entschieden, dass die Mitgliedstaaten nicht nur bei der Entscheidung darüber, welches konkrete Ziel von mehreren sie im Bereich der Arbeits- und Sozialpolitik verfolgen wollen, sondern auch bei der Festlegung der zu seiner Erreichung geeigneten Maßnahmen über ein weites Ermessen verfügen.

Der EuGH hat in seiner Entscheidung sinngemäß festgehalten, dass Ziele der budgetären Ausgeglichenheit und der Verwaltungsökonomie neben politischen, sozialen oder demografischen Erwägungen jedenfalls berücksichtigt werden können, sofern sie das Diskriminierungsverbot beachten. Haushaltserwägungen können den nationalen Regelungen daher zugrunde gelegt werden, sind für sich allein jedoch kein legitimes Ziel für eine Ungleichbehandlung im Sinne der Richtlinie. Ebenso stellen die Besitzstandswahrung und der Vertrauensschutz legitime Ziele dar, die während eines Übergangszeitraumes zur Beibehaltung bisheriger Vergütungen eine Ungleichbehandlung wegen des Alters rechtfertigen können. Ähnliche Argumente verwendete der EuGH auch im Vorabentscheidungsersuchen des Verwaltungsgerichtes Berlin (Deutschland) in der Rechtssache Specht (Urteil vom 19. Juni 2014, C 501/12) zur – unterschiedlichen – deutschen Rechtslage. Der EuGH hat darin auch festgehalten, dass eine Regelung in technischer und wirtschaftlicher Hinsicht handhabbar sein muss und daher im Hinblick auf die große Anzahl an Betroffenen nicht verlangt werden kann, dass jeder Einzelfall individuell geprüft wird.



Aus den Entscheidungen ergibt sich, dass es dem innerstaatlichen Gesetzgeber grundsätzlich offensteht, auf welchem Weg er die Diskriminierung (z.B. Anpassung nach oben oder nach unten) beseitigt. Er darf jedoch bei der Verfolgung seiner legitimen Ziele (zu denen neben dem Vertrauensschutz auch Haushaltserwägungen zählen) nicht über das ihm eingeräumte weite Ermessen hinausgehen.

Abänderungsantrag zum Dienst- und Besoldungsrecht vom 19. Jänner 2015

Gegenstand des Antrags

Der in der Sitzung des Verfassungsausschusses am 19. Jänner 2015 eingebrachte Abänderungsantrag der Abgeordneten Dr. Peter Wittmann, Mag. Wolfgang Gerstl, Kolleginnen und Kollegen zur Regierungsvorlage 454 d.B. sieht eine grundlegende Anpassung des Besoldungssystems der Bundesbediensteten und insbesondere der Anrechnungsregelungen sowohl für alte als auch neue Bundesbedienstete vor.

Der Abänderungsantrag bezweckt eine EU-konforme Regelung, indem vom bisherigen System des Vorrückungstichtags auf das Besoldungsdienstalter umgestellt wird. Für die Vorrückung in eine höhere Gehaltsstufe werden dabei nur die im Dienstverhältnis verbrachten Zeiten sowie taxativ festgelegte Vordienstzeiten berücksichtigt. Ausbildungszeiten werden pauschaliert in die neuen Gehaltsstaffeln eingepreist und nicht mehr individuell angerechnet.

Durch die Überleitungsbestimmungen für bestehende Dienstverhältnisse bleibt sowohl der derzeitige Bezug als auch der Termin der nächsten Vorrückung erhalten. Dann erfolgt eine Vorrückung in die nächsthöhere Gehaltsstufe des neuen Besoldungsschemas. Da dieser erste Gehaltssprung im Regelfall geringer ausfällt als die entsprechende Vorrückung nach dem alten System wird der Zeitraum bis zur darauffolgenden Vorrückung verkürzt (um 1,5 Jahre für AkademikerInnen, um 0,5 Jahre für MaturantInnen und um 1 Jahr für alle anderen Verwendungen), um diesen Verlust wieder auszugleichen.



