

11SN-2011115



REPUBLIK ÖSTERREICH
BUNDESKANZLERAMT

An das
Bundesministerium für soziale
Sicherheit, Generationen und
Konsumentenschutz

1010 Wien

Geschäftszahl: BKA-600.076/0020-V/A/5/2004
Sachbearbeiter: Herr Dr. Gerhard HESSE
Pers. e-mail: gerhard.hesse@bka.gv.at
Telefon: 01/53115/2760
Ihr Zeichen 21.113/26-1/04
vom: 7. September 2004
Antwortschreiben bitte unter An- v@bka.gv.at
führung der Geschäftszahl an:

Betrifft: Entwurf eines Pensionsharmonisierungsgesetzes (BMSG);
Begutachtung

Zu dem übermittelten Gesetzesentwurf nimmt das Bundeskanzleramt-
Verfassungsdienst wie folgt Stellung:

I. Allgemeines

1. Grundsätzlich ist festzuhalten, dass der gegenständlichen Entwurf an der mit dem Budgetbegleitgesetz 2003 geschaffenen Rechtslage anknüpft. Aus legislativer Sicht ist kritisch anzumerken, dass nicht in einem eigenen Gesetz ein einheitliches Beitrags- und Leistungsrecht geschaffen wird, sondern das APG an die vorhandenen sozialversicherungsrechtlichen Vorschriften anknüpft, was zu einer Fülle von Verweisungen auf diese Vorschriften und von diesen auf das APG führt. Diese Regelungstechnik ist der Übersichtlichkeit und Klarheit abträglich.
2. Darüber hinaus sollte eine Abstimmung mit den Vorschriften für die öffentlich Bediensteten erfolgen und zwar sowohl hinsichtlich der Normen (insbesondere der Formulierung) als auch im Hinblick auf die Erläuterungen.
3. Mit dem vorgeschlagenen Pensionsharmonisierungsgesetz wird ein auf neuen Grundsätzen basierendes Modell (APG) zunächst für alle, die ab 1. Jänner 2005 eine

versicherungspflichtige Erwerbstätigkeit ausüben, geschaffen. Dagegen bestehen aus verfassungsrechtlicher Sicht keine Einwände.

4. Im Hinblick auf die bereits der Pflichtversicherung unterliegenden Personen wird zwischen jener Gruppe unterschieden, die am 31. Dezember 2004 das 50. Lebensjahr noch nicht vollendet hat und die nach Maßgabe näherer Vorschriften dem APG unterliegt und jener Gruppe, die zum genannten Tag das 50. Lebensjahr bereits vollendet hat und — abgesehen von zwei im gegenständlichen Zusammenhang nicht interessierenden Bestimmungen — dem APG nicht unterliegt.

5. In seiner Rechtsprechung zu dem aus dem Gleichheitssatz erfließenden Vertrauensschutz, dem insbesondere im Pensionsrecht besondere Bedeutung zukommt (vgl. zuletzt Erkenntnis vom 28. Juni 2004, G 60/03, mit einer Darstellung der bisherigen Rechtsprechung), hat der Verfassungsgerichtshof ausgesprochen, dass in Rechtspositionen nicht in jedweder Art und Intensität eingegriffen werden darf. Eine Verletzung des Gleichheitssatzes findet insbesondere bei plötzlichen und ohne Übergangsvorschriften erfolgten intensiven Eingriffen statt. Die Dauer der Übergangszeiträume ist an der Intensität des Eingriffs zu orientieren, wobei Änderungen umso stärker ins Gewicht fallen, als die Betroffenen in der Nähe des Pensionsantrittsalters stehen.

6. Die gewählte Regelungstechnik berücksichtigt nach Ansicht des Bundeskanzleramtes-Verfassungsdienst die genannten sich aus der Rechtsprechung ergebenden verfassungsrechtlichen Anforderungen. Dies ergibt sich einerseits aus dem Umstand, dass Personen, die in der Nähe des Pensionsantrittsalters stehen, überhaupt nicht betroffen sind und dass andererseits hinsichtlich der dem APG Unterliegenden eine Parallelrechnung (§ 15 APG) vorgesehen ist, die dazu führt, dass die im Altsystem erworbenen Ansprüche grundsätzlich gewahrt bleiben und - nach den Finanziellen Erläuterungen zum Entwurf - zumindest für die nächsten zehn Jahre der Anteil der auf dem APG basierenden Teilpension gering sein wird. Je länger dann eine Person dem APG unterliegt, umso stärker kommen dessen Wirkungen zum Tragen. Im Hinblick auf den langen Zeitraum bis zu den genannten Wirkungen erscheinen aber Dispositionen der Normunterworfenen möglich. Darüber hinaus ist auch noch anzumerken, dass der Entwurf in § 607 Abs. 23 ASVG auch eine „Verminderung“ der durch das BBG 2003 bewirkten Verluste vorsieht.

