



Bundeskanzleramt  
Ballhausplatz 2  
1010 Wien

BUNDESARBEITSKAMMER  
PRINZ EUGEN STRASSE 20-22  
1040 WIEN  
T 01 501 65  
www.arbeiterkammer.at  
DVR 1048384

Ihr Zeichen	Unser Zeichen	Bearbeiter/in	Tel <b>501 65</b> Fax <b>501 65</b>	Datum
BKA- 920.701/0002- III/1/2014	SP-GSt	Klein	DW 2271 DW 42271	2.5.2014

## Sonderpensionenbegrenzungsgesetz

Die Bundesarbeitskammer (BAK) dankt für die Übermittlung des Entwurfs eines Sonderpensionenbegrenzungsgesetzes (kurz: SpBegrG) und nimmt dazu Stellung wie folgt.

Es wird niemanden erstaunen, dass eine Interessenvertretung unselbständig Beschäftigter im Allgemeinen keine Sympathien für Gesetze hegt, mit denen bestehende arbeitsrechtliche Ansprüche von ArbeitnehmerInnen und ehemaligen ArbeitnehmerInnen geschmälert werden. In einer Phase, in der aufgrund unterschiedlicher Ursachen in wichtigen gesellschafts- und sozialpolitischen Bereichen der Sparstift angesetzt wird, in der namentlich in der gesetzlichen Pensionsversicherung über Jahre hinweg mehrfach Einschränkungen bei Antrittsmöglichkeiten und Leistungshöhe stattgefunden haben und weiter stattfinden, ist es für die BAK jedoch nachvollziehbar, wenn von PensionistInnen (bzw Pensionsanwartschaftsberechtigten) mit aktuellen oder künftigen Pensionsansprüchen, die ein Mehrfaches der höchsten zu erreichenden gesetzlichen Pension betragen und von der öffentlichen Hand im weiteren Sinne finanziert werden, gleichsam ein angemessener **Solidarbeitrag** verlangt wird. Dem Grunde nach unterstützt die Bak daher den vorliegenden Gesetzesentwurf eines SpBegrG.

Unerachtet dieser grundsätzlichen Zustimmung sind vier kritische Anmerkungen zu machen:

- Dass die Eingriffe „**verfassungsrechtlich abgesichert** werden“ (Erläuterungen Seite 3), ist nicht unproblematisch. Zwar ist zu konzedieren, dass die Verfassungsbestimmung des Artikels 1 im Wesentlichen den Charakter einer Grundsatzbestimmung hat, auf der die konkreten – einfachgesetzlichen – Eingriffe in den Artikeln 2 bis 28 fußen, und damit als eine Art materielles Verfassungsrecht für hohe Pensionen im staatlichen und staatsnahen Bereich gesehen werden kann. Dennoch bleibt der schale Beigeschmack, dass es dem Gesetzgeber auch darum gehen könnte, die in Artikel 1 fixierte Pensionshöchstgrenze (§ 10 Abs 3 BezügeBegrenzungsBVG – BezBegrBVG) sowie die Pensions- bzw

Pensionssicherungsbeiträge der Artikel 2 bis 28 der Kontrolle durch den Verfassungsgerichtshof im Falle allfälliger Beschwerden von Betroffenen zu entziehen.

Die BAK verkennt jedoch nicht, dass sich der Gesetzgeber hier in einem Dilemma befindet:

Auf der einen Seite ist es nach der Judikatur des Verfassungsgerichtshofs durchaus nicht per se verfassungswidrig, in bestehende Pensionsansprüche bzw -anwartschaften gesetzlich einzugreifen. Solche Eingriffe haben aber, sollen sie verfassungskonform sein, im Rahmen des auf dem Sachlichkeitsgebot (Artikel 7 B-VG) beruhenden „Vertrauensschutzes“ stattzufinden. Der Gesetzgeber könnte nun durchaus versuchen, mit einfachgesetzlichen Regelungen diesem Maßstab des Vertrauensschutzes gerecht zu werden, insbesondere indem er ein ausgewogenes Verhältnis zwischen der Schwere des Eingriffs und dem Zeitraum, in dem sich die Betroffenen darauf einstellen können, herstellt und dabei andere für den betreffenden Pensionsanspruch wesentliche Faktoren mitberücksichtigt (zB die absolute Höhe der Pension; Höhe allenfalls schon bisher bestehender Beitragspflichten in der aktiven Phase und während des Pensionsbezugs; Pensionsantrittsalter und sonstige -antrittsbedingungen usw).

