

1415 der Beilagen zu den stenographischen Protokollen des Nationalrates XIII. GP

Bericht des Finanz- und Budgetausschusses

über den Antrag der Abgeordneten Dr. Tull und Genossen betreffend Bundesgesetz über die authentische Auslegung des § 41 Abs. 2 des Pensionsgesetzes 1965 (139/A)

Am 12. Dezember 1974 haben die Abgeordneten Dr. Tull und Genossen den obgenannten Initiativantrag im Nationalrat eingebracht und im wesentlichen folgendermaßen begründet:

I.

Am 14. Juni 1972 beschloß der Nationalrat die 24. Gehaltsgesetz-Novelle, BGBl. Nr. 214/1972. 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 befanden 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 Zentralbesoldungsamtes 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. das 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“.

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 um 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 Bundesbahnbediensteten für die Zeit bis Ende 1974 Nachzahlungen in der Höhe von etwa 1450 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 § 30 a 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, wie sie in der 24. Gehaltsgesetz-Novelle ihren Niederschlag gefunden haben, 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 Inter-

pretation 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 Rechtsauffassung 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 ruhegenüßfähigen 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 Wachebeamte und Berufsoffiziere ab der VI. Dienstklasse stellt hinsichtlich dieses Personenkreises die Neueinführung einer ruhegenüßfähigen Zulage dar.

1415 der Beilagen

3

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, OJZ 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. Klags 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 Ruhegehaltsansprüche 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 verfassungsrechtlich 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.

Dem Initiativantrag ist auch eine EntschlieÙung beigegeben, in der die Bundesregierung ersucht wird, künftig allfällige neue Dienstzulagen der Pensionsautomatik zu unterwerfen.

Der Finanz- und Budgetausschuß hat diesen Initiativantrag in seiner Sitzung am 16. Dezember 1974 in Verhandlung gezogen und nach einer Debatte, an der sich außer dem Berichterstatter die Abgeordneten Dr. Koren, Dr. Heinz Fischer und Dr. Broesigke beteiligten, mit Stimmenmehrheit beschlossen, dem Nationalrat die unveränderte Annahme des im Initiativantrag 139/A enthaltenen Gesetzentwurfes zu empfehlen.

Weiters hat der Ausschuß mit Stimmenmehrheit beschlossen, dem Hohen Hause zu empfehlen, die im vorliegenden Antrag enthaltene EntschlieÙung anzunehmen.

Der Finanz- und Budgetausschuß stellt somit den Antrag, der Nationalrat wolle beschließen:

1. Dem angeschlossenen Gesetzentwurf wird die verfassungsmäßige Zustimmung erteilt. / 1
2. Die beigedruckte EntschlieÙung wird angenommen. / 2

Wien, am 16. Dezember 1974

Nittel
Berichterstatter

Dr. Tull
Obmann

/ 1

Bundesgesetz vom XXXXXXXXXX, mit dem § 41 Abs. 2 des Pensionsgesetzes 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.

/ 2

Entschließung

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 Pen-

sionsautomatik zu unterwerfen, d. h. sie auch für die Bemessung des Ruhegenusses von Bundesbediensteten, die sich bereits im Ruhestand befinden, heranzuziehen, sofern solche Zulagen nicht ausdrücklich zur Abgeltung neuer, bis dahin nicht gegebener dienstlicher Belastungen eingeführt werden.