

24/SN-201/1015



REPUBLIK ÖSTERREICH
BUNDESMINISTERIUM FÜR JUSTIZ

BMJ-B43.030/0002-I 8/2004

An das
Bundesministerium für soziale Sicherheit,
Generationen und Konsumentenschutz
Stubenring 1
1010 Wien

Museumstraße 7
1070 Wien

Briefanschrift
1016 Wien, Postfach 63

e-mail
kzl.b@bmj.gv.at

Telefon
(01) 52 1 52-0*

Telefax
(01) 52 1 52/2829

Sachbearbeiter

Mag. Catrin Maczejka

Klappe 2138

(DW)

Betrifft: Entwurf des Bundesministeriums für soziale Sicherheit, Generationen und Konsumentenschutz betreffend ein Pensionsharmonisierungsgesetz. Begutachtungsverfahren. Stellungnahme des Bundesministeriums für Justiz.

Zu GZ 21.113/26-1/04

Mit Beziehung auf das Schreiben vom 7. September 2004 nimmt das Bundesministerium für Justiz zu dem Entwurf eines Pensionsharmonisierungsgesetzes (Teil 1) wie folgt Stellung:

Angesichts der Reichweite des Reformvorhabens und der Vielzahl betroffener Personen können die verfassungsrechtlichen Bedenken wegen Verletzung des Vertrauensschutzes, dem gerade im Pensionsrecht besondere Bedeutung zukommt (VfSlg. 12.568/1990, 14.090/1995 uva.) durch die Übergangsbestimmungen nicht ausgeräumt werden. Bei der Änderung von Regelungen, die (Alters-) Pensionen betreffen, ist zu beachten, dass sich die in Betracht kommenden Personen schon während ihres Erwerbslebens im Vertrauen darauf eingerichtet haben, später eine am Erwerbseinkommen orientierte Pensionsleistung zu beziehen. Eine Missachtung dieses Vertrauens durch plötzliche, die (künftige) Lebensführung direkt treffende Maßnahmen des Gesetzgebers wiegt bei Pensionsbeziehern sowie bei jenen Personen, die kurz vor Erreichung des Anfallsalters für eine gesetzliche Pension stehen, besonders schwer, weil es diesem Personenkreis meist nicht mehr möglich ist, sich im Nachhinein auf die geän-

erten Umstände einzustellen (zuletzt VfSlg. 16.764/2002 mwN; VfGH 28.6.2004, G 60/03).

Die Übergangsbestimmungen sehen zwar für die unter 50-Jährigen eine Parallelrechnung vor, eine Heranführung der unter 50-Jährigen (betroffen durch eine andere Berechnungsart für zumindest 1/3 ihrer Beitragsjahre bis zum Pensionsalter von 65) an die über 50-Jährigen (nicht betroffen) fehlt jedoch. Daraus folgt eine nicht rechtfertigbare Ungleichbehandlung zwischen den zum 1. Jänner 2005 knapp unter bzw. knapp über 50-Jährigen, obwohl beiden tatsächlich die Möglichkeit, sich in ihrer Lebensplanung und Berufswahl auf diese Umstände einzustellen, gleichermaßen fehlt. Es erscheint nicht gerechtfertigt, die Verluste der über 50-Jährigen – was begrüßenswert ist - (noch) weiter zu deckeln, für die unter 50-jährigen jedoch übergangslos nicht einmal eine zumindest degressive Deckelung vorzusehen.

Die vorgesehene Parallelrechnung alter und neuer Ansprüche führt anscheinend dazu, dass vor 2005 zurückgelegte beitragsgedeckte Zeiten mit höheren Pensionsansprüchen in der Gesamtrechnung an Gewicht verlieren, je umfangreicher die ab 2005 zurückgelegten Zeiten im System des APG sind und je weiter das gesetzliche Pensionsalter ansteigt. Das könnte es - wie schon anlässlich einzelner Reformbestimmungen in der Vergangenheit – gegen die Intentionen des Gesetzes nicht nur wiederum für bestimmte Personen günstiger erscheinen lassen, sich frühzeitig pensionieren zu lassen, weil die Abschläge im Korridor die Verluste im Rahmen der Parallelrechnung nicht erreichen oder die Zuschläge diese nicht aufwiegen. Es führt vielmehr auch dazu, dass bereits heute auf Grundlage des jetzt geltenden Pensionsalters erworbene Ansprüche in der Parallelrechnung durch jede Anhebung des gesetzlichen Pensionsantrittsalters weiter an Gewicht verlieren, weil anteilig mehr Zeiten im ungünstigeren System erbracht werden (müssen), als heute noch erforderlich wären.

