

*„Die Rechte der Menschen sind immer dann in Gefahr, wenn Menschen zum Gegenstand populistisch geschürten Neides werden oder die Gruppe, der sie angehören, als Belastung empfunden wird, derer sich ein gleichgeschalteter Gesellschaftskörper zu entledigen hat. Durch die Grundrechte werden sie aus ihrer ohnmächtigen Position im Verhältnis zur Mehrheit befreit.“<sup>1</sup>*

# **Das Sonderpensionenbegrenzungsgesetz Gesetzliche Pensionsbegrenzung und Pensionsverträge**

*Hanspeter Hanreich<sup>2</sup>*

*Wien, 20. März 2015*

---

<sup>1</sup> VfGH G 298/02 ua VfSlg 17.071. Aus dem Antrag von Dr. Alfred Gusenbauer und Genossen auf Aufhebung des Bundesbahn-Pensionsgesetzes, BGBl. I 2001/86. Die Abg der SPÖ zitierten an dieser Stelle *Katz*, III-Gotten Gains (1996) 56. Der Verfasser dieser Arbeit hat die Abg im Sozialausschuss auch auf dieses Zitat hingewiesen und die SPÖ-Abg an ihren oben zitierten Antrag an den VfGH erinnert. Typisch auch die Äußerung SC Dr. *Thallers* im Sozialausschuss, das SpBegrG diene der „Geschichtsbewältigung“, Parlamentskorrespondenz 516, 28.05.2014, 4.

<sup>2</sup> Univ.-Prof. Dr. Hanspeter Hanreich, Institut für Höhere Studien, Stumpergasse 56, 1060 Wien, eMail: [hanreich@ihs.ac.at](mailto:hanreich@ihs.ac.at)

## Inhaltsverzeichnis

1.	Einleitung	3
2.	Die Entwicklung der Gesetzgebung zur Begrenzung von Bezügen und Pensionen vor dem SpBegrG	4
3.	Politischer und gesellschaftlicher Hintergrund des SpBegrG	5
3.1.	Die Vorarbeiten für das Sonderpensionenbegrenzungsgesetz (SpBegrG) .....	6
3.2.	Der Ministerialentwurf .....	9
3.3.	Die Stellungnahmen im Begutachtungsverfahren .....	13
3.4.	Die Regierungsvorlage .....	15
3.5.	Die Behandlung der Regierungsvorlage im Nationalrat .....	16
3.5.1.	Die Diskussion im Sozialausschuss .....	16
3.5.2.	Die Diskussion im Plenum .....	22
3.5.3.	Weitere Diskussionen im Nationalrat .....	24
3.5.4.	Weitere Entwicklungen .....	25
3.6.	Zusammenfassung der Diskussionen zu einem SpBegrG .....	26
4.	Die wesentlichsten Normen des SpBegrG für Personen mit privatrechtlichen Dienst- und/oder Pensionsverträgen	28
5.	Rechtliche Beurteilung des SpBegrG	30
5.1.	Der Geltungsbereich des SpBegrG .....	30
5.2.	Die Rechtsnatur der Pensionssicherungsbeiträge nach dem SpBegrG .....	32
5.3.	Eigentumseingriffe durch einzelne Bestimmungen des SpBegrG .....	33
5.4.	Verstoß gegen den Gleichheitsgrundsatz durch einzelne Bestimmungen des SpBegrG .....	39
5.5.	Weitere Verstöße gegen die Bundesverfassung durch einzelne Bestimmungen des SpBegrG .....	45
3.5.5.	Unbestimmte Verweisungen .....	46
3.5.6.	Eingriff in die Autonomie der Selbstverwaltungsorganisationen .....	47
3.5.7.	Altersdiskriminierung .....	48
5.6.	Das SpBegrG als Kompetenznorm? .....	49
5.7.	Verletzung des rechtsstaatlichen Prinzips der Bundesverfassung durch das SpBegrG .....	51
5.8.	Missbrauch von Verfassungsbestimmungen im SpBegrG .....	51
5.9.	Gesamtänderung der Bundesverfassung durch einzelne Bestimmungen des SpBegrG? .....	53
5.10.	Überprüfung von Verstößen gegen internationale und unionsrechtliche Grundrechte durch den VfGH .....	54
6.	Zusammenfassung	55

**Die Abkürzungen in dieser Arbeit folgen den Abkürzungsregeln von *Dax/Hopf*, AZR - Abkürzungs- und Zitierregeln der österreichischen Rechtssprache und europarechtlicher Rechtsquellen 7. Aufl (2012).**

