

**AMT DER SALZBURGER LANDESREGIERUNG**

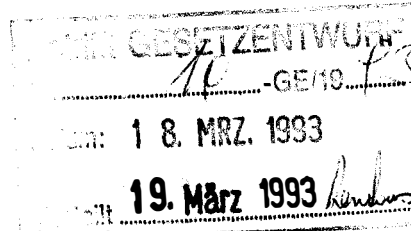
Postfach 527, A-5010 Salzburg Fax (0662)8042-2160 T 633028 DVR: 0078182

Chiemseehof**Zahl****(0662) 8042****Datum**

wie umstehend

Nebenstelle 2285**12-03-1993****Betreff**

wie umstehend

**An**

1. das Amt der Burgenländischen Landesregierung
Landhaus
7000 Eisenstadt
2. das Amt der Kärntner Landesregierung
Arnulfplatz 1
9020 Klagenfurt
3. das Amt der NÖ Landeregierung
Herrengasse 9
1014 Wien
4. das Amt der OÖ Landesregierung
Klosterstraße 7
4020 Linz
5. das Amt der Steiermärkischen Landesregierung
Hofgasse
8011 Graz
6. das Amt der Tiroler Landesregierung
Maria-Theresien-Straße 43
6020 Innsbruck
7. das Amt der Vorarlberger Landesregierung
Landhaus
6901 Bregenz
8. das Amt der Wiener Landesregierung
Lichtenfelsgasse 2
1082 Wien
9. die Verbindungsstelle der Bundesländer
beim Amt der NÖ Landeregierung
Schenkenstraße 4
1010 Wien
10. das Präsidium des Nationalrates
Parlament
Dr. Karl-Renner-Ring 3
1017 Wien

zur gefl. Kenntnis.

Für die Landesregierung:
Dr. Hueber
Landesamtsdirektor

Für die Richtigkeit
der Ausfertigung:

**AMT DER SALZBURGER LANDESREGIERUNG**

☒ Postfach 527, A-5010 Salzburg ☒ (0662)8042-2160 ☒ 633028 DVR: 0078182

An das
Bundeskanzleramt
Ballhausplatz 2
1014 Wien

Zahl
0/1-311/154-1993

Chiemseehof**(0662) 8042****Datum****Nebenstelle 2982****12.3.1993****Dr. Margon****Betreff****Pensionsreform im öffentlichen Dienst; Stellungnahme****Bzg.: do. Zl. GZ 920.800/3-II/A/6/a/93**

Zum obbezeichneten Gesetzentwurf gibt das Amt der Salzburger Landesregierung folgende Stellungnahme bekannt:

1. Grundsätzliches zur Durchführung dieses Begutachtungsverfahrens:

Vom Bundeskanzleramt wurde am 8. Feber 1993 ein Entwurf zur Pensionsreform im öffentlichen Dienst zur Begutachtung ausgesandt, obwohl bereits eine den Gegenstand betreffende Verhandlungsrunde terminisiert war. Bei weiteren zwischenzeitig geführten Verhandlungen wurden verschiedene Änderungen des Entwurfs vorgenommen. In weiterer Folge wurde vom Bundeskanzleramt ein Nachtrag zur Begutachtung mit einer Befristung zur Stellungnahme bis längstens 10. März 1993 übermittelt. Auch während dieser knapp einwöchigen Begutachtungsfrist wurden am 5. März 1993 sowohl eine Dienstgeber-vorbesprechung abgehalten, als auch eine Verhandlung mit der Gewerkschaft öffentlicher Dienst geführt. Beide Verhandlungsrunden fanden zum Thema Anrechnung von Kindererziehungszeiten statt und standen somit im engen Zusammenhang mit dem Gesetzentwurf. Diese Vorgangsweise der Durchführung dieses Begutachtungsverfahrens wird aufs Schärfste gerügt. Bei der Erstellung eines Gesetzentwurfes von so grundlegender Bedeutung wie der vorliegende

