

Bericht

des Finanzausschusses

über den Beschluss des Nationalrates vom 21. November 2023 betreffend ein Bundesgesetz, mit dem die Pensionsordnungen der Oesterreichischen Nationalbank geändert und das Bundesgesetz zur Änderung von Betriebspensionszusagen im Bereich der Austrian Airlines (AUA-Betriebspensions-Änderungsgesetz) erlassen wird

Die Abgeordneten Gabriel Obernosterer, Mag. Dr. Jakob Schwarz, BA, Kolleginnen und Kollegen haben den dem gegenständlichen Beschluss des Nationalrates zugrundeliegenden Initiativantrag am 19. Oktober 2023 im Nationalrat eingebracht und – auszugsweise – wie folgt begründet:

„Zu Art 1 (Änderung der Pensionsordnungen der Oesterreichischen Nationalbank)

Im Rahmen der Sammelnovelle eines Sonderpensionenbegrenzungsgesetzes – SpBegrG, BGBl. I Nr. 46/2014, wurde das Bundesverfassungsgesetz über die Begrenzung von Bezügen öffentlicher Funktionäre (BezBegrBVG) novelliert. In § 10 Abs. 5 leg. cit. wurden Höchstgrenzen des Sicherungsbeitrages für ehemalige Funktionäre und Bedienstete von Rechtsträgern, die der Kontrolle des Rechnungshofes unterliegen, ihre Angehörigen und Hinterbliebenen festgelegt. Der Bundesgesetzgeber ist befugt, innerhalb dieses Rahmens Sicherungsbeiträge festzulegen (§ 10 Abs. 4 leg. cit.).

In den vom BMF zu vollziehenden Materiengesetzen, die gleichzeitig mit dem Sonderpensionenbegrenzungsgesetz diesbezüglich novelliert wurden, wurde der Rahmen der Befugnis hinsichtlich der Dienstbestimmungen III (DB III) der Oesterreichischen Nationalbank nicht voll ausgeschöpft. Zur Angleichung und Harmonisierung der Pensionsregeln zwischen den verschiedenen Dienstbestimmungen werden die entsprechenden Änderungen nunmehr für die Dienstbestimmungen III normiert.

Das BezBegrBVG normiert in § 10 leg. cit. umfassend Vorgaben und Ermächtigungen zur Begrenzung der Bezüge und Ruhebezüge der vom Rechnungshof kontrollierten Rechtsträger. Die Oesterreichische Nationalbank wird explizit als unter den Normzweck fallend genannt.

Nach dem Wortlaut des § 10 Abs. 4 leg. cit. Können Pensionsbeiträge von Dienstnehmerinnen und Dienstnehmern der DB III eingehoben werden. Die Materien zu diesem Absatz enthalten hinsichtlich dieser Ermächtigung einen Verweis auf den Abs. 3 leg. cit. (leistungsorientierte Pensionszusagen). Jedenfalls handelt es sich beim Pensionsrecht der DB III zumindest im Zeitpunkt des Pensionsantritts durch den Schlusspensionskassenbeitrag (SPKB) der OeNB um ein quasi-leistungsorientiertes System.

Darüber hinaus kann die Ermächtigung zu einfachgesetzlichen Eingriffen gem. § 10 Abs. 7 leg. cit. herangezogen werden. Nur formell liegt eine ASVG-Pensionsversicherung mit ergänzender Pensionskassenregelung vor, tatsächlich wurde wirtschaftlich das System der DB II nachgebaut und treffen die DB III die ASVG-Reformen wirtschaftlich nicht.

Zudem zeugt das Umgehungsverbot des § 11 Abs. 23 BezBegrBVG betreffend die Umwandlung von direkten Leistungszusagen in wirtschaftlich gleichwirkende Pensionskassensysteme von der verfassungsgesetzgeberischen Wertung, dass gerade der in DB III effektuierte Nachbau eines vom Gesetzgeber als zu großzügig und deshalb reformierten Pensionssystems in ein wirtschaftlich gleich wirkendes Pensionskassensystem – zumindest aus heutiger Sicht – Korrekturbedarf impliziert.

All die genannten Bestimmungen sowie die einschlägigen Materien lassen den Schluss zu, dass die Harmonisierung von Pensionssystemen ein legitimes Ziel der Rechtsordnung an sich ist.