**Eine verkürzte Fassung dieser Arbeit wird 2015 in der Österreichischen Juristen Zeitung (ÖJZ) veröffentlicht werden.**

## 1. Einleitung

Eine Untersuchung des Sonderpensionenbegrenzungsgesetzes (SpBegrG)<sup>3</sup>, die über die juristische Beurteilung einzelner Anlassfälle hinausgehen will, muss versuchen, die politischen und ökonomischen Hintergründe, die zur Erlassung dieses Gesetzes geführt haben, kennenzulernen.<sup>4</sup> Ohne ein solches Wissen können viele Bestimmungen nicht vollständig verstanden werden. Das beginnt bei der zentralen Frage, warum die wesentlichsten Normen des Gesetzes als Verfassungsbestimmungen erlassen wurden, obwohl doch dieselbe Regierung dem Parlament kurz danach andere Eigentumseingriffe lediglich als einfache Bundesgesetze zur Beschlussfassung vorlegte und endet bei Detailfragen zu den novellierten einfachen Bundesgesetzen.<sup>5</sup>

Der Autor ist sich bewusst, dass die vorgelegte Studie nicht in der Lage ist, alle politischen und ökonomischen Fakten, über die zu berichten wäre und alle juristischen Fragestellungen, die sich im Zuge der Untersuchung stellen werden, eingehend darzustellen und zu diskutieren. Es soll aber versucht werden, den politischen Weg, der zur Erlassung des SpBegrG geführt hat, möglichst genau zu dokumentieren und auf die wesentlichsten rechtlichen Probleme, die das SpBegrG aufwirft, einzugehen.<sup>6</sup> Um die ökonomischen Verhältnisse der österreichischen Pensionisten kennenzulernen, hat der Autor das Institut für Höhere Studien beauftragt, die Einkommenssituation von Pensionisten mit statistischen Methoden zu beschreiben.<sup>7</sup>

Der juristische Teil dieser Arbeit wird sich vor allem mit der rechtlichen Situation jener Personen beschäftigen, die Betriebspensionen beziehen und in deren Vertragsverhältnisse durch das SpBegrG eingegriffen wird. Fragen zur österreichischen Bundesverfassung werden dabei im Vordergrund stehen. Die Behandlung möglicher Verstöße gegen die EMRK, die nur beim EGMR angefochten werden können, wird hier nur in Ansätzen erfolgen. Die vor kurzem in einigen Bundesländern erlassenen landesgesetzlichen Regelungen zur Begrenzung von hohen Pensionen werden hier ebenfalls nur am Rande behandelt.<sup>8</sup>

---

<sup>3</sup> BGBl I 2014/46.

An dieser Stelle sei darauf hingewiesen, dass aus Gründen der leichteren Lesbarkeit in der Regel darauf verzichtet wird, in allen Fällen männliche und weibliche Formen von Begriffen, die in männlicher oder weiblicher Form bestehen, zu verwenden. Dennoch beziehen sich die Ausführungen selbstverständlich auf Männer und Frauen.

<sup>4</sup> Vgl. Mazal, Sonderpensionenbegrenzung, *ecolex* 2014, 584.

<sup>5</sup> Gesetz zur Schaffung einer Abbaueinheit (GSA), Einrichtung einer Abbau-Holdinggesellschaft des Bundes für die HYPO ALPE-ADRIA-BANK S.P.A. (HBI-Bundesholdinggesetz), Einrichtung einer Abbaubeteiligungsaktiengesellschaft des Bundes (ABBAG-Gesetz) in der Folge HAA-Sammelgesetz, BGBl I 2014/51.

<sup>6</sup> Der Autor hat sich bereits vor Erlassung des SpBegrG an der öffentlichen Diskussion zu sog. Luxus pensionen beteiligt und schon bei dieser Gelegenheit versucht, auf dieses Problem hinzuweisen. ZB: Die Presse 28.4.2014, [http://diepresse.com/home/politik/innenpolitik/1599072/Luxuspensionen\\_Stopp-EUwidrig](http://diepresse.com/home/politik/innenpolitik/1599072/Luxuspensionen_Stopp-EUwidrig); derStandard 11.5.2014, <http://derstandard.at/1399507181227/Luxuspensionen-Kritiker-warnen-Kanzler>; Hanreich, Hypo und Sonderpensionen: Abenteuerlustiger Gesetzgeber, Kommentar der Anderen, derStandard 23.6.2015. <http://derstandard.at/2000002250209/Hypo-und-Sonderpensionen-Abenteuerlustiger-Gesetzgeber>.

Der Autor wurde als Experte den Beratungen des Sozialausschusses des NR zugezogen.

<sup>7</sup> Heil/Walch, Die Einkommenssituation von PensionistInnen, Pensionshöhen im Vergleich (2015).