- 2 -

sollten die Interessensvertreter bereits vor der Durchführung des Begutachtungsverfahrens in die Verhandlungen mit einbezogen werden. Die Parallelität von Begutachtungsverfahren und stattfindenden Besprechungen entziehen dem Begutachtungsverfahren jegliche inhaltliche Effizienz. Zum einen sind die Entwürfe, zu denen Stellung genommen werden soll, bereits nicht mehr aktuell. Informationen über die in den Besprechungen erzielten Ergebnisse müssen die Länder den Medienberichten entnehmen. Nachträge zu den Gesetzentwürfen sind ebenfalls nur von bedingter Aktualität. Zum anderen sind die eingeräumten Fristen (ca. eine Woche) bei weitem nicht ausreichend, um sich mit der Materie effizient auseinanderzusetzen.

Es wird daher die dringliche Forderung erhoben, nach Abschluß der derzeit noch laufenden Verhandlungen einen aktuellen und abschließenden Gesetzentwurf zu erstellen und diesen neuerlichen einem ordentlichen Begutachtungsverfahren zu unterziehen.

2. Allgemeines:

Die Entwicklung der Pensionslasten ist sowohl auf Bundesebene als auch auf Landesebene äußerst problematisch. Um die Finanzierbarkeit aufrecht zu erhalten, sind Maßnahmen, durch die Kosten weiter gesenkt oder Einnahmen erhöht werden, grundsätzlich zu begrüßen. Der vorliegende Gesetzentwurf macht es jedoch erforderlich, die Eigenständigkeit des Pensionssystems der Beamten neuerlich zu unterstreichen und dessen gänzliche Unvergleichbarkeit mit der Pensionsversicherung nach ASVG zu betonen. Diese gesetzliche Pensionsversicherung ist trotz erheblicher Zuschüsse aus dem Bundesbudget als Versicherungsmodell ausgestaltet. Das Pensionssystem der Beamten hingegen stellt ein reines Alimentationsmodell dar. Der Beamte befindet sich auch während seiner Pension in einem Dienstverhältnis zur betreffenden Gebietskörperschaft und erhält hierfür gegenüber dem Aktivbezug aliquot verringerte Versorgungsgenüsse. Dieser Unterschied ist zwar an manchen Stellen in den erläuternden Bemerkungen zu Gesetzentwurf zu finden, es wird dennoch der Versuch unternommen, Kriterien des hier völlig we-

- 3 -

sensfremden ASVG, wie etwa den Anpassungsfaktor gemäß § 108f leg.cit. oder die Höchstbemessungsgrundlage von 33.600 S monatlich, einzuschleusen. Die Intention einer Abschaffung des eigenständigen Beamtenpensionsrechtes würde in weiterer Folge zur Beseitigung des Berufsbeamtentums führen. Die bislang günstigere Altersversorgung war auch für fachlich gute Mitarbeiter ein bedeutender Anreiz, ihre Arbeitskraft dem öffentlichen Dienst zur Verfügung zu stellen. Die wesentlich höheren Verdienstmöglichkeiten in der Privatwirtschaft werden in Zukunft jedoch dazu führen, daß bei Verschlechterungen im Beamtenpensionsrecht sich kaum gute Mitarbeiter für eine berufliche Tätigkeit im öffentlichen Dienst entscheiden werden.

3. Verfassungsrechtliche Ausführungen:

Das Altersversorgungssystem der Beamten und ihrer Angehörigen ist nicht mit dem Versicherungssystem nach dem ASVG vergleichbar. Im Hinblick darauf hat der Verfassungsgerichtshof auch die vor einigen Jahren im Pensionsgesetz 1965 eingeführten Ruhensbestimmungen wieder aufgehoben, obwohl sie im ASVG-Bereich zulässig sind. Der Verfassungsgerichtshof hat damit die Verschiedenartigkeit der Systeme anerkannt.

