

Univ.Prof. Dr. Hanspeter Hanreich

Dr. Manfred Gründler

Dr. Martin Mayr

Hon.Prof. Dr. Gottfried Winkler

An das

Bundeskanzleramt – Sektion III

Per Email: iii5@bka.gv.at

An das Präsidium des Nationalrats

Per Email: begutachtungsverfahren@parlament.gv.at

Betrifft: Sonderpensionenbegrenzungsgesetz; Begutachtung

Sehr geehrte Damen und Herren!

Die Unterzeichneten geben diese Stellungnahme als vom vorgelegten Entwurf (idF: Entw) Betroffene ab. Unsere Betroffenheit ist nicht nur so zu verstehen, dass wir durch ein Gesetz, wie es zur Begutachtung vorliegt, einen unmittelbaren Einkommensverlust zu erwarten haben, sondern dass wir in besonderem Maße als Staatsbürger betroffen sind. Wir sind betroffen über den im Entw vorgeschlagenen missbräuchlichen Einsatz von Verfassungsbestimmungen. Die im Entw vorgeschlagenen Verfassungsbestimmungen haben nämlich ausschließlich die Aufgabe, den Adressaten der Normen die gerichtliche Verfolgung ihrer Interessen möglichst schwer oder vor österreichischen Gerichten überhaupt unmöglich zu machen. Leider wird dieser missbräuchliche Einsatz von Verfassungsbestimmungen, der zu Recht von vielen kritisiert wird, in der politischen Praxis – und nicht nur in Österreich (vergleiche die auch in Ungarn angewandte Praxis, bestimmte Gesetze durch Beschluss als Verfassungsgesetze gegen die Überprüfung durch das Verfassungsgericht zu immunisieren) - immer wieder angewandt. Im vorliegenden Fall soll, wie den Medien entnommen werden kann, auch die Opposition, nach bestimmten von der Regierung gewährten Konzessionen, den Entw bereits vorweg unterstützen.

Jede Stellungnahme muss an diesem kardinalen Mangel des vorgelegten Entw ansetzen und muss davor warnen, eine Verfassungsbestimmung, wie sie vorgeschlagen wird, zu beschließen. Sollte der Verfassungsgesetzgeber in diesem Punkt dennoch dem Vorschlag der Bundesregierung folgen, müsste man überall vor der österreichischen Bundesverfassung warnen, würde sie doch dann den Grundsatz enthalten: „ **Wenn es den Abgeordneten zum Nationalrat opportun erscheint, wird ein durch einfaches Bundesgesetz erfolglicher Eingriff in Grundrechte der Staatsbürger (vor allem: Grundrecht auf Eigentum, Gleichheitsgrundsatz) durch Beschluss eines Sonder-Verfassungsgesetzes gedeckt.**“

1. Konzept und Bezeichnung des Entwurfes

Die 27 Artikel des Entw enthalten ebenso viele Novellen unterschiedlicher Gesetze. Die Praxis von Sammelgesetzen dieser Art wird wegen der daraus folgenden Unübersichtlichkeit der Rechtsordnung von der Rechtswissenschaft und von den Legistischen Richtlinien des Bundeskanzleramtes kritisiert bzw abgelehnt.

Das Sammelgesetz soll die Kurzbezeichnung „Sonderpensionenbegrenzungsgesetz – SpBegrG“ führen. Diese Bezeichnung ist irreführend. Es wird nämlich mit dieser Kurzbezeichnung gleich von Anfang an der Eindruck erweckt, dass sich jene Personen, die solche Pensionen beziehen, einen ungerechtfertigten Sondervorteil verschafft hätten, der ihnen durch ein solches Gesetz wieder genommen werden muss. Im Hintergrund schwingt dabei auch der in den Medien und in populistischen Äußerungen von Politikern diskriminierend gebrauchte Begriff des „Luxuspensionisten“ mit.

Demgegenüber muss klar gestellt werden: Sowohl in Österreich, als auch weltweit ist es anerkannte Praxis, dass Arbeitnehmer, die bestimmte Tätigkeiten verrichten, höhere Pensionen erhalten als der Durchschnitt der Pensionisten. In vielen Unternehmen der Privatwirtschaft und auch der sogenannten öffentlichen Wirtschaft war es bis zum Ende der 1990er Jahre üblich, mit Angestellten, die Tätigkeiten erfüllt haben, die für das Unternehmen besonders wichtig waren, direkte Pensionsvereinbarungen abzuschließen. Dadurch sollte vor allem eine besondere Bindung zum Unternehmen und damit eine besondere Verlässlichkeit der Dienstnehmer herbeigeführt werden. Erst seit den 1990er Jahren nahm die Geschäftstätigkeit der Pensionskassen in Österreich zu und diese Form der Altersvorsorge wurde zu einer weiteren üblichen Form der Pensionsvorsorge.