<sup>8</sup> ZB NÖ: § 24a NÖ Landes- und Gemeindebezügegesetzes 1997, Entwurf: <http://www.landtag-noe.at/service/politik/landtag/LVXVIII/04/478-2/478-2G1.pdf>; <http://www.landtag-noe.at/service/politik/landtag/LVXVIII/04/478-2/478-2G2.pdf>, abgefragt 13.1.2015; NÖ LGBl 0032-14.

## 2. Die Entwicklung der Gesetzgebung zur Begrenzung von Bezügen und Pensionen vor dem SpBegrG

Nach ersten Maßnahmen bereits Anfang der 1960er Jahre wurden in den 1980er Jahren Landesgesetze und Regelungen von Städten mit eigenem Statut beschlossen, die die Pensionen von öffentlichen Funktionären kürzen sollten.<sup>9</sup> Der VfGH hob einige dieser Vorschriften zur Pensionsbegrenzung auf.<sup>10</sup> Da der Gesetzgeber mit dieser Judikatur des VfGH nicht einverstanden war, beschloss er das Bundesverfassungsgesetz über die Begrenzung von Pensionen oberster Organe.<sup>11</sup> Die Verfassungsbestimmung dieses Gesetzes hinderte den VfGH nicht daran, einfachgesetzliche Regelungen zur Bezügebegrenzung an den Grundrechten, insbesondere am Gleichheitsgrundsatz, zu messen.<sup>12</sup> Ein neues Bundesverfassungsgesetz über die Begrenzung von Bezügen öffentlicher Funktionäre (BezBegrBVG) sollte daher den vom Gesetzgeber gewünschten Gesetzesinhalt gegen Anfechtungen immunisieren.<sup>13</sup>

Alle direkten Eingriffe in Bezüge oder Pensionen, die durch das BezBegrBVG vor der Novellierung durch das SpBegrG erfolgten, betrafen öffentliche Funktionäre oder Personen, die mehrere Bezüge oder Ruhebezüge vom Bund oder von den Ländern erhielten. Fälle, die bei Anwendung der Vorschriften der §§ 4 oder 5 BezBegrBVG auch privatrechtlich vereinbarte Arbeitsentgelte oder Pensionen betroffen hätten, sind mir nicht bekannt.<sup>14</sup>

Trotz dieser Maßnahmen zur Begrenzung der Bezüge öffentlicher Funktionäre ging die Diskussion um sog „Luxuspensionen“ weiter.<sup>15</sup> Als erste Reaktion darauf wurde im 2. Stabilitätsg 2012 als einfaches Bundesgesetz ein Art 81 beschlossen,<sup>16</sup> der die Pensionsordnungen der OeNB ändern sollte. Anwartschaftsberechtigte und Pensionisten der OeNB, die nach den betroffenen Dienstordnungen Pensionsvereinbarungen abgeschlossen hatten, wurden verpflichtet, Pensionssicherungsbeiträge an die Bund zu leisten.<sup>17</sup> Art 81 des 2. Stabilitätsg 2012 wurde durch Art 6 SpBegrG geändert.

---

<sup>9</sup> Das Bundesgesetz zur Gewährung von Ruhebezügen für bestimmte oberste Organe der Vollziehung und des Rechnungshofes, BGBl 1962/16, führte Alterspensionen für diesen Personenkreis ein. § 4 enthielt bereits eine Regelung über die Beschränkung dieser Pensionen bei Zusammentreffen mit anderen Ruhebezügen. Materialien zu § 4: 546 BlgNR 9. GP.

<sup>10</sup> ZB VfSlg 11308, 11309 und 11310.

<sup>11</sup> BGBl 1987/281.

<sup>12</sup> Der VfGH führte zB aus, dass dieser Regelung „vor allem im Kontext mit der gesamten Bundesverfassung gesehen“, kein Inhalt beigemessen werden kann, „gemäß dem der Bundesverfassungsgesetzgeber den Gleichheitsgrundsatz für den Bereich der sogenannten Politikerpensionen zur Gänze außer Kraft gesetzt hätte.“ VfGH B 288/94 VfSlg 14.872.

<sup>13</sup> BGBl I 1997/64.

<sup>14</sup> Es wäre denkbar, dass ein Arbeitsentgelt oder eine Pension, das oder die von einem Rechtsträger, der der Kontrolle des Rechnungshofs unterliegt, bezogen wird, als dritthöchstes im Sinne des § 4 Abs 1 BezBegrBVG oder als weiterer Bezug iS des § 5 Abs 1 BezBegrBVG zu reduzieren oder „stillzulegen“ wäre, was immer dies nach dem BezBegrBVG bedeuten soll. In VfSlg 18.634/2008 ging es zB um die Rückforderung eines Übergusses eines Bürgermeister-Bezugs und nicht um die Reduktion des mit einem Unternehmen privatrechtlich vereinbarten Arbeitsentgelts dieses öffentlichen Funktionärs.