In den Übergangsregelungen (Artikel 1, § 16) wird zwischen Personen unterschieden, die am 31. Dezember 2004 das 50. Lebensjahr schon vollendet haben, und solchen, für die das nicht gilt. Personen, die erst am 31. Dezember 2004 das 50. Lebensjahr vollenden, werden nicht erwähnt. Im übrigen wird hier gesetzestechnisch auf die Vollendung des 50. Lebensjahres abgestellt, während in den Parallelbestimmungen für Beamte gesetzestechnisch abweichend von den vor und nach (sic!) 1. Jänner 1955 Geborenen die Rede ist.

Die Berücksichtigung früherer Beitragszeiten bei der Pensionsbemessung ist nicht nur unter dem Gleichheitsaspekt zu prüfen. Richtet ein Staat ein Pensionssystem gesetzlich ein, so können die auf Grund der Beitragszahlung bereits erworbenen Rechte in den Anwendungsbereich des Art. 1 des 1. Zusatzprotokolls zur EMRK fallen (s. Entscheidung der EKMR vom 6. Juli 1977, X gegen Österreich, Appl. 7624/76; Entscheidungen des EGMR vom 29. Jänner 2002, Neill ua. gegen des Vereinigte Königreich, Appl. 56721/00, und vom 20. Juni 2002, Azinas gegen Zypern, Appl. 56679/00; grundlegend Entscheidung des EGMR vom 16. Dezember 1996, Appl.17371/90). Nach ständiger Rechtsprechung des EGMR bewirkt die Zahlung von Pflichtbeiträgen ein vermögenswertes Anwartschaftsrecht, das in den Anwendungsbereich des Eigentumsschutzes der EMRK fällt. Dies entspricht auch der Rechtsprechung des VfGH (ua. VfSlg. 15.129/1998, 15.506/1999). Der gesetzgeberische Spielraum zur freien Bemessung der Höhe der Pensionsleistung ist also insoweit eingeschränkt. Dementsprechend hat auch das Bundesministerium für Justiz in seinem Zuständigkeitsbereich bei der Neugestaltung des Pensionsrechts der Rechtsanwälte (beim Übergang zu einer neuen - ebenfalls streng beitragsabhängigen - Berechnungsart der Höhe der Versorgungsleistung) diese ausdrücklich unter Wahrung bereits erworbener Rechtspositionen vorgenommen (§ 49 Abs. 1 RAO idF BGBl. I Nr. 93/2003). In den daraufhin vom Bundesministerium für Justiz bescheidmäßig genehmigten Satzungen der Versorgungseinrichtungen der Rechtsanwaltschaft (die ausgeglichen bilanzieren, keine öffentlichen Zuschüsse erhalten, aber auch keine Defizite aufweisen) sind deshalb Einschleifregelungen für lange Übergangsfristen vorgesehen und wohl bei einem grundlegenden Wechsel der Pensionsberechnung unverzichtbar. Gleiches gilt dann, wenn die Abfindung in einem derartigen Ausmaß verändert werden soll, dass die Abfindung vom Sechsfachen der Bemessungsgrundlage auf sechs Viertel (also 3/7) der Bemessungsgrundlage sinken soll bzw. vom Dreifachen der Bemessungsgrundlage auf drei Viertel derselben (§ 7 Z 3 des Entwurfs).

Zu § 5 Abs. 4:

Es erscheint willkürlich, zwar eine Verminderung nach § 5 Abs. 2 bei kurzer Versicherungszeit auch auf die hinzutretende weitere Versicherungsleistung zu erstrecken, nicht aber auch die Erhöhung nach § 5 Abs. 3 bei längerer Versicherungszeit. Darüber hinaus scheint auch keine sachliche Rechtfertigung erkennbar, gerade die Verminderung auch auf einen nach anderen Voraussetzungen gegebenen Versicherungsfall zu

erstrecken. Ein Konnex der beiden Versicherungsfälle ist jedenfalls weder gefordert noch erkennbar.