Diese Zusatzpensionen, die zur Grundversorgung im Alter dazukommen sollen, können auf verschiedene Art konstruiert sein. Üblich sind z.B. privatrechtlich mit dem jeweiligen Dienstgeber im Einzelfall vereinbarte Pensionsverträge, Abschluss von Pensionskassenverträgen, Abschluss von Lebensversicherungsverträgen etc. In allen diesen Fällen müssen, wirtschaftlich gesehen, die Mittel zur Erlangung der zusätzlichen Pension vom Dienstgeber kommen. Im Fall des direkten Pensionsvertrags erfolgt die Leistung unmittelbar vom Dienstgeber. Dieser muss Rückstellungen anlegen, um die Ansprüche der Pensionisten in Zukunft erfüllen zu können. Der Dienstgeber kann aber auch, um denselben wirtschaftlichen Erfolg zu erzielen, für den Dienstnehmer Pensionskassenverträge oder Lebensversicherungen etc. in gewünschter Höhe abschließen.

Zur Absicherung solcher Ansprüche von Pensionisten gegenüber ihrem Vertragspartner, das ist der Dienstgeber, wurde in Österreich das Betriebspensionengesetz (BPG) geschaffen. Es ist bestürzend, feststellen zu müssen, dass nach dem von der Bundesregierung vorgeschlagenen Entwurf der Gesetzgeber diese Interessen der Pensionisten nicht nur nicht schützen, sondern eine Gruppe von Pensionisten sogar enteignen soll.

Bereits die gewählte Kurzbezeichnung des Entwurfs mit „Sonderpensionenbegrenzungsgesetz“ und das Konzept, das dahinter steht, sind daher völlig verfehlt. Der geplante Eingriff in das Eigentum einer Gruppe von Pensionisten betrifft nicht „Sonderpensionen“ sondern eine willkürlich ausgewählte Gruppe von Pensionisten, die mit ihrem Dienstgeber eine übliche Zusatzpension vereinbart haben.

Die korrekte Bezeichnung des Gesetzes müsste daher z.B. „Pensionenbegrenzungsgesetz“ lauten. Diese korrekte Bezeichnung würde rasch erkennen lassen, warum der Entwurf zu einem gleichheitswidrigen Zustand führen würde: Wie bereits dargestellt, wird nämlich nur ein Teil der Personen, die eine Zusatzpension in irgend einer Form vereinbart hat (z.B. durch Pensionsverträge, Pensionskassenverträge, Lebensversicherungen), durch den Entwurf in ihren Eigentumsrechten beschränkt. Zur Gleichheitswidrigkeit des Entwurfs wird später ausführlicher Stellung genommen.

Im Vorblatt zum Entwurf und im allgemeinen Teil der Erläuterungen versucht die Bundesregierung, das Konzept des Entwurfs zu rechtfertigen. Das Vorblatt zählt zwei Ziele auf, die durch ein Gesetz, wie es

vorgeschlagen wird, erreicht werden sollen. Die „Beseitigung von entstandenen Schieflagen im Zusammenhang mit Sonderpensionen“ und die „nachhaltige Sicherung der Finanzierung der Pensionsleistungen“.

Im allgemeinen Teil der Erläuterungen wird danach erklärt, dass es sich beim Entwurf um eine „Weiterentwicklung“ des Bezügesystems der öffentlichen Funktionäre handle. Leider wird in den Erläuterungen nicht darauf eingegangen, warum gerade das Bezügesystem der öffentlichen Funktionäre besonders geeignet sein soll, z.B. auf Angestellte von Kammern und Unternehmen, die der Rechnungshofkontrolle unterliegen, übertragen zu werden. Die einzige Aussage, die sich auf diese Frage zu beziehen scheint, lautet wie im Vorblatt: „Zweck dieser Klarstellungen und Ergänzungen soll die Beseitigung von entstandenen Schieflagen sein.“

Die Übertragung des Bezügesystems der öffentlichen Funktionäre auf mit Arbeitsvertrag angestellte Dienstnehmer ist, wie leicht zu erklären ist, völlig unpassend und unsachlich. Öffentliche Funktionäre werden gewählt oder werden in wenigen Fällen von gewählten Organen bestellt. Ihre Tätigkeit ist gesetzlich umschrieben. Sie sind verschiedenen staatlichen Organen lediglich politisch verantwortlich. Sie unterliegen keinem rechtlichen Weisungsverhältnis. Sie erhalten kein Gehalt sondern eine, meist pauschalierte, Entschädigung für ihren Zeitverlust. Alle diese und weitere Definitionsmerkmale für eine öffentliche Funktion, treffen weder auf Beamte noch auf privat angestellten Dienstnehmer zu. Weder Beamte noch Angestellte von Kammern und Unternehmen werden gewählt. Ihre Leistungsverpflichtung richtet sich nach dem individuell vereinbarten Arbeitsvertrag. Sie sind den Weisungen ihres Dienstgebers unterworfen und privatrechtlich zur Einhaltung ihrer vertraglichen Verpflichtungen verpflichtet. Sie erhalten für ihre Leistung einen ihren Fähigkeiten und Kenntnissen entsprechenden, verhandelbaren Gehalt. Die Einhaltung dieser Verpflichtungen ist zivilprozessual vor Arbeitsgerichten durchsetzbar. Die Bezüge von öffentlichen Funktionären sind somit in keiner Weise den privatrechtlichen Ansprüchen von Angestellten vergleichbar. Dennoch schlägt die Bundesregierung ein Regelungskonzept vor, das diese unterschiedlichen Aufgaben und Funktionen in Bezug auf Pensionen gleich regeln soll!

