

II- 3839 der Beilagen zu den stenographischen Protokollen des Nationalrates

XIII. Gesetzgebungsperiode

I

A n t r a g

Präs.: 12. Dez. 1974No. 1391A

der Abgeordneten Dr. Tull

und Genossen

betreffend Bundesgesetz über die authentische Auslegung des  
§ 41 Abs.2 des Pensionsgesetzes 1965

Der Nationalrat wolle beschließen:

Bundesgesetz vom ....., mit dem § 41 Abs.2 des Pen-  
sionsgesetzes 1965 authentisch ausgelegt wird

Der Nationalrat hat beschlossen:

## Artikel I

§ 41 Abs.2 des Pensionsgesetzes 1965, BGBl.Nr.340, in der Fassung der Bundesgesetze BGBl.Nr.200/1969, Nr.226/1970, Nr.216/1972, Nr.320/1973 und Nr.393/1974, wird gemäß § 8 des Allgemeinen Bürgerlichen Gesetzbuches angesichts der Worte "die Höhe" vor den Worten "des Gehaltes oder der ruhegenußfähigen Zulagen" authentisch dahin ausgelegt, daß die durch die 20.Gehaltsgesetz-Novelle, BGBl.Nr.245/1970, die 23.Gehaltsgesetz-Novelle, BGBl.Nr.168/1972, die 24.Gehaltsgesetz-Novelle, BGBl.Nr.214/1972, die 26.Gehaltsgesetz-Novelle, BGBl.Nr.318/1973 und durch die 27.Gehaltsgesetz-Novelle, BGBl.Nr.392/1974, neu eingeführten ruhegenußfähigen Zulagen keine Änderung des ruhegenußfähigen Monatsbezuges der Beamten des Ruhestandes, die vor Einführung dieser Zulagen aus dem Dienststand ausgeschieden sind, zur Folge haben; es sei denn, daß anlässlich der Einführung einer Zulage gesetzlich ausdrücklich etwas anderes bestimmt wird.

## Artikel II

Mit der Vollziehung dieses Bundesgesetzes ist die Bundesregierung betraut.

Gleichzeitig stellen die unterzeichneten Abgeordneten folgenden Antrag auf Fassung eines Beschlusses gemäss § 18 der Geschäftsordnung.

### Entschliessungsantrag

Der Nationalrat wolle beschliessen:

Die Bundesregierung wird ersucht, bei den laufenden Verhandlungen über eine Reform des Dienst- und Besoldungsrechtes zu trachten, dass künftig die Verwaltungsdienstzulage und die Allgemeine Dienstzulage der Bundesbahnen bei Ermittlung der in Betracht kommenden Ruhe- und Versorgungsgenüsse entsprechend berücksichtigt werden.

Weiters wird die Bundesregierung ersucht, in Hinkunft allfällige neue Dienstzulagen der Pensionsautomatik zu unterwerfen, d.h. sie auch für die Bemessung des Ruhegenusses von Bundesbediensteten, die sich bereits im Ruhestand befinden heranzuziehen,

soferne solche Zulagen nicht ausdrücklich zur Abgeltung neuer, bis dahin nicht gegebener dienstlicher Belastungen eingeführt werden.

## E r l ä u t e r u n g e n

### I

Am 14. Juni 1972 beschloss der Nationalrat die 24. Gehaltsgesetz-Novelle, BGBl. Nr. 214/72. Durch dieses Gesetz wurde das Ergebnis langer Verhandlungen zwischen dem Verwaltungsausschuss der vier Gewerkschaften des öffentlichen Dienstes und der Bundesregierung gesetzlich verankert, welches u. a. die Einführung einer Verwaltungsdienstzulage und von Verwendungszulagen gebracht hatte. Diese Zulagen sind für Bundesbeamte, die sich zum Zeitpunkt des Inkrafttretens dieses Bundesgesetzes noch im Dienststand befunden hatten, ruhegenussfähig. Eine Ausdehnung dieser Zulagen auch auf jene Beamte, die sich im Zeitpunkt des Inkrafttretens dieses Bundesgesetzes bereits im Ruhestand befanden, wurde in den vorstehend genannten Verhandlungen nicht vereinbart und daher auch vom Nationalrat nicht beschlossen.

Ein im Zuge der parlamentarischen Verhandlungen eingebrachter Abänderungsantrag der FPÖ, der dies zum Inhalt hatte, wurde mit den Stimmen von SPÖ und ÖVP aus finanziellen Erwägungen abgelehnt.