Die Judikatur des Verfassungsgerichtshofes zum Vertrauensschutz besagt weiters, daß Gesetze nicht kurzfristig und einschneidend in wohlerworbene Rechte eingreifen dürfen. Durch ein Bundesverfassungsgesetz über Grundsätze der Anpassung und Bemessung der Höhe von Pensionsansprüchen gegenüber Gebietskörperschaften und die Höhe von Pensionsbeiträgen soll nunmehr der Verfassungsgerichtshof umgangen werden. Dies wird abgelehnt. Die Suche nach anderen, systemkonformen Modellen zur Pensionsfinanzierung für Beamte wäre vorzuziehen. Im Zusammenhang mit Art. 21 B-VG sprechen Lehre und Verfassungsgerichtshof vom Homogenitätsprinzip. Die Länder können danach vom Bundesdienstrecht nur begrenzt und systemkonform abweichen. Dem ist jedoch auch immanent, daß der Bund nicht einseitig systemwidrige Neuerungen einführen kann, ohne ein gleichartiges Vorgehen der Länder sichergestellt zu haben.

- 4 -

Schließlich wird auf das Erkenntnis des Verfassungsgerichtshofs vom 29.6.1990, G 81, 82, 115/90, V 180, 197/90 verwiesen. Darin hat der Verfassungsgerichtshof sinngemäß festgestellt, daß eine Norm dann verfassungswidrig sei, wenn sie nur mit subtiler Sachkenntnis, außerordentlichen Fähigkeiten und einer gewissen Lust zum Lösen von Denksportaufgaben verstanden werden kann. Dies trifft derzeit schon für manche Bereiche des ASVG zu. Da der übermittelte Entwurf eine Angleichung an das ASVG zum Ziel hat, müssen diese Bedenken auch hier geäußert werden. Das Beamten- dienst- und Pensionsrecht ist zwar auch komplex, aber doch (auch von Laien) leichter verständlich und nachvollziehbar als das ASVG-Pensionsversicherungsrecht. Der vorliegende Entwurf würde zu einer erheblichen Rechtsunsicherheit führen. Nebeneinander würden z.B. Pensionsbeitrag (§ 22 GG), zusätzlicher Pensionsbeitrag (§ 22a GG), Pensionsversicherungsbeitrag (§ 13a PG) und besonderer Pensionsbeitrag (§ 56 PG) bestehen. Zahlreiche Verweisungen machen den Gesetzestext nahezu unlesbar. Weiter verkompliziert wird die Feststellbarkeit der geltenden Rechtslage durch das etappenweise Inkrafttreten. Rechtsunsicherheit ist aus der Sicht der Betroffenen, aber auch der dadurch zusätzlich belasteten Verwaltung abzulehnen.

4. Zum Entwurf eines Bundesverfassungsgesetzes über Grundsätze der Anpassung und Bemessung der Höhe von Pensionsansprüchen gegenüber Gebietskörperschaften und die Höhe von Pensionsbeiträgen

Vorerst wird auf die verfassungsrechtlichen Ausführungen verwiesen.

Zu § 1:

Sowohl Variante A) als auch Variante B) der Z. 1 werden im Hinblick auf die Systemunterschiede zum ASVG abgelehnt.

Eine gesetzliche Normierung der in den Z. 2 und 3 angeführten Materien erscheint sinnvoll. Dadurch werden Anreize geschaffen, länger aktiv zu bleiben. Das faktische durchschnittliche Pensionsantrittsalter wird damit angehoben.

- 5 -

Die Einbehaltung höherer Pensionsbeiträge ab bestimmten Einkommensgrenzen wirkt einnahmenerhöhend. Zur Umsetzung einer derartigen Maßnahme sollte jedoch eine Rechtskonstruktion gewählt werden, die von der allgemeinen Pensionsversicherung losgelöst ist. Gesetzlich könnte die Leistung eines höheren Pensionsbeitrages vorgesehen werden, wenn die Bezüge 150 % des Gehaltsansatzes der Dienstklasse V, Gehaltsstufe 2 überschreiten. Z. 4 in der derzeit vorgesehenen Form wird abgelehnt.

