



REPUBLIK ÖSTERREICH
BUNDESMINISTERIUM FÜR JUSTIZ

BMJ-A353.40/0002-Pr 6/2004

An das
Präsidium des Nationalrates
Wien

begutachtungsverfahren@parlament.gv.at

Museumstraße 7
1070 Wien

Briefanschrift
1016 Wien, Postfach 63

e-mail
post@bmj.gv.at

Telefon
(01) 52 1 52-0*

Telefax
(01) 52 1 52/2727

Sachbearbeiter

Mag. Gerhard Nograthnig

Klappe 2261

(DW)

Betrifft: Entwurf eines Pensionsharmonisierungsgesetzes;
Stellungnahme des Bundesministeriums für Justiz

Das Bundesministerium für Justiz beehrt sich, im Anhang seine Stellungnahme zu dem vom Bundeskanzleramt am 7. September 2004 zur Begutachtung versandten Entwurf eines Pensionsharmonisierungsgesetzes (2. Teil) zur Kenntnisnahme zu übermitteln.

04. Oktober 2004
Für die Bundesministerin:
Dr. Anton Paukner

Elektronisch gefertigt

**REPUBLIK ÖSTERREICH**

BUNDESMINISTERIUM FÜR JUSTIZ

BMJ-A353.40/0002-Pr 6/2004

An das
Bundeskanzleramt
Ballhausplatz 2
1014 Wien

Museumstraße 7
1070 Wien

Briefanschrift
1016 Wien, Postfach 63

e-mail
post@bmj.gv.at

Telefon
(01) 52 1 52-0*

Telefax
(01) 52 1 52/2727

Sachbearbeiter

Mag. Gerhard Nograthig

Klappe 2261

(DW)

Betrifft: Entwurf eines Pensionsharmonisierungsgesetzes - Begutachtungsverfahren
Stellungnahme

Zu dem mittels E-Mail vom 7. September 2004 übermittelten Entwurf eines Pensionsharmonisierungsgesetzes (2. Teil) beehrt sich das Bundesministerium für Justiz mit nachstehender Stellungnahme:

1. 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 geänderten Umstände einzustellen (zuletzt VfSlg. 16.764/2002 mwN; VfGH 28.6.2004, G 60/03). Das gilt in besonderem Maß für Beamte, die mit ihrer Ernennung ein öffentlich-rechtliches, gewöhnlich bis zum Tod dauerndes Dienstverhältnis mit wechselseitigen Rechten und Pflichten eingehen und bei denen der Aktiv- und der

Ruhebezug im Rahmen des Alimentationsprinzips eine Einheit darstellen. In noch stärkerem Ausmaß gilt dies aufgrund des verzögerten Berufseinstiegs für Akademiker. Am stärksten betroffen sind dabei Richter und Staatsanwälte, bei denen zum Studium noch eine vierjährige Ausbildungszeit als Rechtspraktikant und Richteramtsanwärter hinzukommt. Die Bindung der Anrechnung von Studienzeiten an die Entrichtung eines besonderen Pensionsbeitrages scheint auch im Zusammenhang mit der vergleichsweise niedrigen Akademikerquote besonders kontraproduktiv.

Schon die mit 1. Jänner 2003 wirksam gewordene Verlängerung des Durchrechnungszeitraumes führte zu Einbußen, die nur durch die Deckelung des § 90a Pensionsgesetz 1965 in der Fassung der Pensionsreform 2003 noch begrenzt wurden. Für die über 50-Jährigen sollen diese Verluste durch die vorgesehene Neufassung des § 90a Pensionsgesetz 1965 nunmehr noch weiter begrenzt werden – wogegen an sich nichts einzuwenden ist -, während die unter 50-Jährigen mangels Deckelung geradezu massiv davon betroffen sind.

Gegenüber der Rechtslage vor 2003 sind damit schon für einen Richter der Gehaltsgruppe R 1 Verluste von über 8.000 Euro jährlich verbunden; ist er zudem am 1. Jänner 2005 erst 49 Jahre alt ist, betragen die Verluste gegenüber der Rechtslage vor 2003 etwa 14.000 Euro jährlich, wobei in höheren Gehaltsgruppen die Verluste noch bei weitem höher ausfallen! Das führt insgesamt zu einer nicht rechtfertigbaren 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. Das im Gleichheitsgrundsatz wurzelnde Sachlichkeitsgebot verlangt aber ein Dienst-, Besoldungs- und Pensionsrecht, dass mit den – für die unter und die über 50-Jährigen gleichen – Dienstpflichten in einem angemessenen Verhältnis steht. Es erscheint daher nicht gerechtfertigt, für die Verluste der unter 50-jährigen übergangslos keine zumindest verhältnismäßige Deckelung vorzusehen.

2. Der Entwurf des § 22 Gehaltsgesetz sieht vor, dass die Pensionsbeiträge gestaffelt nach Jahrgängen (für die unter 50-jährigen) gesenkt werden. Dort ist auch die Zahlung eines (reduzierten) Pensionsbeitrages für Bezugsbestandteile über der monatlichen Höchstbeitragsgrundlage gemäß § 45 ASVG vorgesehen.