Im allgemeinen Teil der Erläuterungen wird versucht, den Begriff „Sonderpensionen“ zu definieren. „Sonderpensionen“ seien Zusatzleistungen, die über „übliche“ Pensionsregelungen hinausgingen. Im nächsten Satz wird ausgesagt, dass zusätzliche Leistungen, die auf „üblichen Pensionskassenregelungen beruhen“ **nicht** als „Sonderpensionen“ verstanden werden sollen. Aus diesen zentralen Aussagen der Erläuterungen kann man schließen, dass den für den Entwurf Verantwortlichen offenbar weder bekannt war, welche Pensionsvereinbarungen bis in die 1990er Jahre üblich waren und dass inzwischen verschiedene Typen von Pensionskassenvereinbarungen angeboten werden, die durchaus nicht alle als „üblich“ bezeichnet werden können. So führen z.B. leistungsbezogene Pensionskassenvereinbarungen zur selben Risikoverteilung hinsichtlich der Veranlagung des zur Auszahlung der Pension erforderlichen Vermögens, wie direkte Pensionsverträge mit dem Dienstgeber. Offenbar ist den Autoren des Entwurfs auch nicht bewusst, wie viele Pensionsvereinbarungen durch den Entwurf nicht erfasst werden und wie viele Ungleichbehandlungen daraus entstehen könnten. Zu diesem Punkt siehe ausführlicher unten.

Im Vorblatt zum Entwurf wird als Ziel der Bundesregierung, das durch den Entwurf erreicht werden soll, die nachhaltige Sicherung der Finanzierung von Pensionsleistungen genannt. Kurz danach wird der sogenannte Nettofinanzierungsbeitrag, der durch das Gesetz zu erzielen wäre, ausgewiesen. Es handelt sich nach dieser Berechnung um jährlich ca. 7 Mio Euro. Zu Recht werden in dieser Rechnung

die vom Entw ebenfalls betroffenen Angestellten von Kammern und Unternehmen nicht erwähnt. Danach wird im Vorblatt festgestellt „In den weiteren Wirkungsdimensionen gemäß § 17 BHG 2013 treten keine wesentlichen Auswirkungen auf.“ Offenbar soll mit diesem weitgehend unverständlichen Satz – sehr verschlüsselt – auf die Tatsache hingewiesen werden, dass durch die geplante Reduktion der Pensionen von Angestellten der Kammern und der erfassten Unternehmen beim Bund Einnahmenverluste bei der Lohn- und Einkommenssteuer auftreten würden, da ja niedrigere Pensionen zwangsläufig auch geringere Einnahmen bei diesen Steuern bedeuten würden. D.h., der Bund würde im Falle der Verabschiedung eines solchen Gesetzes, wie die Pensionisten von Kammern und erfassten Unternehmen, Einnahmen verlieren. Die einzigen Gewinner der Regelung wären die Kammern und die der Rechnungshof-Kontrolle unterliegenden Unternehmen. Diese müssten nämlich ihre vertraglichen Verpflichtungen nicht mehr zur Gänze erfüllen, bzw. würden von den Pensionisten „Pensionssicherungsbeiträge“ erhalten, was wirtschaftlich gesehen auf das Gleiche hinauslaufen würde. Im Vorblatt soll wohl zu diesen Fakten mit der oben zitierten Äußerung ausgeführt werden, dass diese Verluste „keine wesentlichen Auswirkungen“ seien.

Wie ein derartiges System, das lediglich zu einer sogenannten „Nettofinanzierung“ von jährlich ca. 7 Mio Euro führen würde, zu einer „nachhaltigen“ Pensionssicherung beitragen und wie es sogenannte „Schieflagen“ beseitigen soll, bleibt somit völlig unklar. Im Gegenteil, die gerade getroffenen Ausführungen zeigen deutlich, dass populistische Lösungen zu keinen volkswirtschaftlich relevanten Ergebnissen führen. Es würde lediglich erreicht werden, einen willkürlich herausgegriffenen Personenkreis zu diskriminieren.