Zu § 12 Abs. 2:

Um das begrüßenswerte Ziel der Reform, das auf dem Umlageverfahren beruhende österreichische Pensionssystem langfristig zu sichern und dabei einen angemessenen Ausgleich zwischen den Generationen zu gewährleisten und auch der jüngeren Generation eine leistungsfähige und beitragsgerechte Alterssicherung zu erhalten, wäre auch eine Anpassung an die Geldwert- und Zinsentwicklung notwendig:

Setzt man sich eine Ersatzrate von 80 % auf Basis des Lebenseinkommens zum Ziel, so wäre zu beachten, dass der gewählte Aufwertungsfaktor von 1,78 % pro Jahr für eine echte Valorisierung völlig ungeeignet ist. Dies zeigt bereits der Vergleich mit dem Verbraucherpreisindex: Der VPI 1976 ist in den letzten 28 Jahren bis dato um 132 Prozentpunkte gestiegen; der Aufrechnungsfaktor von 1,78 % würde für diesen Vergleichszeitraum von 28 Jahren eine Steigerung von nur 49,84 Prozentpunkten ergeben. Der Geldwertverlust wird daher bei dieser Berechnungsmethode nicht einmal zur Hälfte abgegolten, was sich unter Berücksichtigung der Lohnentwicklung – je älter der noch nicht 50-jährige Versicherte ist, desto schlimmer – zum Nachteil der Versicherten auswirkt, die ihre ersten Beitragsjahre in Zeiten mit höheren Inflationsraten erleben mussten. Der VPI 1966 ist in den letzten 38 Jahren bis dato um 307 Prozentpunkte gestiegen; der Aufrechnungsfaktor von 1,78 % würde für diesen Vergleichszeitraum von 38 Jahren eine Steigerung von nur 67,64 Prozentpunkten ergeben, also wäre der Geldwertverlust nicht einmal zu einem Viertel abgegolten. Diese Schlechterstellung von Versicherten, die ihre frühesten Beitragsjahre in Hochinflationszeiten hatten, wie dies derzeit für die noch nicht 50-jährigen Versicherten zutrifft, lässt sich wohl kaum sachlich rechtfertigen und legt diesen ein erhebliches Sonderopfer zur Sicherung des Pensionssystems auf, das umso schwerer wiegt, wenn man bedenkt, dass diese Zeiten auch Hochzinsperioden waren und eine Veranlagung der Beiträge nach dem Kapitaldeckungssystem eine weit über die Inflationsrate hinausgehende Wertsteigerung ergeben hätte. Wenn man sich ein beitrags- und leistungsorientiertes Pensionssystem zum Ziel setzt, so ist es jedenfalls unverhältnismäßig, der Übergangsgeneration die Vorteile des alten Umlagesystems weitgehend zu entziehen, ohne ihr gleichzeitig auch die sich aus dem neuen System ergebenden Vorteile zuzuerkennen und ihr so – weil keine wirksa-

men Einschleifregelungen vorgesehen sind – den Großteil der Bürde der Finanzierung der Pensionsharmonisierungsreform aufzuerlegen.

Während bestehende Pensionen nach dem Verbraucherpreisindex angepasst werden und auch der Beitragssatz der Lohnentwicklung folgt, scheint es willkürlich für die Ermittlung des für die Pensionshöhe maßgeblichen Lebenseinkommens für zukünftige Pensionen (die Gesamtgutschrift auf dem Pensionskonto) mit einem starren Kontoprozentsatz von 1,78 % jährlich rückwirkend ab 1960 zu verzinsen, was nur der Entwicklung der Wertverhältnisse ab dem Jahr 2000 entspricht. Aber auch für ausschließlich im neuen System erworbene Beitragszeiten – und damit für künftige Generationen scheint eine starre Valorisierung nur solange sachgerecht, solange sich die Wertverhältnisse nicht wesentlich von diesem Aufwertungsfaktor entfernen.