Zur Begründung wird in den Erläuterungen angeführt, dass die Pension nach dem APG zu einem bestimmten Teil in die Gesamtpensionsversorgung einfließe, der Dienstnehmerbeitrag nach dem APG 10,25% betrage und mit der Höchstbeitragsgrundlage begrenzt sei. Jedoch würden auch Bezugsbestandteile über der Höchstbeitragsgrundlage zum Teil in den nach dem Pensionsgesetz 1965 zu berechnenden Teil der Gesamtpensionsvorsorge einfließen (für die allerdings insoweit selbstverständlich ohnehin bereits in der Vergangenheit der bisherige Pensionsbeitrag ohne Begrenzung durch eine Höchstbeitragsgrundlage entrichtet wurde!); die Höchstbeitragsgrundlage gelte daher für Beamte, für die die Parallelrechnung gilt, nicht. Die Beitragssätze würden jedoch entsprechend den zu erwartenden Anteilen der Beamtenpension (die im Sinne des Alimentationsprinzips ein Ruhebezug ist) und der APG-Pension an der Gesamtpension reduziert.

Gemäß dem Novellierungsentwurf des § 100 Abs. 3 Pensionsgesetz 1965 tritt an Stelle der Beitragsgrundlagensumme die Bemessungsgrundlage für den Pensionsbeitrag bis zur monatlichen Höchstbeitragsgrundlage nach § 45 ASVG. Es ist daher offenkundig von den betroffenen Beamten für Bezugsbestandteile bis zur Höchstbeitragsgrundlage ein über 10,25% erhöhter Pensionsbeitrag zu entrichten und darüber hinaus auch für die die Höchstbeitragsgrundlage übersteigenden Bezugsbestandteile (neuerlich) ein Beitrag zu leisten, obwohl dem keine Gegenleistung gegenüber steht, weil ab 1. Jänner 2005 für diese Zeiten hier im Ergebnis nur mehr ein (anteiliger) APG-Pensionsanspruch (selbstverständlich mit Begrenzung auf die Höchstbeitragsgrundlage) gewährt wird.

3. Die vorgesehene Parallelrechnung alter und neuer Ansprüche führt anscheinend dazu, dass vor 2005 zurückgelegte beitragsgedeckte Zeiten mit höheren Pensionsansprüchen etwa nach dem Pensionsgesetz 1965 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 in den Ruhestand versetzen 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 diesem Zusammenhang wirkt sich auch die – für die Vergangenheit nicht mehr zu beeinflussende - Frage gravierend (und verfassungsrechtlich ebenfalls bedenklich) aus, ob Kindererziehungszeiten vor dem 1. Jänner 2005 oder danach liegen, weil vor dem 1. Jänner 2005 liegende Kindererziehungszeiten das Gewicht der günstigeren Ansprüche nach dem Pensionsgesetz 1965 in der Gesamtrechnung gegenüber jenen nach dem APG nicht erhöhen.

4. Aus der Sicht des Gleichbehandlungsrechts und des Gemeinschaftsrechts ist auf Folgendes hinzuweisen:

Die EU-Rahmenrichtlinie für Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf, die seit ihrer Veröffentlichung im Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften am 2. Dezember 2000 in Kraft steht und bis spätestens zum 2. Dezember 2003 umzusetzen war, verbietet jede Diskriminierung auf Grund des Alters im Verhältnis des Dienstgebers zum Dienstnehmer insbesondere auch im Zusammenhang mit der Dauer des Dienstverhältnisses und der Entlohnung.

Da für Beamte wohl auch weiterhin mit ihrer Ernennung ein öffentlich-rechtliches, gewöhnlich bis zum Tod dauerndes Dienstverhältnis beginnt und demnach der Ruhegenuss nach der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs nicht den Versorgungscharakter einer Leistung der gesetzlichen Sozialversicherung hat (sodass die Verordnung [EWG] Nr. 1408/71 zur Anwendung der Systeme der sozialen Sicherheit auf Arbeitnehmer und Selbständige sowie deren Familienangehörige, die innerhalb der Gemeinschaft zu- und abwandern, nicht zum Tragen kommt) sondern vielmehr Entgeltcharakter hat, fällt auch die Regelung des Ruhegenusses in den Anwendungsbereich der EU-Gleichbehandlungs-Richtlinien in Ansehung von Beschäftigung und Beruf (wie auch schon bisher die Richtlinie zur Gleichbehandlung der Geschlechter in Beschäftigung und Beruf).