7. Die gewählte Art der „Stichtagsregelung“ (50. Lebensjahr am 31. Dezember 2004) in Verbindung mit der „Pro rata temporis – Methode“ erscheint daher auch im Lichte der genannten Rechtsprechung konsequent. Sie eröffnet einen relativ langen Übergangszeitraum für den betroffenen Personenkreis, innerhalb dessen es möglich sein muss, sich auf die neue Situation einzustellen.

II. Zu den einzelnen Bestimmungen:

Zu Artikel 1 (APG)

Zu § 4 Abs. 1 APG:

In den Erläuterungen zu dieser Bestimmung wird ausgeführt, dass der Verfassungsgerichtshof in dem bereits genannten Erkenntnis vom 28. Juni 2004 „ausdrücklich festgehalten hat, [dass] das 65. Lebensjahr das Regelpensionsalter“ darstellt. Das Bundeskanzleramt-Verfassungsdienst hält dazu fest, dass es sich dabei bloß um einen — unvollständigen (vgl. etwa § 253 ASVG) — Befund der Rechtslage handelt und nicht um eine Aussage, aus welcher verfassungsrechtliche Schlüsse gezogen werden können.

Zu § 4 Abs. 2 APG:

Das Bundeskanzleramt-Verfassungsdienst teilt die in den Erläuterungen getroffenen verfassungsrechtlichen und gemeinschaftsrechtlichen Ausführungen.

Zu § 4 Abs. 4 APG:

Im Allgemeinen Teil der Erläuterungen wird festgehalten, dass die Verordnung so zu erlassen ist, dass „nicht mehr als 5 % der jährlichen Neuantritte unter diese Regelung fallen“. Abgesehen davon, dass diese Aussage keine Entsprechung im Normtext hat, erscheint es im Hinblick auf den verfassungsrechtlichen Gleichheitssatz auch notwendig, die Gründe anzuführen, aus denen auf eine quantitative Grenze und nicht bloß auf die belastende Art der Tätigkeit abgestellt werden kann.

Was die in der Verordnungsermächtigung genannten Kriterien betrifft, sollten diese im Hinblick auf Art. 18 Abs. 1 und 2 B-VG noch näher ausgeführt werden, zumindest beispielsweise nähere Kriterien angegeben werden.

Was die Mitwirkung der genannten gesetzlichen Interessenvertretungen anlangt, ist zunächst festzuhalten, dass diese genau zu bezeichnen sind, da die gewählten Formulierungen („der Wirtschaftstreibenden“) höchst unklar sind. Dies gilt insbesondere angesichts des Umstands, dass diese Kammern — abgesehen von den Landwirtschaftskammern — sowohl für jedes Bundesland, als auch auf Bundesebene eingerichtet sind.

Die Erläuterungen stehen insofern nicht mit dem Normtext in Einklang als dieser — in verfassungsrechtlich gebotener Weise — bloß von einer Bedachtnahme auf die Vorschläge spricht, während es in den Erläuterungen „auf Grund eines Vorschlags“ lautet, was eine – verfassungsrechtlich unzulässige – Bindung des verordnungslassenden Bundesministers vermuten lässt.

Weiters ist auf die ungewöhnliche Konstruktion hinzuweisen, wonach die vom Bundesminister für soziale Sicherheit, Generationen und Konsumentenschutz zu erlassende Verordnung der Zustimmung der Bundesregierung bedarf. In diesem Zusammenhang ist darauf aufmerksam zu machen, dass nach Art. 8 Z 1 des Pensionsharmonisierungsgesetzes (§ 15 b Abs. 2 BDG) die spiegelbildliche Verordnung für die Beamten von der Bundesregierung zu erlassen ist. Die Vorbereitung und Einbringung des Ministerratsvortrages obliegt nach den Bestimmungen des BMG dem sachlich dafür zuständigen Bundesminister. Es wäre zu prüfen, ob diese Lösung nicht auch im APG verankert werden könnte.

In Abs. 4 2. Satz sollte es anstelle von „festzustellen“ besser „festzulegen“ lauten.

Zu § 13 Abs. 2 APG:

Die Verpflichtung der elektronischen Einsichtnahme sollte genauer erfolgen sowohl hinsichtlich der Normadressaten als auch hinsichtlich der Modalitäten.