Das in Z. 5 vorgesehene Anknüpfen der Leistungen für Hinterbliebene an das jeweilige Einkommen ist - abgesehen von den administrativen Schwierigkeiten - problematisch. Einkünfte sollten allenfalls bei der Bemessung der Versorgungsbezüge berücksichtigt werden, wenn sie - analog den Politikerpensionen - aus "öffentlichen Kassen" stammen (z.B. ASVG-Pensionen, Einkünfte aus öffentlichen Dienstverhältnissen, Politikerbezüge u. dgl.).

5. Zur Pensionsreform-Novelle:

Allgemeines:

Aus dem allgemeinen Teil der Erläuterungen geht hervor, daß die Gefahr der Aufkündigung des sogenannten "Generationenvertrages" gesehen wird, wenn nicht unter anderem durch die Nettoanpassung Belastungserhöhungen entgegengewirkt wird. Zwar wird dargestellt, daß es auch in kurz- und mittelfristiger Perspektive verschiedene Systeme der Altersversorgung geben wird. Über die langfristige Perspektive ist nichts ausgesagt. Es wird hingegen eine Annäherung an das ASVG-System versucht. Eine sukzessive Annäherung des Beamtenpensionsrecht an das ASVG-System wird abgelehnt. Vielmehr soll die eigenständige Entwicklung des Beamtenpensionsrechtes unter Berücksichtigung der Rahmenbedingungen, wie Finanzierbarkeit usw., weiterverfolgt werden. Im Hinblick auf das besondere Treue- und Fürsorgeverhältnis zwischen Gebietskörperschaften als Dienstgeber und Beamten ist der "Generationenvertrag" auch nur sehr bedingt anwendbar. Die sogenannten "Privilegien des Beamten-

- 6 -

pensionsrechtes" sind teilweise auch mit aus Beamtensicht gravierenden Nachteilen verbunden (z. B. keine Höchstbeitragsgrundlage, keine Abfertigung (außer in ganz speziellen Ausnahmefällen); Pensionierung für weibliche Beamte schon nach geltendem Recht erst mit 60 Jahren; keine Anwendbarkeit des Arbeitszeit- und des Arbeitnehmerschutzgesetzes; geringere Aktivbezüge; Verlust aller Rechte und Ansprüche, auch auf Pension, durch diszipliniäre Verurteilung). Die Erläuterungen führen ausdrücklich an, daß bestimmte Besserstellungen des ASVG-Bereiches wie z. B. Einführung einer Gleitpension oder Anrechnung von Kindererziehungszeiten für Beamte nicht beabsichtigt ist. Im übrigen ist es durchaus möglich und in der Vergangenheit auch vorgekommen (als "Beitrag des öffentlichen Dienstes zur Budgetkonsolidierung"), daß Bezugserhöhungen im öffentlichen Dienst weit geringer als in der Privatwirtschaft ausfallen. Wie weit das Prinzip der Nettoanpassung auf die Steuerprogression bzw. die bevorstehende Steuerreform Rücksicht nimmt, ist ha. nicht bekannt. Ein diesbezüglicher Zusammenhang ist jedenfalls zu beachten.

Zu einzelnen Bestimmungen wird ausgeführt:

Zu Art. I:

Die in den §§ 5, 6, 15 und 18 vorgesehenen Änderungen sind realisierbar, ohne daß das eigenständige Beamtenpensionsrecht in Frage gestellt wird.

Der Entfall der gesetzlich fingierten Aufrundung von Zeiträumen für die Erreichung nächsthöherer Gehaltsstufen bzw. der Dienstalterszulage und der vollen Jahreszeiträume bietet einen Anreiz, länger aktiv zu bleiben, und wird das faktische Pensionsanfallsalter erhöhen. Die Bestimmungen sollen zum 1.7.1993 in Kraft treten, interessant ist aber, daß § 6 Abs. 3 im Wege des § 66 des Entwurfs de facto erst ab 1.1.1994 wirksam wird.