Gemäß Art. 2 Abs. 2 lit. a iVm Art. 1 der Richtlinie 2000/78/EG des Rates vom 27. November 2000 zur Festlegung eines allgemeinen Rahmens für die Verwirklichung der Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf liegt eine unmittelbare Diskriminierung wegen des Alters vor, wenn eine Person wegen ihres Lebensalters in einer

vergleichbaren Situation eine weniger günstige Behandlung erfährt, als eine andere Person erfährt, erfahren hat oder erfahren würde. Art. 2 Abs. 1 dieser Richtlinie bestimmt, dass es keine solche Diskriminierung geben darf. Eine gerechtfertigte Ungleichbehandlung wegen des Alters liegt nur dann vor, wenn sie objektiv und angemessen und auch durch ein legitimes Ziel gerechtfertigt ist, wobei die angewandten Mittel ebenfalls angemessen und erforderlich sein müssen (zum Beispiel im Interesse des Schutzes von jugendlichen oder älteren Arbeitnehmern beim Zugang zur Beschäftigung und Bildung, oder im Interesse der mit dem Alter oder der Erfahrung verbundenen Mindestanforderungen für bestimmte Vorteile). Bei betrieblichen Systemen der sozialen Sicherheit kann eine Altergrenze nur als Voraussetzung für die Mitgliedschaft oder den Bezugsbeginn der Altersrente vorgesehen werden. Für das Ausmaß der Leistung ist die Berücksichtigung von Alterskriterien nur für versicherungsmathematische Berechnungen erlaubt, nicht aber darüber hinaus (Art. 6). Jede andere Ungleichbehandlung wäre gemeinschaftsrechtswidrig und würde den Geschädigten vor den Gerichten unmittelbar durchsetzbare Staatshaftungsansprüche wegen Verstoßes gegen das Gemeinschaftsrecht (sei es durch den Gesetzgeber oder in letzter Konsequenz auch durch den hoheitlich handelnden Dienstgeber) eröffnen.

Sollte pro futuro hingegen ein Übergang in ein System der sozialen Sicherheit im Sinne der Verordnung (EWG) Nr. 1408/71 erwogen werden - was selbstverständlich keinesfalls angestrebt werden sollte -, so wäre diese Verordnung – mangels Sonderregelung in der Verordnung wohl rückwirkend – auf alle (auch ehemaligen) BeamtInnen anzuwenden, die ihr Dienstverhältnis frühzeitig beendet haben, den Dienstgeber wechseln (werden) bzw. gewechselt haben oder in der Zwischenzeit in ein anderes System der Altersversorgung eingetreten sind, sodass deren Trägern der Sozialversicherung - je nach dem anwendbaren System - entweder die zurückliegenden Beitragszeiten voll zu vergüten oder den Berechtigten entsprechend der anteiligen Beitragszeiten eine aliquote Rentenleistung zu gewähren wäre. Auch im Anwendungsbereich dieser Verordnung, die komplexe Berechnungsvorgaben enthält, verbietet sich – ohne Ausnahme - die nur auf dem Lebensalter beruhende Ungleichbehandlung von Beitragszeiten und tatsächlich entrichteten Beiträgen zur Altersversorgung. Ein Übergang in ein anderes System der sozialen Sicherheit, der sofort die Anwartschaften nach dem neuen System berechnet, die Beiträge jedoch weiterhin (wenn auch nur teilweise) nach dem alten System wäre jedenfalls

verordnungswidrig und würde unmittelbar anwendbarem Gemeinschaftsrecht widersprechen. Eine Einschleifregelung in ein neues System (also die Anwendung eines Mischsystems im Übergangsstadium) müsste den Übergang sowohl in Ansehung der Anwartschaften als auch der Beitragshöhen in gleicher Weise rechnerisch nachvollziehbar aliquotieren. Andernfalls wären auch hier Staatshaftungsansprüche gegeben, wenn sich der Gesetzgeber und die Vollziehung über unmittelbar anwendbares Gemeinschaftsrecht hinwegsetzen.

5. In den Überschriften der Übergangsregelungen („Sonderbestimmungen für nach dem 1. Jänner 1955 geborene ... „) müsste korrekt die Präposition „ab“ anstelle von „nach“ gebraucht werden.

6. Die an mehreren Stellen gebrauchte Formulierung

„Die nach diesem Bundesgesetz gebührenden Ruhe- und Versorgungsbezüge ... sind zum selben Zeitpunkt und im selben Ausmaß wie die Pensionen in der gesetzlichen Pensionsversicherung anzupassen, wenn auf sie bereits

1. vor dem 1. Jänner des betreffenden Jahres ein Anspruch bestanden hat oder
2. sie von Ruhegehältern abgeleitet werden, auf die vor dem 1. Jänner des betreffenden Jahres ein Anspruch bestanden hat.“

müsste korrekt wie folgt lauten:

„Die nach diesem Bundesgesetz gebührenden Ruhe- und Versorgungsbezüge ... sind zum selben Zeitpunkt und im selben Ausmaß wie die Pensionen in der gesetzlichen Pensionsversicherung anzupassen, wenn

1. auf sie bereits vor dem 1. Jänner des betreffenden Jahres ein Anspruch bestanden hat oder
2. sie von Ruhegehältern abgeleitet werden, auf die vor dem 1. Jänner des betreffenden Jahres ein Anspruch bestanden hat.“

Diese Stellungnahme wurde unter einem (elektronisch) dem Präsidium des Nationalrates übermittelt.

04. Oktober 2004
Für die Bundesministerin:
Dr. Anton Paukner

Elektronisch gefertigt