Auf der anderen Seite wäre eine solche Vorgehensweise, die bei jedem der geplanten einfachgesetzlichen Eingriffe das angedeutete Vertrauensschutzkalkül anlegt, enorm komplex und arbeitsaufwändig, würde aber trotz des getätigten Aufwandes zu großer Rechtsunsicherheit führen: In weit mehr als 26 (teilweise sind mehrere Unternehmen von einer Regelung erfasst, vgl Artikel 27), oft höchst unterschiedlichen Pensionssystemen, die ihrerseits wieder vielfach in mehrere historische Schichten untergliedert sind (spätere Generationen von ArbeitnehmerInnen haben bereits geringere Leistungen und/oder einen späteren Pensionsantritt, zahlen höhere Beiträge usw), müssten unter Einbeziehung aller in dem jeweiligen Pensionssystem bzw Subsystem maßgeblichen Faktoren die Eingriffe so ausgestaltet werden, dass sie im Lichte der bisherigen Vertrauensschutzjudikatur des Verfassungsgerichtshofes mit hoher Wahrscheinlichkeit einer Überprüfung durch diesen standhielten. Angesichts der Vielzahl und der Komplexität der Sonderpensionssysteme und der begrenzten Anzahl einschlägiger Judikate des Verfassungsgerichtshofs wäre es nun für alle Beteiligten im engeren und weiteren Sinne (vom Gesetzgeber über die betroffenen SonderpensionistInnen und -anwartschaftsberechtigten und deren Dienstgeber bis hin zu den die Einführung dieses „Solidarbeitrags“ beobachtenden StaatsbürgerInnen) mit großer Unsicherheit behaftet, welches Netzwerk an Trennlinien zwischen noch den Vertrauensschutz wahrenenden oder diesen bereits verletzenden Eingriffen der Verfassungsgerichtshof in der Flut an verschiedensten Sachverhalten, mit der er höchstwahrscheinlich konfrontiert werden würde, zeichnen würde.

In diesem Dilemma zwischen dem Anliegen der Wahrung des Vertrauensschutzes auf der einen Seite und der Gefahr auf der anderen Seite, dass angesichts der Vielzahl und Komplexität von gesetzlichen Regelungen, von Pensionssystemen und -subsystemen, in die erstere eingreifen, und schließlich von Lebenssachverhalten, in denen diese Eingriffe

wirksam werden, politische Klarheit und Rechtssicherheit auf der Strecke bleiben könnten, hat die Bundesregierung offenbar die Entscheidung getroffen, die Reichweite des Vertrauensschutzes in diesem Bereich lieber durch den Verfassungsgesetzgeber – gleichsam in einem „Grundgesetz der öffentlichen Sonderpensionen“ – definieren zu lassen als durch eine Vielzahl von Gerichtsentscheidungen über ein kaum überschaubares Konvolut von einfachgesetzlichen Regelungen, Sonderpensionssystemen und Lebenssachverhalten.

Dass, obwohl die BAK diese Entscheidung letztlich nachvollziehen kann, ein Unbehagen verbleibt, beruht vor allem darauf, dass die Beschneidung von Arbeitnehmeransprüchen durch formelles Verfassungsrecht eine Art verfassungspolitischen Tabubruch darstellt: Eingriffe in aus einer unselbständigen Tätigkeit stammende Ansprüche hat es in der österreichischen Rechtsordnung bis dato nur gegenüber politischen Funktionären (im Bez-BegrBVG), nicht aber gegenüber Arbeit- oder DienstnehmerInnen gegeben. Es geht der BAK somit vor allem darum, jegliche **Präjudizwirkung** des im vorliegenden Entwurf gewählten Ansatzes auf sonstige arbeits- oder dienstrechtliche Ansprüche mit Nachdruck zurückzuweisen.

**Die BAK legt daher größten Wert auf die folgende Feststellung:** Der Einsatz von Verfassungsbestimmungen im vorliegenden Zusammenhang darf ausschließlich in dem Sinne verstanden werden, dass hier ein **Grundsatzprogramm für den Umgang der Republik mit (hohen) aus öffentlichen Geldern finanzierten Pensionen im unmittelbaren oder mittelbaren staatlichen Bereich** durch den demokratisch legitimierten Verfassungsgesetzgeber geschaffen wird. Insofern kann hier im Sinne des erwähnten „Grundgesetzes öffentlicher Sonderpensionen“ von **materiellem Verfassungsrecht** im weiteren Sinne gesprochen werden. Die bloße Verwendung **formellen Verfassungsrechts**, also parlamentarischer Zweidrittelmehrheiten für punktuelle Eingriffe in gesetzliche, kollektivvertragliche oder vertragliche Rechtsansprüche von ArbeitnehmerInnen ohne Überprüfbarkeit durch den Verfassungsgerichtshof darf weiterhin keine Option für die Politik sein.