Budgetäre Auswirkungen

Der umfangreiche Abänderungsantrag von 46 Seiten enthält keine Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen und keine Angaben zu den budgetären Folgewirkungen. Eine Wirkungsorientierte Folgenabschätzung ist nur bei Regierungsvorlagen zwingend vorgesehen. Im Verfassungsausschuss ging die Staatssekretärin von der Kostenneutralität des Abänderungsantrages aus. Auf Nachfrage des Budgetdienstes im BKA wurden keine schriftlichen Unterlagen bereitgestellt, jedoch der Hintergrund der vorgeschlagenen Regelung näher erläutert.

Das BKA erläuterte, dass die unterschiedlichen Verläufe in den alten und neuen Gehaltskurven durch Verschiebungen zwischen den Perioden grundsätzlich kostenneutral sind. Mögliche Verringerungen in der Lebensverdienstsumme (z.B. am Ende der Karriereverlaufs) sollen in weiterführenden Verhandlungen noch thematisiert werden.

Mit Einführung des neuen Besoldungsmodells ergeben sich eine Verschiebung des Personalaufwandes aus 2015 in die Folgejahre, weil die Gehaltssteigerungen mit Vorrückungstermin 1. Juli 2015 geringer ausfallen und erst nachfolgend ausgeglichen werden.

Innerhalb des minimalen Zeitrahmens zwischen Einbringung des Abänderungsantrages und geplanter Beschlussfassung im Plenum kann auf Basis der vorliegenden Unterlagen jedoch keine endgültige Validierung der Kostenneutralität des Modells bzw. der zeitlichen Zahlungsverläufe vorgenommen werden.

Haushaltsrechtliche Erwägungen

Aus haushaltsrechtlicher Sicht ist seit der Einführung der Ergebnisrechnung durch das BHG 2013 noch die Fragestellung von Relevanz, ob eine Rückstellung für Prozesskosten aus den laufenden Verfahren oder bereits ergangenen Entscheidungen zur Anrechnung von Vordienstzeiten zu bilden wäre. Diese ist für Rechtsstreitigkeiten zu bilden, wenn mit mehr als 50 %-iger Wahrscheinlichkeit mit einer Inanspruchnahme der Rückstellung gerechnet werden muss.

Die Bildung einer Rückstellung für den Einzelfall Schmitzer erfolgte in der UG 11-Inneres aufgrund des vergleichsweise geringen Betrages nicht. Eine Rückstellungsbildung für sämtliche Bediensteten des Bundes wäre lediglich ohne entsprechender Neuregelung zu erwägen.



**Anfrage an den Budgetdienst vom 18.12.2014:
Abg. z. NR Dr. Kathrin Nachbaur
Klubobfrau Team Stronach**

Sehr geehrter Herr Dr. Berger,

bezugnehmend auf den Kurier Artikel vom 18. Dezember 2014 mit dem Titel „Brisantes Urteil: Nachzahlung für Beamte könnte drei Milliarden kosten“ (siehe unten) ersuchen wir um Prüfung der geschilderten Causa und Einschätzung etwaiger budgetärer Auswirkungen.

Mit besten Grüßen

Dr. Kathrin Nachbaur
Klubobfrau Team Stronach

*"Kurier" vom 18.12.2014
Ressort: Seite 1*

Seite: 1

*Wi, Abend, Bgld, Länder, Länder, N.Ö., N.Ö./Industrieviertel, N.Ö./Mitte, N.Ö./Weinviertel,
Oberösterreich, Wi, Morgen*

Brisantes Urteil

Nachzahlung für Beamte könnte drei Milliarden kosten

Verhandlungen. Sechs Monate Zeit, um Besoldungsrecht zu reparieren

Aufgrund eines Urteils des europäischen Gerichtshofs haben alle österreichischen Beamten Anspruch auf Nachzahlung. Laut KURIER-Recherchen geht es dabei um rund drei Milliarden Euro. Die Regierung verhandelt nun intensiv mit der Beamtengewerkschaft, um eine rechtskonforme und möglichst günstige Lösung zu finden.