Nach dem Verfassungsgerichtshof (VfGH) kennzeichnet die Ermächtigungen in § 10 BezBegrBVG das öffentliche Interesse an den bisherigen pensionsreformierenden Regelungen in der Oesterreichischen Nationalbank hinsichtlich aller der Kontrolle des Rechnungshofes unterliegenden Unternehmen sowie den Eingriff in bestehende Verträge als zulässiges gesetzgeberisches Ziel. Analoges gilt de lege ferenda in Bezug auf DB III.

Die Gebarungsprüfkompetenz des Rechnungshofes hinsichtlich der Oesterreichischen Nationalbank ist unter anderem Ausdruck des offenbaren verfassungsrechtlichen Ziels, dass auch die Oesterreichische Nationalbank bei ihrer Gebarung „Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit“ an den Tag zu legen hat.

Dieses Ziel wird nach Einschätzung des Rechnungshofes bei der DB III-Pensionsregelung nicht erreicht: Hinsichtlich der Regelung in DB III merkte der Rechnungshof bereits 2006 kritisch an, dass sich die DB III-Pensionsregelung weiterhin an der – damals noch unreformierten – „günstigen“ DB II-Regelung orientiert. „Daher wären weitere Reformschritte zu setzen, um die eigenen pensionsrechtlichen Dienstbestimmungen an die seit 1998 reformierten ASVG-Pensionsbestimmungen - im Sinne einer Harmonisierung aller Pensionssysteme - im Ergebnis langfristig anzugleichen.“

Darüber hinaus spricht auch die durch eine Harmonisierung zu erwartende Einsparung der Oesterreichischen Nationalbank für die vorgeschlagene Maßnahme. Eine Reduktion der Rückstellungsdotierungen insbesondere in den nächsten Jahren auch auf Grund der aus der Zinswende und den geldpolitischen Maßnahmen des EZSB (Europäisches System der Zentralbanken) zu erwartenden Aufwendungen ist zweckdienlich.

Für die Schlusspensionskassenbeiträge (SPKB) in DB III wurden im Jahresabschluss 2022 auf Basis des Teilwertverfahrens rund EUR 77 Mio. rückgestellt; voraussichtlich muss diese Rückstellung für den Jahresabschluss 2023 deutlich erhöht werden. Die Rückstellung zeigt noch nicht die gesamte tatsächliche wirtschaftliche Belastung, da bis zum jeweiligen Pensionsantritt noch Anwartschaften aufgebaut werden und außerdem die Oesterreichische Nationalbank bis zum Pensionsantritt des Mitarbeiters bzw. der Mitarbeiterin das Veranlagungsrisiko trägt. Weiters trägt die Oesterreichische Nationalbank das SPKB-bezogene „Risiko“ eines Karrieresprungs, weil das daraus resultierende, höhere Letztgehalt nicht durch entsprechende Dienstgeberbeiträge bis zum Karrieresprung „gedeckt“ wurde und folglich bedeutend höhere SPKB notwendig sind. Die individuell gerechneten Rückstellungen können einen Betrag bis zu 1,05 Mio. EUR erreichen. Die (mittelbare) Budgetwirksamkeit einer Reform spricht nach dem VfGH für das Vorliegen eines zulässigen politischen Ziels im Hinblick auf einen gesetzlichen Eingriff bei betrieblichen Pensionszusagen.

Durch das SpBegrG erfolgten nicht unerhebliche Eingriffe in die Pensionen der DB I und DB II. DB IV und DB V haben bereits marktkonforme beitragsorientierte Pensionskassensysteme. Lediglich in DB III erfolgte bis dato keine Harmonisierung, obwohl das Niveau der Letztversorgungsgrade des jüngeren DB III-Systems das Niveau der unreformierten DB II-Regelungen nachbildet.

Eine gesetzliche Intervention würde daher eine innerbetriebliche Harmonisierung bei einem gleichzeitigen Beitrag zum Unternehmenswohl effektuieren. Dies würde die DB III in die innerbetriebliche Logik integrieren:

- Nach einer versicherungsmathematischen Schätzung der Oesterreichischen Nationalbank kam es bei DB I und DB II zu einer Senkung der ursprünglichen Letztversorgungsgrade (85% bzw. 80%) von 3 bis 9 Prozentpunkten.
- In DB IV und V liegen die Letztversorgungsgrade zw. 45% und 55%, wobei aufgrund der weit in der Zukunft liegenden Pensionsantritte und aufgrund der schwer zu prognostizierenden Umgebungsparameter wie insb. die ASVG-Pensionshöhe diese Werte reine Richtwerte darstellen.