Dennoch haben einige Pensionisten, die sich zum Zeitpunkt des Inkrafttretens dieses Bundesgesetzes bereits im Ruhestand befanden, die Berücksichtigung solcher Zulagen auch bei ihrer Pensionsbemessung begehrt. Die auf den § 41 Abs. 2 des Pensionsgesetzes 1965 gestützten abweislichen Bescheide des Zentralbe-soldungsamtes wurden im Berufungsverfahren vom Bundesminister für Finanzen bestätigt. Gegen die Berufungsentscheidungen wurden zum Teil beim Verfassungsgerichtshof und zum Teil beim Verwaltungsgerichtshof Beschwerden eingebracht.

Die beim Verfassungsgerichtshof eingebrachten Beschwerden wurden abgewiesen und gemäss Art.144 Abs.2 B-VG an den Verwaltungsgerichtshof abgetreten (siehe z.B. des Erkenntnis des Verfassungsgerichtshofes vom 1.Juni 1973, Zl. 67/1973).

Die ersten der beim Verwaltungsgerichtshof unmittelbar eingebrachten Beschwerden wurden mit dem Erkenntnis des verstärkten Senates des Verwaltungsgerichtshofes vom 24.Oktober 1974, Zahlen 646/73 und 1578/73, entschieden. Der Verwaltungsgerichtshof hat die angefochtenen Bescheide wegen Rechtswidrigkeit des Inhaltes aufgehoben und sich dabei von der Auffassung leiten lassen, dass "im Falle der Einführung einer neuen ruhegenussfähigen Zulage oder auch der gesetzlichen Festlegung der Ruhegenussfähigkeit einer schon früher gebührenden Zulage für die Beamten des Dienststandes, sofern die Zulagen jeweils kraft Gesetzes gebühren, die Höhe der ruhegenussfähigen Zulagen durch gesetzliche Vorschriften geändert wird." Dies habe "gemäss § 41 Abs.2 des Pensionsgesetzes 1965 zur Folge, dass sich entsprechend auch die Höhe des ruhegenussfähigen Monatsbezuges der Beamten des Ruhestandes ändert."

Der Verwaltungsgerichtshof hat sich mit dieser Entscheidung über den Willen des Nationalrates hinweggesetzt, der in seiner Sitzung vom 14.Juni 1972 - wie schon erwähnt -, mit den Stimmen der Abgeordneten der SPÖ und der ÖVP den Antrag, die neu geschaffene Verwaltungsdienstzulage in die Bemessungsgrundlage des Ruhegenusses der vor dem 1.Dezember 1972 in den Ruhestand getretenen Beamten einzubeziehen, abgelehnt und damit klar zum Ausdruck gebracht hat, dass diese neu geschaffene Zulage nur den Beamten des Ruhestandes zugute kommen soll, die sich am 1.Dezember 1972 im Dienststand befunden haben. Der Verwaltungsgerichtshof begründet dies damit, dass "die dem Wortlaut und Sinn des § 41 Abs.2 des Pensionsgesetzes 1965 entsprechende Auslegung durch spätere Vorgänge im Nationalrat, sofern sie keine authentische Interpretation des Gesetzes darstellen, nicht erschüttert werden kann."

-3-

-Die vom Verwaltungsgerichtshof vertretene Auffassung über die Wirkung des § 41 Abs.2 des Pensionsgesetzes 1965, die nach dem Erkenntnis des Verwaltungsgerichtshofes vom 24.Oktober 1974, Zl. 1056/73, einer ständigen Rechtsprechung gleichzuhalten ist, würde bedeuten, dass bei Bemessung des Ruhegenusses auch ruhegenussfähige Zulagen zu berücksichtigen sind, die erst nach dem Ausscheiden eines Beamten aus dem Dienststand neu geschaffen wurden, sofern diese Zulagen auch dem Beamten des Dienststandes unmittelbar auf Grund des Gesetzes zustehen.

Dies würde allein im Jahre 1975 eine unvorhergesehene Belastung des Bundeshaushaltes mit zusätzlichen Ausgaben in der Höhe von rund 2,4 Milliarden Schilling bedeuten.

Unmittelbar betroffen sind durch das vorliegende Erkenntnis des Verwaltungsgerichtshofes die Verwaltungsdienstzulage und die Verwendungszulage. Mittelbar würde sich dieses Erkenntnis insbesondere auch auf die besondere Dienstzulage der Wachebeamten, die Heeresdienstzulage, die Pflegedienstzulage und die Pflegedienst-Chargenzulage, die Dienstzulage leitender Wachebeamter und der Berufsoffiziere sowie die Dienstzulage für die administrativen Hilfskräfte auswirken.