Auch die nächste Passage des Vorblatts ist irreführend. Zum Thema „Verhältnis zu den Rechtsvorschriften der Europäischen Union“ wird lediglich ausgeführt: „Die vorgesehenen Regelungen fallen nicht in den Anwendungsbereich des Rechts der Europäischen Union.“ Es wird übersehen, dass durch ein Pensionskürzungskonzept, wie es vorgeschlagen wird, staatsnahe Unternehmen im Vergleich zu anderen Unternehmen bevorzugt werden. Nur jene Unternehmen, die der Rechnungshof-Kontrolle unterliegen, sollen nämlich in den Genuss von „Pensionssicherungsbeiträgen“ kommen, die ihre Vertragspartner, die Pensionisten, ihnen zahlen müssten. Der Gewinn aus solchen Privilegien soll im jeweiligen Unternehmen verbleiben. Es handelt sich bei dieser Maßnahme daher eindeutig um eine Beihilfe. Es ist jedenfalls zu überprüfen, ob eine solche Beihilfe nach dem Recht der Europäischen Union zulässig wäre.

2. Artikel 1 – Änderung des Bundesverfassungsgesetzes über die Begrenzung von Bezügen öffentlicher Funktionäre

Das geltende BezBegrBVG wurde ursprünglich als einfaches Bundesgesetz beschlossen und war populistische Reaktion auf verschiedene innenpolitische Skandale. Bereits mit dem Beschluss dieses Gesetzes wurde vom Gesetzgeber der Weg in eine Sackgasse gewählt und nicht versucht, die den Skandalen zugrunde liegenden Probleme zu lösen. Es wurde nämlich nicht versucht, die Tätigkeit der öffentlichen Funktionäre effizienter zu organisieren und zu überwachen, sondern man beschloss für eine offenbar nicht zufriedenstellende Leistung einfach weniger zu zahlen. Damit wurde ein System geschaffen, das die Höhe der Entgelte für öffentliche Funktionen ein für alle Mal begrenzen sollte. Am Beispiel des Hypo-Alpe-Adria-Skandals zeigt sich nun, wie verfehlt dieses Konzept ist und zu welchen volkswirtschaftlichen Schäden es führt. Wie vernünftig wäre eine effiziente Kontrolle der Tätigkeiten des Landeshauptmanns von Kärnten gewesen, wie völlig nutzlos war die Beschränkung seines Funktionärsbezuges!

Nach einigen Erkenntnissen des VfGH, die die rückwirkenden Eingriffe in die Pensionsansprüche von öffentlichen Funktionären als verfassungswidrig erkannten, wurde das gesamte Gesetz in den Verfassungsrang gehoben. Der VfGH sollte zum Schweigen gebracht werden. Diese üble Tradition soll nun fortgeführt werden, und zwar durch eine für den Laien unauffällige Veränderung des BezBegrBVG. Geht es im BezBegrBVG bis jetzt bei Begrenzung von Bezügen immer um Bezüge von öffentlichen Funktionären, soll der Geltungsbereich des BezBegrBVG mit den Wörtern „und Bedienstete“ nun enorm ausgedehnt werden. Aus einem Gesetz, das die Bezüge von öffentlichen Funktionären regeln soll, würde ein arbeitsrechtliches bzw. dienstrechtliches Gesetz werden, das Tausende Arbeitnehmer betreffen und außerdem noch als Verfassungsgesetz erlassen werden würde.

In der Folge soll dargestellt werden, welche verfassungsrechtlich gesicherten Grundrechte durch eine Regelung, wie sie von der Bundesregierung vorgeschlagen wird, verletzt werden würde. Diese Feststellungen sind erforderlich, um die Intensität des Eingriffs des Entw in das rechtsstaatliche Prinzip der BVG erkennen zu können.

a. Verletzung des Grundrechts auf Eigentum

Nach dem Entw soll eine bestimmte Anzahl von Personen, unter anderem jene, die mit einer Kammer oder einem Unternehmen, das der Kontrolle durch den Rechnungshof unterliegt, einen Pensionsvertrag abgeschlossen hat, durch Gesetz verpflichtet werden, einen sogenannten „Pensionssicherungsbeitrag“ zu leisten, der vom Schuldner ihres Pensionsvertrages (der Kammer oder dem Unternehmen) einzuheben wäre und der diesem Schuldner zukommen soll.