Es sollen in diesem unmittelbaren Zusammenhang noch zwei juristische Fragestellungen nicht unerwähnt bleiben: Erstens gibt es Stimmen in der Verfassungsrechtslehre, die in Verfassungsgesetzen, die eine Ausschaltung der verfassungsgerichtlichen Kontrolle bewirken, eine Verletzung des rechtsstaatlichen Prinzips – und damit eines der Baugesetze der Verfassung – erblicken (*Adamovic* unter Verweis auf *Antonilli* in JBl 1997, 271; *Noll* in SWS Rundschau 1998, 106). Sollte dies tatsächlich auf die gegenständliche Verfassungsbestimmung zutreffen, bedürfte es zu ihrer Gültigkeit neben der Zweidrittelmehrheit in der gesetzgebenden Körperschaft einer Volksabstimmung (Artikel 44 Abs 3 B-VG).

Auf ein zweites juristisches Problem der geplanten verfassungsrechtlichen Absicherung ist hinzuweisen: Auch wenn – vorausgesetzt, die soeben beschriebene Verletzung des Rechtsstaatlichkeitsprinzips lässt sich nicht konstatieren – der Weg zum Verfassungsgerichtshof durch die Verfassungsbestimmung des Artikels 1 abgeschnitten ist, gilt dies

nicht für allfällige Beschwerden an den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte. Dieser könnte die Zulässigkeit der Pensionsbeiträge bzw -sicherungsbeiträge zwar nicht unter dem Titel „Vertrauensschutz“ prüfen, aber aufgrund des im ersten Zusatzprotokoll zur europäischen Menschenrechtskonvention enthaltenen Schutzes des Eigentums. Auch wenn die Rechtsgrundlage eine andere ist und der EGMR bei Maßnahmen von Staaten zur Bewältigung ökonomischer Krisen einen relativ großzügigen Maßstab ansetzt (zB E vom 6.12.2011, 44.232/11; 44.605/11) – die Prüfmechanismen im Hinblick auf Schwere des Eingriffs, die (zeitliche) Möglichkeit sich darauf einzustellen und die sonstigen Begleitumstände sind im Grundsatz den vom Verfassungsgerichtshof angewandten nicht unähnlich. Ob die „verfassungsrechtliche Absicherung“ damit ausreichend gelingen kann und insoferne überhaupt Sinn macht, sollte daher auch unter diesem Aspekt überdacht werden.

- Als problematisch könnte sich weiters folgendes erweisen: Die Verfassungsbestimmung des § 10 Abs 5 BezBegrBVG im Rahmen des Artikels 1 legt Höchstprozentsätze fest, die der Pensionssicherungsbeitrag je nach der Höhe der jeweiligen Pensionsleistung maximal erreichen darf. Damit wird zwar die einfachgesetzliche Einführung von Pensionssicherungsbeiträgen in dieser Größenordnung grundsätzlich verfassungsrechtlich ermöglicht und abgesichert, jedoch nicht die Geltung des verfassungsrechtlichen Sachlichkeitsgebots (Artikel 7 B-VG) **in der konkreten Anwendung dieses Rahmens** außer Kraft gesetzt.

Nach dem Sachlichkeitsgebot sind gleiche Sachverhalte gleich, ungleiche Sachverhalte jedoch ungleich zu behandeln. In der Mehrzahl der einfachgesetzlichen Festlegungen von Pensionssicherungsbeiträgen in den Artikeln 2 bis 28 findet sich aber immer wieder die gleiche Formel zur Bestimmung des konkreten Pensionssicherungsbeitrages (vgl zB § 2 Abs 1 Pensionsordnung der Österreichischen Nationalbank in Artikel 6), obwohl zu vermuten ist, dass die Pensionssysteme, in deren Rahmen dieser Beitrag als weiteres Element eingebettet wird, teilweise höchst unterschiedlich gestaltet sind. Wenn nun PensionistInnen die gleichen Prozentsätze ihrer jeweiligen Pension als Sicherheitsbeitrag abführen sollen, obwohl möglicherweise die Leistungshöhe in Bezug auf das frühere Aktiveinkommen völlig unterschiedlich gestaltet ist, der Pensionsantritt zu unterschiedlichen Lebensaltern und unterschiedlichsten Zugangsbedingungen stattgefunden hat, ganz unterschiedliche Eigenbeiträge geleistet wurden, usw, dann könnte hierin im Falle einer Verfassungsbeschwerde durchaus eine verfassungswidrige Unsachlichkeit – unerachtet der verfassungsrechtlichen Absicherung des Maximalrahmens für Eingriffe! – gesehen werden.