<sup>15</sup> Abschnitt 3.

<sup>16</sup> BGBl I 2012/35.

<sup>17</sup> Nach Medienberichten beschäftigen sich derzeit die Gerichte mit solchen Pensionssicherungsbeiträgen. Format vom 11.11.2013 <http://www.format.at/wirtschaft/business/die-gier-nationalbank-luxusrentner-369258>; abgefragt 13.1.2015.

Da die öffentliche Diskussion über hohe Pensionen weiter ging, wurde die BReg wieder tätig und begann ihre Arbeiten am SpBegrG.

### 3. Politischer und gesellschaftlicher Hintergrund des SpBegrG

Seit vielen Jahren benützen die österreichischen Parteien Diskussionen zum österreichischen Pensionssystem im Kampf um Anhänger und Wähler. Meist geht es dabei um die Finanzierung, bzw. Finanzierbarkeit der gesetzlichen Pensionen.<sup>18</sup> Parallel dazu begann in den 1980er Jahren die Kritik an der Höhe von Bezügen und Pensionen öffentlicher Funktionäre als Teil der sog „Privilegiendiskussion“, die vor allem von der FPÖ vorgetragen wurde.<sup>19</sup> Die Vertreter dieser Partei verglichen die Einkommen von sog „Privilegienrittern“ unter den Pensionisten wohl als Erste in Österreich mit den Einkommen von „Mindestrentnern“ und stellten die Forderung auf, den „Privilegierten“ zu nehmen, um damit die Mindestpensionen erhöhen und sichern zu können. Es wurde das immer wieder politisch erfolgreiche Argumentationsmuster verwendet: Kampf gegen „die da oben“, die durch Privilegien und Bereicherung das Volk („uns“) ausbeuten. Der Appell an den Neid auf Bezieher hoher Einkommen ist wesentlicher Teil dieser Argumentationsmuster. Wie es Vertreter einer solchen Politik im eigenen Einflussbereich mit Parteilichkeit und Ausbeutung gehalten haben, wissen wir inzwischen und werden wahrscheinlich vom Untersuchungsausschuss HypoAlpeAdria noch mehr erfahren.<sup>20</sup> Dennoch hat eine solche Politik bei Wählern und Medien offenbar nichts von ihrer Anziehungskraft verloren.

Neben diesen politischen Diskussionen läuft ebenfalls schon seit Jahrzehnten ein anderer gesellschaftlicher Prozess, der die Eigenvorsorge für eine angemessene Altersversorgung stärken möchte.<sup>21</sup> Derzeit werden zB die ersten Informationen, die die Bürger über das „Guthaben“ auf ihrem Pensionskonto erhalten haben,<sup>22</sup> von Banken und Versicherungen zu Werbemaßnahmen für Pensionsvorsorgemodellen genützt.<sup>23</sup> Bei allen Werbemaßnahmen für den Abschluss von Pensionskassenverträgen und Versicherungen, Verkauf von Vorsorgewohnungen etc wird darauf

---

<sup>18</sup> Siehe aktuelle Diskussion zum letzten Gutachten der Kommission zur langfristigen Pensionssicherung, Bericht über die langfristige Entwicklung der gesetzlichen Pensionsversicherung für den Zeitraum 2013 bis 2060. (November 2014)

[http://www.sozialministerium.at/cms/site/attachments/1/8/3/CH2818/CMS1401714744658/gutachten\\_20141.pdf](http://www.sozialministerium.at/cms/site/attachments/1/8/3/CH2818/CMS1401714744658/gutachten_20141.pdf), abgefragt 10.1.2015.

<sup>19</sup> Bezeichnend dafür ist, dass die Abg *Herbert Kickl*, Kolleginnen und Kollegen in der parlamentarischen Diskussion um das SpBegrG in ihrem Antrag 509/A(E), betreffend Vollständige Abschaffung von Luxus pensionen und Pensionsprivilegien auf allen Ebenen der Republik Österreich (339 BlgNR 25.GP), zur Einleitung feststellten: „Mehr als 20 Jahre nach dem Skandal rund um den roten Arbeiterkammerpräsidenten Alois Rechberger und die Aufdeckung der Pfründe in der Nationalbank durch die FPÖ reagiert nun endlich der für das Pensionswesen in Österreich zuständige Sozialminister und startet den Versuch „Luxuspensionen“ zu deckeln“.