Zu § 14 APG:

Nach Ansicht des Bundeskanzleramtes-Verfassungsdienst hat die Übertragung von Teilgutschriften in einem rechtsförmigen Verfahren zu erfolgen, da nach der Judikatur des Verfassungsgerichtshofes zum Rechtsstaatsprinzip (vgl. VfSlg. 13.699/1994) keine rechtlich unbekämpfbaren Verwaltungsakte mit erheblichen Rechtsfolgen vorgesehen werden dürfen. Dies kann aber der Fall sein, da der Träger ja die Voraussetzungen für die Übertragung prüfen muss, die eben auch nicht gegeben sein können.

Für die Einschränkung auf das 7. Lebensjahr des Kindes und auf den Fall eines Anspruchs auf eine Pension aus eigener Versicherung sollten in den Erläuterungen im Hinblick auf den verfassungsrechtlichen Gleichheitssatz sachliche Gründe angegeben werden.

Zu § 16 APG:

Abs. 4 hat zur Folge, dass Personen, die am 1. Jänner 2005 zwar schon über 50 Jahre alt sind und vor dem frühest möglichen Pensionsantritt nach § 607 Abs. 10 ASVG gemäß § 4 Abs. 2 APG in Pension gehen, mit sehr hohen — da nach dieser Norm — nicht „gedeckelten“ Abschlägen zu rechnen haben. Dem dürfte zwar die eingangs genannte Judikatur zum Vertrauensschutz nicht entgegen stehen, da die Bestimmung ja neu eingefügt (und damit eine neue Möglichkeit eröffnet) wird und bei unveränderter Fortgeltung der Rechtslage nach dem BBG 2003 ein Pensionsantritt mit 62 Jahren angesichts des § 607 Abs. 10 ASVG in der Regel nicht möglich wäre. Demnach sollten in den Erläuterungen die sachlichen Gründe für diese Rechtsfolge ausgeführt werden.

Der Verweis auf § 3 BVG Altersgrenzen in Abs. 5 erscheint insofern unzweckmäßig, als diese Bestimmung einerseits selbst nur einen Gesetzgebungsauftrag enthält und andererseits keine konkrete Altersgrenze. Dies gilt auch für die gleichlautenden Bezugnahmen im ASVG (§ 617 Abs. 11), GSVG (§ 306 Abs. 10) und BSVG (§ 295 Abs. 9)

Zu den Anlagen:

Zur Anlage 1 und 2 findet sich im Normtext kein Hinweis. Diese Anlagen werden bloß in den Erläuterungen zu § 79a ASVG erwähnt und haben daher zu entfallen. Nach Ansicht des Bundeskanzleramtes-Verfassungsdienst sind sie auch als Teil einer gesetzlichen Vorschrift ungeeignet, da sie keine normativen Anordnungen enthalten oder an solche anknüpfen. Die Tabellen können den Erläuterungen beigelegt werden.

Zu Artikel 2 Z 17 (§ 51 ASVG) , Artikel 3 Z 12, 13 (§ 27 GSVG) und Art. 4 Z 10,13 (§ 24 BSVG):

Die Beitragshöhe zur Pensionsversicherung beträgt zwar (nach Maßgabe der Übergangsvorschriften) im GSVG und BSVG wie im ASVG 22,8 %, jedoch wird beim GSVG und BSVG ein Teil durch eine „Partnerleistung“ des Bundes aufgebracht, was dazu führt, dass nach einem System Versicherte bei gleichem Leistungsrecht unterschiedliche Beitragssätze zu entrichten haben. Dies ist nach der Judikatur des Verfassungsgerichtshofes (vgl. VfSlg. 16.492/2002) nicht grundsätzlich unzulässig, zumal auf die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit abgestellt werden darf und selbst eine — wie hier — Angleichung des Leistungsrechts nicht zur Verfassungswidrigkeit unterschiedlicher Beitragssätze führt. Allerdings sollten diese Erwägungen in den Erläuterungen zum Ausdruck kommen, was derzeit insbesondere hinsichtlich der nach BSVG-Versicherten nicht der Fall ist.

Zu den Erläuterungen:

Im Allgemeinen Teil der Erläuterungen wird ausgeführt, dass die Vorschriften nicht in den Anwendungsbereich des Gemeinschaftsrechts fallen, „was angesichts“ der im Besonderen Teil enthaltenen gemeinschaftsrechtlichen Ausführungen offenkundig nicht der Fall ist und daher klargestellt werden sollte.

Dem Präsidium des Nationalrats werden unter einem 25 Ausfertigungen und eine elektronische Fassung dieser Stellungnahme übermittelt.

29. September 2004
Für den Bundeskanzler:
Wolf OKRESEK