Weiters ist auch auf die allgemeine Dienstzulage der Bundesbahnbediensteten zu verweisen. Bei dieser Zulage handelt es sich allerdings zum Unterschied von den anderen Zulagen um einen Anspruch aus einem privatrechtlichen Dienstverhältnis. Diese Zulage soll aber materiell nicht anders behandelt werden als die Verwaltungsdienstzulage.

Die vom Verwaltungsgerichtshof vertretene Rechtsauffassung hätte, wie bereits oben erwähnt wurde, zur Folge, dass der Bund unter

Berücksichtigung der allgemeinen Dienstzulage der Bundesbahnbefristeten für die Zeit bis Ende 1974 Nachzahlungen in der Höhe von etwa 1.450 Millionen Schilling und für 1975 rund 910 Millionen Schilling zu leisten hätte. Dazu kommt noch, dass nur für einen Teil der betroffenen Zulagen die Höhe generell im Gesetz festgelegt ist. Hingegen ist die Verwendungszulage auf der Grundlage des § 30a des Gehaltsgesetzes im Einzelfall zu bemessen. Abgesehen davon, dass dies insbesondere bei Beamten des Ruhestandes, die bereits vor längerer Zeit in den Ruhestand getreten sind, kaum mehr möglich ist, bringt dies einen ungeheuren Verwaltungsaufwand mit sich, der eine zusätzliche noch nicht voraussehbare Belastung des Bundeshaushaltes darstellen würde.

Angesichts dieser unvorhersehbaren finanziellen Belastung des Bundes und der Tatsache, dass die Konsequenzen der Rechtsauffassung des Verwaltungsgerichtshofes dem Ergebnis der Verhandlungen der vier Gewerkschaften des öffentlichen Dienstes mit der Bundesregierung widersprechen sowie auch im Hinblick auf die grossen administrativen Schwierigkeiten, die eine Verwirklichung des vom Verwaltungsgerichtshof eingenommenen Rechtsstandpunktes mit sich brächte, erscheint es unerlässlich, im Wege einer authentischen Interpretation jener Auffassung zum Durchbruch zu verhelfen, von der sich der Gesetzgeber, wie bereits oben dargelegt wurde, erkennbar bei der Einführung neuer Zulagen für Beamte des Dienststandes hat leiten lassen. Auf diese Möglichkeit einer authentischen Interpretation hat, wie aus dem eingangs wiedergegebenen Zitat aus dem Erkenntnis des Verwaltungsgerichtshofes vom 24. Oktober 1974 ersehen werden kann, auch der Verwaltungsgerichtshof selbst bereits hingewiesen

## II.

Die in Aussicht genommene authentische Interpretation betrifft § 41 Abs.2 des Pensionsgesetzes 1965. Dies erscheint deshalb angezeigt, weil der Verwaltungsgerichtshof sich in seiner Entscheidung vom 24. Oktober 1974 vom Wortlaut dieser gesetzlichen Bestimmung hat leiten lassen. Ausserdem weist der Verwaltungsgerichtshof in seinem eingangs wiedergegebenen Zitat aus diesem Erkenntnis ausdrücklich darauf hin, dass eine authentische Interpretation des § 41 Abs.2 des Pensionsgesetzes 1965 notwendig gewesen wäre, um den Verwaltungsgerichtshof zu einer anderen Rechtauffassung zu bringen. Durch diese authentische Interpretation wird jedoch am Prinzip der Pensionsautomatik, wie sie derzeit besteht, in keiner Weise gerüttelt. Es soll damit nur einer Auffassung des Gesetzgebers zum Durchbruch verholfen werden, die sowohl bei Beschlussfassung der 24. Gehaltsgesetz-Novelle durch die Ablehnung des eingangs erwähnten Antrages auf Einbeziehung der Beamten des Ruhestandes in den Kreis der Bezieher der Verwaltungsdienstzulage, als auch durch die Übergangsbestimmungen in den seit dem Inkrafttreten des Pensionsgesetzes 1965 kundgemachten Gehaltsgesetz-Novellen, und zwar insbesondere durch Art. III Abs. 2 der 18. Gehaltsgesetz-Novelle zum Ausdruck gebracht wurde.