Die Rechtsnatur eines so gestalteten „Pensionssicherungsbeitrags“, der von Kammern oder Unternehmen einzubehalten wäre, ist unklar. Offenbar soll das dem öffentlichen Dienstrecht entnommene Modell des von Beamten (im Ruhestand) zu leistenden Pensionssicherungsbeitrags auf Ruhebezüge aus privatrechtlichen Arbeitsverhältnissen zu anderen Rechtsträgern übertragen werden. Sollen dadurch jene „Schieflagen“ beseitigt werden, die als Motiv für das vorgeschlagene Gesetz mehrmals genannt werden? Die Umsetzung dieses Regelungskonzepts würde jedoch keine „Schieflagen“ beseitigen, sondern zu einem eklatanten Regelungsmangel führen! Ehemaligen Angestellten von Kammern und Unternehmen, die der Rechnungshof-Kontrolle unterliegen, gebühren nämlich privatrechtlich vereinbarte Betriebspensionen, die nicht, wie das öffentlich-rechtliche Dienstrecht der Beamten einseitig gestaltet werden können. Auf die ehemaligen Angestellten von Kammern und Unternehmen ist auch nicht wie auf die Dienstverhältnisse der Beamten das Dienstrechtsverfahrensgesetz mit seinen Gestaltungsmöglichkeiten und seinem Rechtsschutz anzuwenden, sondern das private Arbeitsrecht.

Nachdem ausgeschlossen wurde, dass das Beamtendienstrecht einfach auf Angestellte umgelegt werden kann, scheitern auch weitere Deutungsversuche für den an den Schuldner der Zusatzpension zu leistenden „Pensionssicherungsbeitrag“. Es kann sich bei den von ehemaligen Angestellten von Kammern und Unternehmen zu leistenden „Pensionssicherungsbeiträgen“ nicht um „Abgaben“ handeln, denn solche müssten nach der Finanzverfassung einer Gebietskörperschaft zufließen. „Umlagen“ oder „Gebühren“, die an Kammern zu leisten wären, kommen deshalb nicht in Betracht, weil die Angestellten der Kammern keine Mitglieder dieser Selbstverwaltungskörper sind. Es bleibt also, wenn man nicht den absurden Schluss ziehen wollte, dass durch den vorliegenden Entw doch das gesamte Dienstrecht der wirtschaftlichen und beruflichen Selbstverwaltung aus dem Privatrecht

ins öffentliche Recht transferiert werden soll, nur eine Denkmöglichkeit: Das Gesetz soll eine Gruppe von Beziehern einer Betriebspension durch eine unmittelbare Vermögensverschiebung von den Betroffenen zu deren ehemaligen Arbeitgebern enteignen!

Eine Enteignung oder eine Eigentumsbeschränkung ist nach der Rechtsprechung des VfGH nur dann zulässig, wenn sie im öffentlichen Interesse geboten und verhältnismäßig ist. Die bis jetzt dargelegten Gründe und auch die weiteren Ausführungen werden zeigen, dass eine Enteignung, wie sie im Entw vorgeschlagen wird, nicht im öffentlichen Interesse geboten ist.

Die vorgeschlagenen Maßnahmen können auch nicht unter Verweis auf die gesetzliche Möglichkeit der Kürzung von Betriebspensionen aus wirtschaftlichen Gründen auf Seiten des Arbeitgebers (§ 9 BPG) gerechtfertigt werden. Das Vorliegen von wirtschaftlichen Gründen auf Seiten des Arbeitgebers ist gerade keine Voraussetzung für die Zahlung eines „Pensionsversicherungsbeitrags“ nach dem Entw. Es hat auch kein Unternehmen und keine Kammer gebeten, ihre Verpflichtungen aus den abgeschlossenen Pensionsverträgen nicht erfüllen zu müssen, weil diese Organisationen die Verpflichtungen aus dem Betriebspensionengesetz einhalten und entsprechend vorgesorgt haben!

Dem Entwurf muss bereits aus diesen Gründen eine unsachliche und daher massiv gleichheitswidrige, undifferenzierte Regelung unterschiedlicher Sachbereiche vorgeworfen werden, die auch durch die Verfassungsbestimmung des Art I des Entwurfs nicht legitimiert werden kann. Außerdem bildet das Schweigen des Entwurfs zu den Fragen zur Rechtsnatur eines „Pensionsversicherungsbeitrags“ und zu etwaigen Rechtsschutzmöglichkeiten gegen ihn, eine schwerwiegende Beeinträchtigung des Rechtsschutzinteresses der Betroffenen und damit einen gravierenden Mangel im Hinblick auf Art 6 EMRK.