§ 41 (Variante A) und § 13a (Variante B) werden abgelehnt. Die im § 13b Abs. 1 (Nachtrag) vorgesehene Festlegung des Pensionsbeitrages durch Verordnung unterläuft den Grundsatz, daß die

- 7 -

(effektiven) Bezugs- und Pensionserhöhungen im öffentlichen Dienst durch den Gesetzgeber festgelegt werden. Es geht auch nicht eindeutig hervor, ob ein allfälliger "Pensionssicherungsbeitrag" auch als "Pensionspflichtbeitrag" im Sinne des § 16 Z. 4 lit. c des Einkommenssteuergesetzes 1988 gelten würde.

Zu Artikel II:

Artikel II muß wegen des Eingriffs in das System der Beamten- und Hinterbliebenenversorgung, wegen der Unverständlichkeit des Gesetzestextes und den drohenden Vollziehungsproblemen abgelehnt werden. Eine Differenzierung bei der Versorgungsleistung von Angehörigen zu Pensionisten im Hinblick auf das Einkommen könnte auch verfassungsrechtlich bedenklich sein.

Der Versuch, die in den Erläuterungen enthaltene mathematische Formel in Sätze zu kleiden, führt zur Unverständlichkeit. § 15a Abs. 2 legt eine Rundung auf drei Dezimalstellen fest. Ob die Rundung bedeutet, daß die 4. Dezimalstelle vernachlässigt oder bis 4 abgerundet und ab 5 aufgerundet wird oder etwas anderes gemeint ist, bleibt offen.

§ 15b Abs. 4 und 5 definiert das "Einkommen" auf eine Weise, die im Zusammenhang mit § 15c der Interpretation weiten Spielraum läßt (...glaubhaftmachen der entscheidenden Abweichung...) und aufwendigste Rückverrechnungen unumgänglich macht. Auch die Waisenversorgung wird durch § 22 Abs. 2 entscheidend verändert. Zu § 58 ist auszuführen, daß aus dem "RIS" nicht ersichtlich ist, daß die derzeit geltende Fassung in Absätze gegliedert ist, weshalb unklar ist, warum ein dritter Absatz angefügt wird. Analoges gilt für den im Abs. 3 Z. 2 erwähnten § 22 Abs. 3.

Eine Einschränkung der Hinterbliebenenpension sollte sich auf Einkünfte "aus öffentlichen Kassen" beschränken. Dabei wäre eine administrativ leicht und rasch handhabbare sowie durchschaubare und für Angehörige zumutbare Regelung anzustreben.

- 8 -

Zu Artikel III:

Die Änderung des § 20c bewirkt, daß eine Jubiläumswendung im Ausmaß von 400 % beim Bund bei einem Dienstalter zwischen 35 Jahren plus 1 Tag bis 40 Jahre minus 1 Tag nicht mehr ausbezahlt wird.

Dies ist zu begrüßen, weil es zu einer Erhöhung des faktischen Pensionsalters führt und die Eigenständigkeit des Beamtenpensionsrechtes nicht beeinträchtigt.

Die Erhöhung des Pensionsbeitrages im § 22 Abs. 2 von derzeit 10 % auf 10,25 % ab 1.7.1993 bringt dem Dienstgeber höhere Einnahmen. Eine Beeinträchtigung des eigenständigen Beamtenpensionsrechtes wird darin nicht gesehen. § 22a sieht einen zusätzlichen Pensionsbeitrag von 2,75 % vor, wenn die ASVG-Höchstbeitragsgrundlage durch Beamtenbezüge überschritten ist. Diese Ankoppelung an das ASVG wird abgelehnt. Es wäre aber denkbar, anstelle der Höchstbeitragsgrundlage nach dem ASVG einen Betrag von beispielsweise 150 % des Gehaltsansatzes der Dienstklasse V, Gehaltsstufe 2 als Grenzwert einzuführen. Ob ein derartiger zusätzlicher Pensionsbeitrag oder die von der Gewerkschaft vorgeschlagene sukzessive Erhöhung des Pensionsbeitrages auf 11 % und die stufenweise Einführung eines Pensionsbeitrages für Pensionisten, Hinterbliebene und Angehörige bis zu 1 % sinnvoller ist, bleibt einer näheren Prüfung vorbehalten. Prinzipiell ist die damit verbundene Erhöhung der Einnahmen des Dienstgebers für diesen von Vorteil. Steuerlich dürfte zwar ein zusätzlicher Pensionsbeitrag gemäß § 22a als solcher im Sinne des § 16 Z. 4 lit. c des Einkommensteuergesetzes gelten, bei einem Pensionsbeitrages durch Pensionisten ist dies aber fraglich; hinsichtlich eines Pensionsbeitrages durch Angehörige bzw. Hinterbliebene wird dies zu verneinen sein.