Die Zielsetzung soll aufgrund der innerbetrieblichen Logik daher sein, dass das Pensionsrecht der DB III grundsätzlich zu einem unter DB II liegenden Letztversorgungsgradniveau zu liegen kommt, wie es auch das ursprüngliche System vor dem SpBegrG vorsah. Die Reform der DB III würde dieses Dienstrecht hinsichtlich der durchschnittlichen Letztversorgungsgrade harmonisch zwischen die DB I und II einerseits und DB IV und V andererseits einfügen.

Zu Art. 2 (AUA-Betriebspensions-Änderungsgesetz)

Zur langfristigen Absicherung des Betriebspensionssystems der Austrian Airlines (AUA) soll die befristete Änderung des Pensionsrechtes in einem Zusatzkollektivvertrag für das Bordpersonal vom 26.6.2020 und den Nachtrag zum Zusatzkollektivvertrag für das Bordpersonal vom 15.9.2021 durch eine

angemessene, dauerhafte Regelung ersetzt werden, wie dadurch auch der langfristige Fortbestand der AUA unterstützt wird.

Das Pensionssystem des aktiven Bordpersonals von Austrian Airlines ist bereits seit 01.07.2012 gänzlich, d.h. auch für solches Bordpersonal, das vor diesem Stichtag über eine Anwartschaft auf eine leistungsorientierte Pension verfügte, auf beitragsorientierte Pensionszusagen umgestellt.

Die auf Grundlage der für die Leistungsberechtigten einer leistungsorientierten Pensionskassenpension jeweils geltenden Bestimmungen des Kollektivvertrages gewährten und vom Arbeitgeber finanzierten Pensionsleistungen ohne Berücksichtigung allfälliger ASVG-Ersatzleistungen werden dahingehend geändert, dass auch für die erfassten Personen und gegebenenfalls ihre anspruchsberechtigten Hinterbliebenen ab 1. Jänner 2024 eine Umstellung von leistungsorientierten auf beitragsorientierte Pensionszusagen erfolgt.

Für Leistungsberechtigte, deren Ansprüche noch nicht in der Pensionskasse verwaltet werden, erfolgt die Umstellung auf beitragsorientierte Pensionszusage durch die Übertragung ihrer Ansprüche in die Pensionskasse und die weitere Verwaltung ihrer Leistungsansprüche in der Pensionskasse. Die gesetzlichen Regelungen sind unverändert aus dem Änderungs-Kollektivvertrag zur Pensionszusage für ehemaliges Bordpersonal der Austrian Airlines AG vom 16.10.2023, der den Ausgangspunkt des Vorhabens bildet, übernommen worden.“

Ein im Zuge der Debatte im Plenum des Nationalrates eingebrachter und beschlossener Abänderungsantrag wurde – auszugsweise – wie folgt begründet:

„Für die Berechnung des Schlusspensionskassenbeitrages, der von der Oesterreichischen Nationalbank (OeNB) an die Pensionskasse zu leisten ist, wird nach der bisherigen Betriebsvereinbarung der OeNB sowie aufgrund der Bestimmungen des § 1a dieses Bundesgesetzes angenommen, dass der Dienstnehmer oder die Dienstnehmerin jeweils (fiktive) Eigenbeiträge in Höhe eines Drittels der laufenden Dienstgeberbeiträge der OeNB an die Pensionskasse eingezahlt hat. Ob – und wenn ja in welcher Höhe – tatsächlich Dienstnehmer- oder Dienstnehmerinnenbeiträge eingezahlt wurden, ist für die Berechnung des Schlusspensionskassenbeitrages unerheblich.

Da die laufenden Dienstgeberbeiträge der OeNB an die Pensionskasse durch diese Gesetzesnovelle nicht verändert werden, tritt auch keine Kürzung jenes Beitrages ein, den die Dienstnehmer oder die Dienstnehmerinnen an die Pensionskasse leisten können.