*"Kurier" vom 18.12.2014
Ressort: Innenpolitik*

Seite: 4

Wi, Abend, Länder, Morgen

Regierung sitzt auf Budgetbombe

Beamtengehälter. EU-Gerichtshof spricht Beamten drei Milliarden Nachzahlung und höhere Gehälter zu

Von daniela kittner

Das Finanzministerium wiegelt ab: Zahlen zu nennen, sei "unseriös".

Das Beamtenstaatssekretariat ist verschwiegen: Die Causa sei "zu heikel" für öffentliche Erörterungen.

Nicht einmal der Chef des Fiskalrats, Bernhard Felderer, wird von den Regierungsstellen informiert. Felderer kennt lediglich "Schätzungen privater Steuerberater". Deswegen weiß er, dass Sprengstoff in der Materie steckt: "Da wird es Diskussionen drüber geben müssen."

Der Sprengstoff in Zahlen: drei Milliarden Euro Nachzahlungen an die Staatsdiener.

Dazu um eineinhalb Biennalsprünge höhere Gehälter.



In der Regierung ist Feuer am Dach. Seit vergangenem Montag verhandeln Beamtenstaatssekretärin Sonja Steßl und Finanzminister Hans Jörg Schelling mit der Beamtengewerkschaft, um die Budgetbombe zu entschärfen. Während bei der Steuerreform jede einzelne Seite eines Expertenpapiers öffentlich zelebriert wird, versucht die Regierung im stillen Kämmerlein, die Milliardenbelastung von den Steuerzahlern abzuhalten.

Die Causa ist nämlich für die Republik etwas peinlich. Ausgangspunkt für die Nachzahlung ist ein Urteil des Europäischen Gerichtshofs. In einer ähnlichen Causa hat Deutschland vor dem EUGH gewonnen. Aber Österreich hat verloren.

Die Vorgeschichte ist juristisch kompliziert, lässt sich in Summe so zusammenfassen: Allen Beamten müssen Vordienstzeiten für Lehre und Schule vor dem 18. Lebensjahr angerechnet werden. Die Auswirkungen: Alle Bundes- und Landesbediensteten, 5000 Telekom-Mitarbeiter und 8000 Postler haben ab sofort das Recht, einen Antrag auf Neufeststellung ihres Gehalts einzubringen. Die Dienststelle muss dann innerhalb von sechs Monaten tätig werden. Daher hat die Regierung - das wird im Finanzministerium bestätigt - genau sechs Monate Zeit, die Sache zu reparieren. Man nimmt sich nun das deutsche Gesetz als Vorbild.

Ohne Reparatur haben die Bediensteten das Recht auf eine Vorrückung um eineinhalb Biennalsprünge, und die rückwirkende Nachzahlung dieser Gehaltserhöhung für drei Jahre. Allein letzter Punkt kostet drei Milliarden. Diese Zahl, die Ex-Beamtenministerin Heinisch-Hosek einst nannte, wird dem KURIER in Expertenkreisen bestätigt. Die Gehaltserhöhungen würden zusätzlich Geld kosten. Die Telekom rechnet für ihre 5000 Beamten mit um 15 Millionen höheren Personalkosten im Jahr und bis zu 40 Millionen Nachzahlungen.

Eingeweihte schimpfen, die Regierung habe das Verfahren vor dem EuGH "versemmelt". Die Regierung will nun eine Lösung, die nichts kostet. Die Beamtengewerkschaft sagt, gratis gibt sie es nicht.

Ein Milliardengeschenk für unkündbare Hofräte in Zeiten von Sparkurs und hoher Arbeitslosigkeit - das wird bei den Steuerzahlern wohl eher nicht sehr gut ankommen ...