<sup>20</sup> Zusammenfassung und Schlussbemerkung des Untersuchungsausschusses des Kärntner Landtages zur Überprüfung des Verkaufs von Anteilen der HGAA durch die Kärntner Landesholding [http://archiv.kaernten.gruene.at/uploads/media/Hypo\\_UA\\_der\\_Gruene\\_Endbericht.pdf](http://archiv.kaernten.gruene.at/uploads/media/Hypo_UA_der_Gruene_Endbericht.pdf) 682 ff; Griss ua, Bericht der unabhängigen Untersuchungskommission zur transparenten Aufklärung der Vorkommnisse rund um die Hypo Group Alpe-Adria vom 2.12.2014, <http://kurier.at/BerichtHypo-Untersuchungskommission.pdf/100.909.599>. Alle Berichte abgefragt 13.1.2015.

<sup>21</sup> Vgl zB *Rürup* in der jüngsten Diskussion zum GA der Kommission zur langfristigen Pensionssicherung: <http://oe1.orf.at/artikel/393258>, abgefragt 13.1.2015.

<sup>22</sup> Bei einem Pensionsfinanzierungsmodell, das ausschließlich auf einem System von Umlagen beruht, von „Guthaben“ zu sprechen, ist fast frivol. Kein Empfänger dieser Information hat einen Anspruch auf dieses „Guthaben“.

<sup>23</sup> ZB Dornbirner Sparkasse Bank AG, Update, Anleihemagazin der Vorarlberger Sparkassen (Herbst 2014): „Jetzt Pensionslücke schließen; Staatliches Pensionskonto einsehen. Gemeinsam finden wir die passende Vorsorge.“

hingewiesen, dass neben der staatlichen Pension eine zusätzliche Vorsorge sinnvoll ist und vom Staat gesichert und gefördert wird. Die Differenz zwischen einer erwarteten, geringen staatlichen Pension und den kommenden Anforderungen an eine Altersvorsorge für den Einzelnen dient somit fast ausschließlich der Werbung für private Zusatzpensionsmodelle.

Auch in den Medien wird immer wieder über die Möglichkeiten der betrieblichen Altersvorsorge berichtet. Den Bürgern wird dabei zB die sog „Vorsorgepyramide“ erklärt, an deren Basis die staatliche Pensionsvorsorge durch ASVG, GSVG etc steht. Die 2. Schicht der Pyramide bilden in diesem Bild die mit Arbeitgebern vereinbarten Betriebspensionen, sei es in Form von direkten Leistungszusagen, in Form von Pensionskassenlösungen oder nach Lebensversicherungsmodellen.<sup>24</sup> Derartige Werbemaßnahmen und Berichte enthalten meist auch den Hinweis, dass der Staat mit dem Betriebspensionsgesetz dafür sorgt, dass die verschiedenen Arten der betrieblichen Pensionsvorsorge für die Arbeitnehmer ohne Unterschied geschützt sind und dass Unternehmen für solche Leistungen an ihre Mitarbeiter steuerlich begünstigt werden.

Zusätzlich zu oder an Stelle von Betriebspensionen bilden die privaten Vorsorgemaßnahmen des Einzelnen, zB Kauf von Wertpapieren verschiedener Art, Anschaffung von Vorsorgewohnungen, Abschluss von Versicherungsverträgen, die Spitze der Pyramide einer sinnvollen Altersvorsorge.<sup>25</sup>

Dieses sog Dreisäulenmodell wird auch vom BMASK als das politisch erwünschte System vertreten.<sup>26</sup>

### 3.1. Die Vorarbeiten für das Sonderpensionenbegrenzungsgesetz (SpBegrG)

Die wechselnden Regierungen der letzten Jahrzehnte versuchten immer wieder eine nachhaltige Pensionsreform zu finden und einzuführen. Einige Schritte wurden im Bereich der Pensionen von öffentlichen Funktionären und Bundesbeamten sowie der ÖBB-Pensionen gesetzt.<sup>27</sup> Die allgemeine staatliche Pensionsvorsorge im ASVG, GSVG etc. konnte hingegen in diesem Zeitraum nicht grundlegend verändert werden, weil die jeweiligen Regierungsparteien in wesentlichen Punkten unterschiedliche Lösungsansätze verfolgten. Während die ÖVP, grob gesprochen, eine relativ rasche Erhöhung des Pensionsantrittsalters und die Verstärkung der Eigenvorsorge als Lösung des Problems vertrat und vertritt, bevorzugte die SPÖ eine langsame Anhebung des Pensionsantrittsalters verbunden mit Beitragserhöhungen. Unter den Oppositionsparteien konnte die FPÖ mit ihrem bei fast allen Themen gebrauchten Argumentationsmuster, Kampf gegen die da oben, die Privilegierten, die uns ausbeuten, die Diskussionshoheit erlangen. Die anderen Oppositionsparteien verfolgten eine Politik zum Thema Pensionen, die mit verschiedenen anderen Schlagworten<sup>28</sup> auf dasselbe Ergebnis, nämlich Reduktion hoher Pensionen zugunsten niedriger Pensionen, hinausläuft.<sup>29</sup> Kein von den politischen Parteien vertretenes Modell zur Pensionsreform lässt erkennen, von welcher Art von Pensionen jeweils