Zu § 13:

Die „Kontomitteilung“ soll nach § 13 Abs. 1 des Entwurfs für ein APG „rechtsunverbindlich“ sein. Die Erläuterungen (S. 11) begründen dies mit der Möglichkeit nachträglicher Änderungen der Beitragsgrundlagen; auch soll die Mitteilung eine Serviceleistung des Pensionsversicherungsträgers darstellen. Dagegen ist nichts einzuwenden, zumal ja auch nachträgliche Änderungen der rechtlichen Grundlagen der Pensionsversicherung die Richtigkeit der Kontomitteilung beeinträchtigen können. Allerdings empfiehlt es sich, dass die versicherten Personen in der Kontomitteilung selbst auf diese Unverbindlichkeit hingewiesen werden. Eine solche Information ist etwa in der Lebensversicherung zum Stand der Gewinnbeteiligung des Versicherten üblich, trägt zur Vermeidung von Missverständnissen bei und entwertet die vorgeschlagene „Serviceleistung“ des Pensionsversicherungsträgers nicht.

Zu § 14:

Die Regelung des § 14 ist grundsätzlich zu begrüßen. Die rechtliche Natur der in § 14 Abs. 3 angesprochenen Vereinbarung über die Übertragung von Teilgutschriften ist aber nicht klar. Die Vereinbarung der Elternteile ist zwar Voraussetzung für ein „Pensionsplitting“. Dennoch sprechen verschiedene Umstände dafür, dass es sich dabei um einen zivilrechtlichen Vertrag der Elternteile handelt. Das hätte zur Folge, dass die Vereinbarung den allgemeinen zivilrechtlichen Regelungen unterliegt und unter Umständen wegen Willensmängeln auch angefochten werden kann. Nach § 14 Abs. 3 des Entwurfs für ein APG ist weiter der Widerruf der Übertragung von Teilgutschriften „nicht zuläs-

sig“. Die Erläuterungen (S. 15) deuten daraufhin, dass mit der Regelung der einseitige Widerruf der Vereinbarung der beiden Elternteile unterbunden werden soll. Anscheinend soll es den Elternteilen aber frei stehen, die Vereinbarung durch einen „contrarius actus“ im Einvernehmen aufzuheben. Ob und inwieweit diese Möglichkeit und die Möglichkeit zur Anfechtung der Vereinbarung mit dem in den Erläuterungen dargestellten Ziel der Regelung, die leichtere Handhabbarkeit des „Pensionssplittings“ zu sichern und darüber hinaus auch Benachteiligungen von kindererziehenden Frauen zu beheben, sollte noch näher geprüft werden.

Für die Vereinbarung der Elternteile sieht der Entwurf kein Formerfordernis vor. Die Abtretung von Pensionsanswartschaften wird nach allgemeinem Zivilrecht keiner besonderen Form bedürfen. Zwar ist es denkbar, dass es sich dabei um eine Schenkung handelt, doch kann sich diese Vereinbarung nur dann auswirken, wenn ein Antrag an den Pensionsversicherungsträger gestellt wird. Man kann also mit Fug und Recht davon ausgehen, dass es sich bei der Vereinbarung nicht um eine gemäß § 1 Abs. 1 lit. d Notariatsaktgesetz notariatsaktpflichtige „Schenkungs ohne wirkliche Übergabe“ handelt. Zwischen Ehegatten und Brautleuten werden solche Vereinbarungen ferner regelmäßig nicht als notariatsaktpflichtige Ehepakete im Sinn des § 1217 ABGB anzusehen sein, weil sie nicht die vermögensrechtlichen Beziehungen der Eheleute betreffen. Vorgeschlagen wird dennoch, für die Vereinbarung das Formerfordernis der Schriftlichkeit vorzusehen. Das dient einerseits dem Ziel der Beweissicherung im verwaltungsbehördlichen Verfahren und andererseits auch dem Schutz vor Übereilung.

Diese Stellungnahme wird unter einem dem Präsidium des Nationalrats in 25-facher Ausfertigung sowie im Wege elektronischer Post übermittelt.

06. Oktober 2004
Für die Bundesministerin:
Dr. Barbara Klobier

Elektronisch gefertigt