b. Verletzung des Gleichheitsgrundsatzes

Es wurde bereits ausgeführt, dass das Konzept des Entw auf Diskriminierung beruht. Die mediale Vorbereitung des Entw machte kein Hehl daraus, mit einem neuen Gesetz nur eine bestimmte Gruppe von Personen gleichsam als Sündenböcke (wahrscheinlich um vom Hypo-Alpe-Adria-Desaster abzulenken) herausgreifen zu wollen. Es wurde nie von den zuständigen Ministern aufgeklärt, dass in Österreich in großem Umfang (und nicht nur in Kammern, staatsnahen Unternehmen etc.) Pensionsverträge abgeschlossen wurden, die ein zulässiges und anerkanntes Mittel für eine zusätzliche Altersvorsorge darstellen. Es wurde auch nicht darauf hingewiesen, dass gerade das geltende Betriebspensionengesetz solche Ansprüche schützen soll. Es wurde vielmehr aus wenigen Einzelfällen abgeleitet, dass eine bestimmte Gruppe von Pensionisten mit Pensionsvereinbarungen „Luxuspensionisten“ seien, sich aus diesem Grund nach Meinung mancher sozialschädlich verhalten würden und daher enteignet werden müssten. Es wundert nicht, dass ein solches Verständnis von Pensionsverträgen zu gleichheitswidrigen Vorschlägen führt.

Im Entw wird für die Abgrenzung der von der vorgeschlagenen Regelung erfassten Pensionsverträge zur Menge der anderen bestehenden, aber nicht betroffenen Pensionsverträge ein unsachliches Kriterium gewählt. Die Tatsache, dass ein Vertragspartner eines Pensionsvertrages der Rechnungshof-Kontrolle unterliegt, hat mit dem Schicksal von Pensionsverträgen nichts zu tun. In diesem Zusammenhang muss auch kritisiert werden, dass die Tatsache der Rechnungshof-Kontrolle als Abgrenzungskriterium vom Entw offenbar statisch gesehen wird. D.h. Pensionisten, deren

Vertragspartner nach erfolgter Privatisierung nicht mehr der RH-Kontrolle unterliegen, sollen wohl nicht von einem PensionsbegrenzungsG erfasst werden (zB Pensionisten der Bank Austria, die ihre Pensionsverträge mit CA, Länderbank, Z etc .zu einem Zeitpunkt abgeschlossen haben, in dem diese Banken noch vom RH-kontrolliert wurden). Was soll geschehen, wenn derzeit der Rechnungshof-Kontrolle unterliegende Unternehmen in Zukunft privatisiert werden? Ist dann der „Pensionsversicherungsbeitrag nicht mehr zu bezahlen?

Eine andere Ungleichbehandlung ergibt sich bezüglich jener Pensionsberechtigten, die Pensionsverträge mit Kammern abgeschlossen haben. Es bestehen, wie allgemein bekannt ist, neben den gesetzlichen Interessenvertretungen auch freiwillige Berufsvertretungen, die zum Teil, z.B. beim Abschluss von Kollektivverträgen, idente Funktionen besitzen, wie gesetzliche Interessenvertretungen. Die Pensionisten mit Pensionsverträgen aus dem Bereich der Kammern sollen nun nach dem Entw anders – d.h. schlechter – behandelt werden als die Pensionisten mit Pensionsverträgen aus dem Bereich der freiwilligen Interessenvertretungen (z.B. Industriellenvereinigung, Bankenverband, etc.). Auch die Nichterfassung der Pensionisten der Landwirtschaftskammern führt zu einer Ungleichbehandlung der anderen „Kammerpensionisten“. Dass die Ursache für diese Ungleichbehandlung die oft kritisierte Zuständigkeitsverteilung zwischen Bund und Ländern ist, verhindert sie nicht.

Eine weitere Ungleichbehandlung entstünde bei Beschluss eines Gesetzes wie es vorgeschlagen wird, aus der unterschiedlichen Behandlung von Pensionisten mit Zusatzpensionen aufgrund einer direkten Leistungszusage durch ihren Dienstgeber und Pensionisten, für die ihre Dienstgeber Pensionskassenverträge abgeschlossen haben, die zum selben wirtschaftlichen Erfolg führen wie die direkten Pensionsverträge. Um Ungleichbehandlungen zu vermeiden, müssten weiters auch jene Personen in gleicher Weise wie die Pensionisten mit bestehendem Pensionsvertrag erfasst werden, die sich ihren Anspruch aus einem Pensionsvertrag haben ablösen lassen (zur Gänze oder auch nur teilweise).

Der Verfassungsgerichtshof hat Gesetze zur Bezügebegrenzung auch am Gleichheitssatz gemessen. Schwerwiegende und plötzlich eintretende Eingriffe in erworbene Rechtspositionen, auf deren Bestand der Betroffene mit guten Gründen vertrauen durfte, können gegen den Gleichheitssatz verstoßen. Auch eine solche Verletzung des Gleichheitsgrundsatzes würde durch ein Pensionsbegrenzungsgesetz wie vorgeschlagen, eintreten.