Zu Artikel IV:

Diese Änderungen stehen im Zusammenhang mit den Bestimmungen der Art. I - III. Es darf auf die dortigen Ausführungen verwiesen werden.

6. Zur Formulierung des Vorschlages der Gewerkschaften des öffentlichen Dienstes zur Erhöhung des Pensionsbeitrages für die Aktiven und zur Einführung eines Pensionsbeitrages für die Pensionisten

Die Formulierung des Vorschlages der Gewerkschaft des öffentlichen Dienstes sieht Änderungen vor, die die Eigenständigkeit des Beamtenpensionsrechtes unangetastet lassen. Auch von Dienstnehmerseite wird das Problem der Finanzierbarkeit der Beamtenpensionen und die Notwendigkeit einer rechtzeitigen Sicherung dieses Systems erkannt. In diesem Sinn ist der Vorschlag, den Pensionsbeitrag sukzessive zu erhöhen und einen "Solidar-Pensionsbeitrag" der Pensionisten, Hinterbliebenen und Angehörigen (dessen steuerliche Wirkung noch zu klären wäre) stufenweise bis zu 1 % einzuführen, zu sehen. Lediglich im § 56 Abs. 3 des Pensionsgesetzes 1965 scheint auf die ausdrückliche Anführung ruhegenußfähiger Zulagen vergessen worden zu sein. Der vorliegende Vorschlag führt zu höheren Einnahmen für den Dienstgeber und ist im Hinblick auf die Erhaltung des Systems positiv zu bewerten. Er könnte auch um weitere Bestimmungen aus dem Entwurf des Bundeskanzleramtes, die die Eigenständigkeit des Beamtenpensionsrechtes nicht in Frage stellen, ergänzt werden (Vorschläge zu §§ 5 und 6 des Pensionsgesetzes 1965, 20c des Gehaltsgesetzes 1956).

7. Zum Abfertigungsmodell für Beamte:

Derzeit erhalten Beamte nur dann eine Abfertigung, wenn das Dienstverhältnis auch tatsächlich aufgelöst wird. Da eine Pensionierung das Beamtendienstverhältnis nicht auflöst, wäre die Gewährung einer Abfertigung aus diesem Anlaß systemwidrig. Eine Umwandlung der Jubiläumswendung und des Todesfallsbeitrages zu einer Abfertigung wird abgelehnt. Jubiläumswendungen sind auch nicht als "abfertigungsähnliche Leistung" zu qualifizieren, da Jubiläumsgelder, Treueprämien u. dgl. auch in der Privatwirtschaft neben der Abfertigung geleistet werden.

- 10 -

8. Auswirkungen auf Vertragsbedienstete:

Nach § 22 des Vertragsbedienstetengesetzes 1948 gelten für die Nebengebühren die einschlägigen Bestimmungen für Bundesbeamte sinngemäß. Eine Novellierung des § 20c des Gehaltsgesetzes 1956 müßte daher eine Novellierung des Vertragsbedienstetengesetzes 1948 nach sich ziehen. Der vorliegende Entwurf trifft dazu jedoch keine Aussage. Eine Aufrundung von über 35 auf 40 Dienstjahre im Fall der Pensionierung von Beamten erscheint nicht gerechtfertigt; diese Bestimmung sollte daher auch für Vertragsbedienstete entfallen.

Gleichschriften dieser Stellungnahme ergehen u. e. an die Verbindungsstelle der Bundesländer, an die übrigen Ämter der Landesregierungen und in 25 Ausfertigungen an das Präsidium des Nationalrates.

Für die Landesregierung:



Dr. Hueber

Landesamtsdirektor