---

<sup>24</sup> Wöss, Stellenwert der „2.Säule“ im Gesamtsystem der Alterssicherung in *Drs*, Betriebspensionsrecht (2008), 255, verweist darin auf eine Studie des Wifo: *Url*, Betriebliche und private Altersvorsorgeformen in Österreich (2004), 58, nach der 2003 lediglich 2,8 % der Pensionsvorsorge in der 2. Säule als Betriebspension erfolgte.

<sup>25</sup> ZB: *Kuppke*, Wenn die Firma fürs Alter vorsorgt, *wirtschaftsblatt.at* 10.September 2014.

<sup>26</sup> [http://www.sozialministerium.at//site/Soziales/Pensionen/Grundsatzfragen\\_Berichte\\_und\\_Studien/Finanzierung\\_der\\_Pensionsversicherung](http://www.sozialministerium.at//site/Soziales/Pensionen/Grundsatzfragen_Berichte_und_Studien/Finanzierung_der_Pensionsversicherung), abgefragt 8.1.2015.

<sup>27</sup> Beschreibung des Ablaufes der Pensionsreform der ÖBB: VfSlg 17.071.

<sup>28</sup> ZB eine „enkelgerechte“ Politik bei den NEOS.

<sup>29</sup> ZB stimmten im Sozialausschuss am 6.11.2014 die Grünen und das Team Stronach für den Antrag der FPÖ Abg *Kickl*, Kolleginnen und Kollegen betreffend „Vollständige Abschaffung von Luxus pensionen und Pensionsprivilegien auf allen Ebenen der Republik Österreich“ Antrag 509/A(E), 339 BlgNR 25.GP; Vgl jüngst *Glawitschnig* in Standard vom 8./9. 11.2014, die aber ausdrücklich auf die Berücksichtigung des Vertrauensschutzes bei Vereinheitlichung des Pensionsrechts hinweist.

gesprochen wird: von gesetzlichen Pensionen, den Pensionen im Rahmen von öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnissen oder von vertraglichen Betriebspensionen etc.?

Das Thema „Luxuspensionen“ wurde in den letzten Jahren in Kommentaren und Vorträgen immer wieder abgehandelt.<sup>30</sup> Besonders aktiv war in dieser Hinsicht *Bernd Marin*. Wie die an der Diskussion beteiligten Politiker unterscheidet auch *Marin* nicht zwischen verschiedenen Pensionsarten und verwendet in noch stärkerem Maße als die politischen Parteien an die Emotion gerichtete Wortschöpfungen, wie z.B. „Luxusrentner“ für Bezieher von Betriebspensionen, „verfassungswerte Regelungen“ für grundrechtswidrige Eigentumseingriffe etc. *Marin* verknüpft diesen Ansatz mit dem Anspruch der Wissenschaftlichkeit und versucht damit seine Meinungen gegen Kritik zu immunisieren. Die Aussagen *Marins* und der politischen Parteien ähneln einander in einem weiteren Punkt. Weder *Marin* noch die Sprecher der politischen Parteien konnten ihre Behauptungen und Vorschläge mit Zahlen, aus denen zu erkennen gewesen wäre, welche Mittel bei Reduktion der sog hohen Pensionen zur Verfügung stehen könnten, um sie auf die sog kleinen Pensionen umverteilen zu können, untermauern. Es wurden von *Marin* auch keine Aussagen darüber getroffen, welche Auswirkungen die Reduktion der sog hohen Pensionen auf die sog Pensionsversicherung haben könnten.

Als abschreckendes Beispiel für Ausbeutung durch Luxuspensionen wurden sowohl von den politischen Parteien als auch von *Marin* die Pensionisten der OeNB an den Pranger gestellt.<sup>31</sup> Die politische Diskussion entfernte sich somit vom eigentlichen Thema, der Diskussion über eine Methode zur dauerhaften Absicherung des allgemeinen Pensionsversicherungssystems und ging in die Richtung möglichst rascher Abschaffung von hohen Pensionen.