c. Eingriff in die berufliche Selbstverwaltung

Die berufliche Selbstverwaltung ist im B-VG im Abschnitt „Sonstige Selbstverwaltung“ geregelt. Das Recht der gesetzlichen Berufsverbände, ihre Rechtsverhältnisse unabhängig von der staatlichen Verwaltung zu regeln, soll damit besonders geschützt werden. Sie sind ausdrücklich berechtigt, ihre wirtschaftlichen Verhältnisse selbst zu gestalten (vgl. insbesondere Art 120a (2), Art 120b B-VG und Art 120c B-VG). Dementsprechend unterliegen die Kammern auch nicht der vollen Kontrolle durch den Rechnungshof. Die politischen Entscheidungen der Funktionäre der Kammer dürfen vom Rechnungshof nicht überprüft werden. Zu diesen Entscheidungen der Funktionäre der Wirtschaftskammern gehörte auch die Entscheidung des sog. Erweiterten Präsidiums (in einer früheren Fassung des Kammerrechts, des Bundespersonalausschusses) der Wirtschaftskammer Österreich, bestimmten Dienstnehmern einen Pensionsvertrag anzubieten. Mit Annahme dieses Angebots durch den Dienstnehmer wurde die Pensionsvereinbarung abgeschlossen. Die

Wirtschaftskammer Österreich hat dieses System immer angewandt. Sie war sich daher auch immer über die finanziellen Konsequenzen der von ihr angebotenen Verträge bewusst und hat dementsprechend vorgesorgt. Die Wirtschaftskammer Österreich hat nie eine Bitte an irgendjemanden gerichtet, ihre Verpflichtungen nicht einhalten zu müssen. Dennoch sollen nach dem Entwurf Pensionisten dieser Organisation verpflichtet werden, an die Wirtschaftskammer Österreich „Pensionsversicherungsbeiträge“ zu bezahlen, die von ihr vereinnahmt werden sollen. Die Entscheidung der Wirtschaftskammer Österreich, mit bestimmten Personen bestimmte Pensionsverträge abzuschließen, würde somit vom Gesetzgeber nicht geachtet werden und damit in die wirtschaftliche Autonomie der Wirtschaftskammer Österreich eingegriffen werden. Dass dem Bund daraus kein Vorteil, sondern ein Einnahmenentfall erwachsen würde, wurde bereits oben kritisiert.

d. Verletzung des rechtsstaatlichen Prinzips

Um die Überprüfung der in 26 Artikeln zu regelnden einfachgesetzlichen Eingriffe in Pensionssysteme durch den Verfassungsgerichtshof zu erschweren oder zu beschränken, wenn nicht unmöglich zu machen, wird im Entwurf versucht, diese einfachgesetzlichen Regelungen durch die Verfassungsbestimmungen des Art. I zu immunisieren (siehe einleitende Bemerkungen dieser Stellungnahme). Die Verletzung dieses verfassungsrechtlichen Grundprinzips ist am härtesten zu kritisieren. Es wurde soeben dargelegt, wie viele Verletzungen der österreichischen Bundesverfassung damit ermöglicht werden sollen! Manche sehen in der fortgesetzten Praktizierung dieses Missbrauchs durch den Gesetzgeber eine Totaländerung der österreichischen Bundesverfassung!

3. Artikel 10 – Änderung des Wirtschaftskammergesetzes

Nach den Ausführungen zur vorgeschlagenen Verfassungsbestimmung, soll in der Folge lediglich zur vorgeschlagenen Änderung des WKG Stellung genommen werden. Zu den anderen vorgeschlagenen Veränderungen wird hier nicht direkt Stellung bezogen.

In Art. 10 Z 1 Entwurf wird eine Erweiterung des § 57 WKG vorgeschlagen. Ein neuer Abs. 5 soll einen in dieser Norm bestimmten Personenkreis verpflichten, einen bestimmten „Pensionsversicherungsbeitrag“ zu leisten, „der von den auszahlenden Stellen einzubehalten ist“.

Rechtsgrund für die Zahlung dieses „Pensionsversicherungsbeitrags“ durch einen betroffenen Pensionisten soll wohl unmittelbar das WKG sein. Die „auszahlenden Stellen“ sollen ihrerseits verpflichtet werden, diesen Betrag „einzubehalten“, d.h. einfach weniger ausbezahlen, als vertraglich vereinbart wurde. Es wurde bereits ausführlich dargestellt, dass ein solches System zu einer Enteignung der betroffenen Personen führen muss und dass offenbar kein Rechtsbehelf vorgesehen wurde, um sich gegen eine solche Regelung mit rechtlichen Mitteln wehren zu können. Wie bereits ausgeführt, liegt darin eine gravierende Verletzung des Art. 6 EMRK.