Ob dies tatsächlich der Fall ist, kann ohne genauere Kenntnis der jeweiligen Pensionssysteme nicht beurteilt werden. Ebenso wenig kann beurteilt werden, ob mit jenen Regelungen von Pensionssicherungsbeiträgen, die umgekehrt **nicht** der erwähnten, zumeist angewendeten Standardformel folgen (Artikel 3 bis 8), eine den jeweiligen Pensionssystemen – auch unter Bezugnahme auf das Gesamtvorhaben – angemessene Differenzierung erreicht wird, oder ob gerade im Abweichen von der Standardformel in bestimmten

Systemen eine unsachliche Ungleichbehandlung gegenüber den anderen erfassten Arbeitnehmergruppen gesehen werden könnte.

Die BAK empfiehlt daher, um das wie dargelegt grundsätzlich gerechtfertigte Anliegen eines Solidarbeitrages aus sehr hohen Pensionen nicht zu gefährden, eine nochmalige – angesichts der Komplexität des Gesamtvorhabens – freilich nicht einfache Analyse dahingehend, ob die teils einheitliche Gestaltung, teils aber starke Ausdifferenzierung der Pensionsversicherungsbeiträge im Rahmen der verfassungsgesetzlichen Ermächtigung auch einer Beleuchtung durch den verfassungsrechtlichen Gleichheitssatz standhielte.

- Schließlich möchte die BAK auf ein drittes Thema sehr nachdrücklich aufmerksam machen: Die gegenständliche Belastung von unselbständig Beschäftigten mit den hier als „Solidarbeitrag“ bezeichneten Eingriffen kann – auch wenn es sich ausschließlich um (künftige) BezieherInnen von hohen Pensionen handelt – nur insoweit gerechtfertigt sein, als dieser Solidarbeitrag der öffentlichen Hand im weiteren Sinne zugutekommt, also dem Bundesbudget und damit der Allgemeinheit, den Sozialversicherten, den Mitgliedern der verschiedenen erfassten Kammern usw. Keinesfalls dürfen die im vorliegenden Entwurf enthaltenen Eingriffe in Arbeitnehmeransprüche aber dazu führen, dass mit den resultierenden Erträgen die **Gewinne des Finanzkapitals erhöht** werden! Letzteres könnte aber insbesondere bei den Artikeln 21 und 27 der Fall sein. Hier ist Vorsorge zu treffen, dass nur die Republik Österreich als Miteigentümer – und damit die Gemeinschaft jener Menschen, die Steuern zahlen bzw von den Leistungen dieses Staates profitieren – durch die Pensionsbeiträge bzw -versicherungsbeiträge entlastet wird, nicht aber die Kürzung von Arbeitnehmeransprüchen in erhöhte Gewinnausschüttungen für die privaten Aktionäre verwandelt wird.
- Viertens und letztens ist darauf hinzuweisen, dass die Festsetzung eines Solidarbeitrags die **systematische Einbeziehung gleichermaßen Betroffener** gebietet, soll sie nicht als ungerecht empfunden werden. In diesem Sinne ist es wichtig und zu begrüßen, dass § 10 Abs 6 BezBegrBVG im Rahmen von Artikel 1 **die Bundesländer** zu gleichartigen Eingriffen in die Pensionsrechte bei den parallelen Institutionen auf Landes- und Gemeindeebene ermächtigt. Mit der bloßen Ermächtigung kann es aber nicht getan sein. Dem angesprochenen Gerechtigkeitsaspekt wird nur dadurch Genüge getan, dass die konkrete einfachgesetzliche Umsetzung in den Bundesländern in engem zeitlichen Zusammenhang mit dem Wirksamwerden in den Institutionen auf Bundesebene erfolgt. Dazu sollten rasch politische Gespräche aufgenommen werden.

Die Bundesarbeitskammer ersucht ihre Anmerkungen zu berücksichtigen.

Rudi Kaske  
Präsident  
F.d.R.d.A.

Alice Kundtner  
iV des Direktors  
F.d.R.d.A.