Um die Absicht des Gesetzgebers, den Grundsatz der Pensionsautomatik unberührt zu lassen, klar zum Ausdruck zu bringen, wird von einer generellen authentischen Interpretation des § 41 Abs. 2 des Pensionsgesetzes 1965 Abstand genommen und im Wege dieser Interpretation lediglich klargestellt, dass die durch die 20., 23., 24., 26. und 27. Gehaltsgesetz-Novelle neu eingeführten ruhegenussfähigen Zulagen bei Bemessung des Ruhegenusses der Beamten des Ruhestandes, die vor Einführung dieser Zulage aus dem Dienststand ausgeschieden sind, nicht zu berücksichtigen sind. Die mit der 26. Gehaltsgesetz-Novelle erfolgte Ausdehnung der Dienstzulagen nach den §§ 73 und 76 Gehaltsgesetz 1956 auf Wachbeamte und Berufsoffiziere ab der VI. Dienstklasse stellt hinsichtlich dieses Personenkreises die Neueinführung einer ruhegenussfähigen Zulage dar.

Die vorgeschlagene Vorgangsweise ist auch verfassungsrechtlich unbedenklich:

Dass der Gesetzgeber befugt ist, ein Gesetz authentisch zu interpretieren, ist in Lehre und Rechtsprechung unbestritten (vgl. Walter, Österreichisches Bundesverfassungsrecht, S. 83, sowie die dort zitierte Literatur und Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes). Nach § 8 ABGB, der eine über den Bereich des Privatrechts hinausgehende Bedeutung hat (vgl. Walter, ABGB und Verfassung, ÖJZ 1966, S 6), hat eine authentische Interpretation insoweit Rückwirkung, dass sie auf alle Rechtsfälle anzuwenden ist, die nach dem Inkrafttreten des auszulegenden Gesetzes zur Entscheidung gelangen. Die Rückwirkung reicht hiebei sinngemäss bis zu dem Zeitpunkt des Inkrafttretens des ausgelegten Gesetzes zurück (vgl. Klang's Kommentar zum ABGB, 2.Auflage, 1.Band, S. 109).

Auch in jenen Fällen, in denen der Verwaltungsgerichtshof gestützt auf die in seinem Erkenntnis vom 24. Oktober 1974 zum Ausdruck gebrachte Rechtsauffassung - Bescheide des Finanzministeriums wegen Rechtswidrigkeit des Inhaltes aufgehoben hat, findet die vorliegende authentische Interpretation Anwendung, weil durch die kassatorische Entscheidung des Verwaltungsgerichtshofes diese Verfahren selbst meritorisch noch nicht rechtskräftig entschieden sind.

Gehalts- und Ruhegenussansprüche öffentlich Bediensteter unterliegen als öffentlich-rechtliche Ansprüche auch nicht dem verfassungsgesetzlichen Eigentumsschutz des Art. 5 des Staatsgrundgesetzes über die allgemeinen Rechte der Staatsbürger. Nach der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes hat daran auch Art. 1 des 1. Zusatzprotokolls zur Europäischen Menschenrechtskonvention nichts geändert (vgl. die Erkenntnisse Slg. 4879 und 5658). Die vorgeschlagene Regelung wäre daher nur dann ver-



-7-

fassungsrechtlich bedenklich, wenn dadurch eine sachlich nicht gerechtfertigte Differenzierung zwischen aktiven Bediensteten und Pensionisten oder zwischen Bediensteten untereinander bewirkt würde. Dies ist aber - wie der Verfassungsgerichtshof bereits in seinem Erkenntnis vom 1. Juni 1973, B 67/73, zum Ausdruck gebracht hat - nicht der Fall.

Endlich ist auch noch darauf hinzuweisen, dass die vorgeschlagene Regelung auch unter dem Gesichtspunkt des Art. 6 der Europäischen Menschenrechtskonvention unbedenklich erscheint. Die Ansprüche der öffentlich Bediensteten aus ihrem Dienstverhältnis sind öffentlich-rechtlicher Natur. Auf sie findet daher Art. 6 der Europäischen Menschenrechtskonvention keine Anwendung (vgl. die Entscheidung der Europäischen Menschenrechtskommission Nr. 3959, Rec. Nr. 36, S. 112).

Schliesslich wird durch den letzten Halbsatz der vorgeschlagenen authentischen Interpretation ausdrücklich unterstrichen, dass der Gesetzgeber bei zukünftigen gesetzlichen Regelungen selbstverständlich frei ist, zu entscheiden, inwieweit und in welchem Ausmass allfällige neue Zulagen bei der Bemessung der Pensionen der bereits im Ruhestand befindlichen Beamten zu berücksichtigen sind. Es wird dies jeweils von den Ergebnissen der Verhandlungen zwischen den zuständigen Gewerkschaften und dem Dienstgeber abhängen.

-----

In formeller Hinsicht wird beantragt, diesen Antrag unter Verzicht auf die Erste Lesung dem Finanz- und Budgetausschuss zuzuweisen.