Art. 10 Entwurf ist aber auch in Bezug auf das geltende Sozialversicherungsrecht fehlerhaft. Eine Voraussetzung für die Verpflichtung zur Leistung eines sogenannten „Pensionsversicherungsbeitrags“ ist, dass die Zusatzpension die Höchstbeitragsgrundlage um 100% überschreitet. Das ASVG kennt in § 108 Abs. 1 und 3 aber nur eine tägliche Höchstbeitragsgrundlage. Eine monatliche Höchstbeitragsgrundlage – wenn Sonderzahlungen gebühren das 30fache der täglichen Höchstbeitragsgrundlage – kennt nur § 54 Abs. 3 ASVG. Im Entwurf wird auch nicht darauf Rücksicht

genommen, dass das ASVG für die Sonderzahlungen nur eine jährliche Höchstbeitragsgrundlage kennt (§ 54 Abs. 1 ASVG: das 60fache der täglichen Höchstbeitragsgrundlage).

In manchen betroffenen Organisationen würden sich in der Praxis auch Probleme bei nicht zweimaliger (§ 105 Abs 2 ASVG) sondern etwa vierteljährlicher Auszahlung der Sonderzahlungen ergeben.

4. Zusammenfassende Bewertung des Entwurfs

Der von der Bundesregierung vorgelegte Entwurf zu einem sogenannten Sonderpensionenbegrenzungsgesetz ist aus grundsätzlichen und schwerwiegenden Gründen völlig abzulehnen.

Das vorgeschlagene Konzept und die Bezeichnung für das vorgeschlagene Gesetz sind verfehlt. Von einem derartigen Gesetz würden nämlich bis auf ganz wenige Ausnahmen nicht „Sonderpensionen“ erfasst werden, sondern Zusatzpensionen, die mit üblichen Pensionsverträgen vereinbart wurden.

Die Übertragung des Regulationssystems des BezBegrBVG, das für öffentliche Funktionäre gilt, auf Beamte und Angestellte von bestimmten Unternehmen und Organisationen ist für eine sachliche Regelung ungeeignet.

Durch die im Entw vorgesehenene Verpflichtung der Pensionisten, einen „Pensionssicherungsbeitrag“ an ihre ehemaligen Dienstgeber zahlen zu müssen, würde der Bund einen Einnahmenverlust aus der Lohn- und Einkommenssteuer hinnehmen müssen.

Der Entw enthält keine Aussage über die Rechtsnatur des „Pensionssicherungsbeitrags“. Der vorgeschlagene „Pensionssicherungsbeitrag“ kann nach der gewählten Konstruktion weder als Sondersteuer noch als eine Art Sondersozialabgabe verstanden werden.

Das Gesetz soll, in seiner Gesamtheit betrachtet, eine Gruppe von Beziehern einer Betriebspension durch eine unmittelbare Vermögensverschiebung von den Betroffenen zu deren ehemaligen Arbeitgebern enteignen

Keine Verfahrensvorschrift soll die Vorschreibung und Einhebung des „Pensionssicherungsbeitrags“ regeln. Es sind keinerlei Rechtsbehelfe gegen die vorgeschlagenen Maßnahmen vorgesehen. Nicht einmal ein Verfahren zur Korrektur einer unrichtigen Bemessung des „Pensionssicherungsbeitrags“ durch die einbehaltende Stelle ist vorgesehen.

Die Abgrenzung des zu erfassenden Personenkreises soll nach dem Vorschlag nach unsachlichen Kriterien erfolgen, sie ist daher wegen Gleichheitswidrigkeit verfassungswidrig.

Die verfassungsgesetzlich gewährleisteten Rechte der beruflichen Selbstverwaltung werden verletzt.

Alle oben ausgeführten Grundrechtsverletzungen sollen bei österreichischen Gerichten schwer oder gar nicht angefochten werden können, da die Basis für alle diese Eingriffe in Art. I des Entw als Verfassungsgesetz erlassen werden soll! Art. 6 EMRK wird damit verletzt.

Möglicherweise sollen staatsnahe Unternehmen europarechtswidrige Beihilfen erhalten.

Sollte dieser Entwurf dennoch wie vorgeschlagen beschlossen werden, würde das Gesetz einen schwerwiegenden Eingriff in grundrechtlich geschützte Rechtspositionen sowie in das rechtsstaatliche Prinzip der österreichischen Bundesverfassung, eine Verletzung der EMRK und der Grundrechtecharta der Union bilden.

Es stellt sich insgesamt die Frage, ob durch die vorgeschlagenen Gesetzesänderungen nicht eine Gesamtänderung der österreichischen Bundesverfassung erfolgen würde. Sollte überlegt werden, nicht nur Art I Entwurf, sondern das gesamte vorgeschlagene Sonderpensionenbegrenzungsgesetz als Verfassungsgesetz zu erlassen, wäre die Grenze zur Gesamtänderung der österreichischen Bundesverfassung wohl überschritten und Österreich würde sich üblen ausländischen Vorbildern nähern!

Univ.Prof. Dr. Hanspeter Hanreich

Dr. Manfred Gründler

Dr. Martin Mayr

Hon.Prof. Dr. Gottfried Winkler