In diesem politischen Umfeld legten das BKA und das BMeiA am 19.11.2013 einen Vortrag mit dem Betreff „Neuregelung im Zusammenhang mit überdurchschnittlich hohen Bezügen und Ruhebezügen öffentlicher Funktionsträger/innen“ dem Ministerrat zur Kenntnis vor.<sup>32</sup> Folgende Ziele sollten durch eine „konsequente Weiterentwicklung“ des Bezügebegrenzungs-BVG (BezBegrBVG)<sup>33</sup> erreicht werden:

- Klarstellungen und Ergänzungen im System des BezBegrBVG, insbesondere bei der Definition für „sonstige Funktionäre“. Es wurde geplant, dass „weitere Gruppen“, die ihre Bezüge bzw Ruhebezüge von (Bundes-) Einrichtungen, die der Kontrolle des Rechnungshofes unterliegen, unter die Begrenzungen des BezBegrBVG fallen sollen. Als Beispiel für eine solche Gruppe wurden die „Bediensteten“ der OeNB genannt. „Zweck dieser Klarstellungen und Ergänzungen soll die Beseitigung von entstandenen Schieflagen sein.“
- Anpassungen im Zusammenhang mit „Altpolitikerpensionen“.

---

<sup>30</sup> ZB: *Rauscher*, Verteilungsgerechtigkeit-und-Luxuspensionen, derStandard 17.10.2012 <http://derstandard.at/1350258530662/Verteilungsgerechtigkeit-und-Luxuspensionen>; Die-Sumpflandschaft-der-Sonderpensionen derStandard 26.4.2014 <http://derstandard.at/1397521712858/Die-Sumpflandschaft-der-Sonderpensionen>, abgefragt 13.1.2014.

<sup>31</sup> *Marin*, Pensions-„Übergangswelten“ und kein Ende, derStandard at 29.4.2014, <http://derstandard.at/1397522032383/Pensions-Uebergangswelten-und-kein-Ende>; Luxusrenten die Vertreibung aus dem Paradies, Kurier 18.11.2014, <http://kurier.at/politik/inland/36.362.380>; der Kommentar „Luxusrenten für OeNB-Rentnergang“, derStandard.at 8.11.2013 ist inzwischen im Internet nicht mehr zu finden. Das Sonderpensionenbegrenzungsgesetz, Presseunterlage, <http://www.vol.at/2014/04/Luxuspensionen.pdf>, abgefragt 13.1.2015.

<sup>32</sup> BMeiA-K/0111-KabBM/2013 ZI 201/54, 19.11.2013.

<sup>33</sup> Bundesverfassungsgesetz über die Begrenzung von Bezügen öffentlicher Funktionäre, Stammfassung: BGBl I 1997/64.



- Fortsetzung der nachhaltigen Sicherung und der verstärkten Harmonisierung von Pensionsregelungen in Bereichen mit „Sonderpensionsrechten“ (z.B. OeNB, ORF, Sozialversicherungsträger und Kammern).
- Die anderen Gebietskörperschaften sollten angehalten werden, „Regelungen im Sinne dieses Ministerratsvortrages zu treffen.“

Die Bundesregierung wollte zur Durchführung dieses Plans „bis längstens 31. Jänner 2014“ dem Nationalrat eine „entsprechende Regierungsvorlage zukommen“ lassen.<sup>34</sup> Die RV sollte enthalten:

- Weitere Schritte zur nachhaltigen Sicherung der Finanzierung von Ruhebezügen im Zusammenhang mit „Altpolitikerpensionen“
- Weitere Schritte zur nachhaltigen und verstärkten Harmonisierung von Pensionsregelungen im Bereich der OeNB<sup>35</sup>
- Weitere Schritte bei den Sozialversicherungsträgern im Hinblick auf die Bestimmungen zum zusätzlichen Pensionsbeitrag (§ 460b ASVG).
- Weitere Schritte zur nachhaltigen Sicherung der Finanzierung von Ruhebezügen „im Bereich von einzelnen Sonderpensionsrechten, die in die gesetzgeberische Zuständigkeit des Bundes fallen“ – „insbesondere die Neugestaltung von Pensionssicherungsbeiträgen für bereits im Ruhestand befindliche Bedienstete.“<sup>36</sup>
- Schritte zur Deckelung von Höchstpensionen im Zusammenhang mit „Sonderpensionsregelungen“.

Die Bundesregierung nahm diesen Ministerratsvortrag zur Kenntnis.