Die Pensionsleistung, die ein Dienstnehmer oder eine Dienstnehmerin gemäß den Dienstbestimmungen III der OeNB erhält, setzt sich aus den Komponenten ASVG-Pension, Pensionsleistungen der Pensionskasse aus Dienstgeberbeiträgen, Pensionsleistungen der Pensionskasse aus etwaigen Dienstnehmerbeiträgen und Pensionsleistungen der Pensionskasse aus dem Schlusspensionskassenbeitrag der OeNB zusammen. § 1a dieses Bundesgesetzes zu den Pensionsordnungen der OeNB ändert nur die Berechnungsgrundlage für die Bemessung des Schlusspensionskassenbeitrages, verändert jedoch nicht die ASVG-Pensionsleistungen und die Leistungen der Pensionskasse aus laufenden Dienstgeber- und Dienstnehmerbeiträgen an die Pensionskasse.

Weiters wurden in Vorbereitung des Initiativantrages und dieses Abänderungsantrages Auswirkungsberechnungen durchgeführt, die allerdings nur Näherungswerte sind und durch zahlreiche in der Zukunft liegende Parameter bestimmt sind. Es sind dies auf Ebene der Pensionskasse die Rechnungszinssätze, der Erfolg der Veranlagung, die zu entrichtende Versicherungssteuer und die anzuwendenden Sterbetafeln, die sich im langen Beobachtungszeitraum ändern können. Auf Ebene der Mitarbeiter bzw. der Mitarbeiterinnen beeinflussen das Pensionsantrittsalter, tourliche und außertourliche Vorrückungen und etwaige funktionsbedingte Gehaltserhöhungen die Berechnungen: Pro Mitarbeiter / Mitarbeiterin beträgt der durchschnittliche Rückgang des Versorgungsgrades (d.h. Summe aller Pensionen dividiert durch den projizierten Letztbezug), dargestellt in Prozentpunkten, anhand des Letztbezuges gewichtet 7,21%. Die Daten für die Einzelpersonen sind aufgrund der individuellen Berechnungsparameter nicht konzise anzugeben, die Kürzung bei geringeren Gehältern liegt jedoch deutlich unter dem Mittelwert, bei hohen Gehältern in Leitungsfunktionen können 13% erreicht werden.

Auf Ebene der OeNB würden die Zahlungen aus dem Schlusspensionskassenbeitrag nominell € 266,8 Mio. betragen und sich unter Berücksichtigung der wesentlichen Parameter dieser Novelle nominell um € 75,9 Mio. reduzieren. Da diese Zahlungen teils in weiter Zukunft liegen, sind Abzinsungen auf den Barwert vorzunehmen: Bei 1,7%-iger Abzinsung liegen die Werte bei € 210,8 Mio. bzw. € 59,6 Mio., bei 3%-iger Abzinsung bei € 177,2 Mio. bzw. € 49,8 Mio. (alle Werte sind pensions- und versicherungsmathematisch berechnet).

Klarstellend wird auch festgehalten, dass die Vergleichspension, die für die Bemessung des Schlusspensionskassenbeitrages der OeNB ermittelt wird, jene entsprechend den Bestimmungen des § 1a der Pensionsordnungen der OeNB ist.

Zu Artikel 1, § 1a Abs. 5a:

Der eingefügte Abs. 5a soll eine nicht angemessene Kürzung für jene Pensionen unter der Höchstbeitragsgrundlage hintanstellen, indem die Verlustdeckelung mit 10% begrenzt wird. Die entsprechende schrittweise Absenkung dieser Verlustdeckelung dient der Vermeidung von Härtefällen und der Aufrechterhaltung des Vertrauensschutzes.

Zu Artikel 1, § 1a Abs. 6 und 7:

Im Initiativantrag sind in den Abs. 6 und 7 verschiedene Begriffe des Pensionsalters enthalten („individuell geltendes Regelpensionsalter“, „gesetzliches Regelpensionsalter“, „gesetzliches Pensionsantrittsalter“). Dies kann Unklarheiten bei der Gesetzesanwendung verursachen. In den Abs. 6 und 7 soll durch den Abänderungsantrag klargestellt werden, dass sowohl in den Fällen des Abs. 6 (Kürzung bei vorzeitigem Pensionsantritt) als auch in den Fällen des Abs. 7 („Einfrieren“ der gesetzlichen Parameter dieses Gesetzes beim Regelpensionsalter) jeweils das individuell geltende Regelpensionsalter maßgeblich ist. Dieses gesetzliche Regelpensionsalter beträgt derzeit für Männer 65 Jahre (§ 4 Abs. 1 APG). Für Frauen steigt das Regelpensionsalter (anknüpfend an den Geburtstag) gemäß § 16 Abs. 6 APG (siehe auch § 617 Abs. 11 ASVG sowie Bundesverfassungsgesetz über das unterschiedliche Antrittsalter der Frauen, BGBl. Nr. 285/1992 von 60,5 Jahren ab 2024 schrittweise bis 2033 ebenfalls auf 65 Jahre. Der vorgeschlagene zusätzliche Verweis in Abs. 6 des Initiativantrages auf § 16 Abs. 6 APG sowie die vorgeschlagene einheitliche Begriffsverwendung „individuell geltendes Regelpensionsalter“ in den Abs. 6 und 7 stellen klar, dass das Abstellen auf das unterschiedliche Antrittsalter der Frauen bis 2033 auch für die Zwecke dieses Gesetzes normiert wird. Dem bisherigen letzten Satz in Abs. 7 des Initiativantrages („Die Kürzung gemäß Abs. 6 bleibt unberührt.“) mangelt es an potenziellen Anwendungsfällen, da bei einem nach Abs. 7 tatbestandsmäßigen Antritt zum Regelpensionsalter eine Kürzung für einen vorzeitigen Pensionsantritt gemäß Abs. 6 denkunmöglich ist. Die in diesem Abänderungsantrag vorgeschlagene Fassung enthält diesen Satz daher nicht.

Zu Artikel 1, § 1a Abs. 8:

Durch diese Bestimmung wird festgelegt, dass keine Kürzung der Leistungen der Pensionskasse aus laufenden Dienstgeberbeiträgen sowie aus Beiträgen der Dienstnehmerinnen bzw. Dienstnehmer an die Pensionskasse eintreten darf.

Zu Artikel 1, § 1a Abs. 9:

Mit dem Sonderpensionenbegrenzungsgesetz (BGBl. I Nr. 46/2014) wurde das sogenannte „Sterbequartal“ für bereits pensionierte Dienstnehmer und Dienstnehmerinnen der Dienstbestimmungen I und II der OeNB abgeschafft (Art. 81 § 1 Abs. 12, 2. Stabilitätsgesetz 2012). Für die Dienstnehmer und Dienstnehmerinnen der Dienstbestimmungen III der OeNB ist nach wie vor geregelt, dass auch pensionierte Dienstnehmer und Dienstnehmerinnen ein Sterbequartal erhalten. Beim Sterbequartal handelt es sich um die Zahlung von drei Monatspensionen, die von der OeNB geleistet wird. Da eine solche Leistung für bereits pensionierte Personen nicht mehr zeitgemäß ist, es eine solche Regelung in keinem gesetzlichen Pensionssystem mehr gibt und auch einem Vergleich mit ähnlichen Dienstnehmergruppen nicht standhält, soll dieses Sterbequartal für bereits pensionierte Dienstnehmer und Dienstnehmerinnen abgeschafft werden. Dies stellt außerdem sicher, dass diesbezüglich die Dienstbestimmungen I bis III vergleichbare Regelungen enthalten. Um eine ausreichende Übergangsfrist zu ermöglichen, soll diese Bestimmung erst per 1. Jänner 2028 in Kraft treten.“

Der Finanzausschuss hat den gegenständlichen Beschluss des Nationalrates in seiner Sitzung am 5. Dezember 2023 in Verhandlung genommen.

Berichterstatteerin im Ausschuss war Bundesrätin Sandra **Lassnig**.

Gemäß § 30 Abs. 2 GO-BR wurde beschlossen, Bundesrat MMag. Dr. Karl-Arthur **Arlamovsky** mit beratender Stimme an den Verhandlungen teilnehmen zu lassen.

An der Debatte beteiligten sich die Mitglieder des Bundesrates MMag. Dr. Karl-Arthur **Arlamovsky**, Michael **Bernard** und Korinna **Schumann**.

Bei der Abstimmung wurde mehrstimmig beschlossen, gegen den Beschluss des Nationalrates keinen Einspruch zu erheben (dafür: V, F, G, dagegen: S).

Zur Berichterstatteerin für das Plenum wurde Bundesrätin Sandra **Lassnig** gewählt.

Der Finanzausschuss stellt nach Beratung der Vorlage mehrstimmig den **Antrag**, gegen den vorliegenden Beschluss des Nationalrates keinen Einspruch zu erheben.

Wien, 2023 12 05

Sandra Lassnig
Berichterstatterin

Mag. Sascha Obrecht
Vorsitzender