Bereits dieser Vortrag an den Ministerrat vom 19.11.2013 geht in manchen Punkten von juristisch problematischen Annahmen und Bewertungen aus und zwar:

1. Der Vortrag negiert offenbar die unterschiedlichen Rechtsgrundlagen bei Tätigwerden als öffentlicher Funktionär oder als Bediensteter in einem öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnis bzw. als Angestellter oder anderer Dienstnehmer in einem privatrechtlichen Dienstverhältnis. Nur so kann erklärt werden, dass im Vortrag an den Ministerrat angekündigt wurde, dass der Anwendungsbereich des BezBegrBVG, das sich ursprünglich nur auf die Entschädigungen von öffentlichen Funktionären bezog, auf privatrechtliche Dienstverträge ausgeweitet werden sollte. Als Folge dieses verfehlten Ansatzes verstand der Vortrag an den Ministerrat zB die Angestellten der OeNB oder die Angestellten von Kammern als „Bedienstete“ von Bundeseinrichtungen. Unterschiede im Recht der öffentlichen Funktionäre und im Dienstrecht von öffentlich Bediensteten und den Dienstverträgen von Angestellten wurden folglich als „Schieflagen“ wahrgenommen, die beseitigt werden sollten.<sup>37</sup>
2. Der Vortrag negiert die Existenz und juristische Absicherung von Betriebspensionen im Rahmen des privaten Dienstrechts durch das Betriebspensionsgesetz (BPG). Nur damit ist zu erklären, dass der Vortrag an den Ministerrat bei verschiedenen Formen von Betriebspensionen, die zB

<sup>34</sup> Die Bundesregierung *Faymann I* befand sich zu diesem Zeitpunkt nach den 25. Nationalratswahlen vom 25.9.2013 nur vorläufig im Amt. Sie konnte eigentlich auch keine Erklärungen für eine zukünftige Bundesregierung, die dann dem Nationalrat einen Gesetzesentwurf vorlegen sollte, abgeben. Da am 16. Dezember 2013 aber *Faymann II*, *Faymann I* folgte, wurde dieser Mangel via facti behoben.

<sup>35</sup> Hier wurde schon ziemlich genau angekündigt, dass die sog Dienstbestimmungen I und II umfasst sein sollten.

<sup>36</sup> Die geplante Höhe dieser sog Pensionssicherungsbeiträge wurde ebenfalls bereits angekündigt.

<sup>37</sup> Auch dieser Begriff, der in der Folge immer wieder zur Umschreibung des Hauptzwecks des SpBegrG verwendet wurde, taucht in diesem Vortrag an den Ministerrat zum ersten Mal auf.



von OeNB, ORF, Sozialversicherungsträgern und Kammern mit ihren Angestellten vereinbart wurden, von „Sonderpensionen“ anstatt von Betriebs- oder Zusatzpensionen, dh von der 2.Säule im Pensionssystem, spricht. Nur so ist auch zu verstehen, dass im Vortrag an den Ministerrat angekündigt wird, Pensionisten und Anwartschaftsberechtigte, die mit ihrem Dienstgeber Betriebspensionen vereinbart haben, durch Gesetz zu zwingen, an diesen, den Schuldner ihrer Pensionsvereinbarung, „Sicherungsbeiträge“ zu leisten.<sup>38</sup>

### 3.2. Der Ministerialentwurf

Konnte man nach Konstituierung der neuen Bundesregierung (*Faymann II*) noch hoffen, dass die juristischen Mängel, die im Vortrag an den Ministerrat vom 19.11.2013 enthalten waren, von den Experten des BMASK beseitigt werden, wurde man durch die weiteren Entwicklungen bei der Vorbereitung eines für Ende Jänner angekündigten Ministerialentwurfes (ME) in dieser Hoffnung getäuscht. Es zeigte sich nämlich in den ersten Monaten der neuen Bundesregierung, dass offenbar bereits das Regelungskonzept des Vortrags an den Ministerrat der Regierung *Faymann I* vom November 2013 von den zuständigen Beamten des BMASK und des BKA ausgearbeitet worden war. Aus diesem Grund wurden die rechtlichen Probleme des Regierungskonzepts nicht beseitigt, sondern, wie noch gezeigt werden wird, nur weitere hinzugefügt.

Da die Grundlage des Konzepts für ein SpBegrG eine Erweiterung des Bundesverfassungsgesetzes über die Begrenzung von Bezügen öffentlicher Funktionäre (BezBegrBVG) war, die Bundesregierung *Faymann II* aber keine Verfassungsmehrheit im Nationalrat besaß, trat der BMASK sehr bald nach Amtsantritt in Verhandlungen mit den Oppositionsparteien ein, um eine Verfassungsmehrheit für das geplante Gesetz zu sichern. Die Verhandlungen mündeten in den Entwurf eines Sonderpensionenbegrenzungsgesetzes (SpBegrG)<sup>39</sup>. Das Bundeskanzleramt sandte diesen Entwurf am 25.3.2014 zur Begutachtung aus.

Der Entwurf nannte zwei Ziele, die durch das vorgeschlagene Gesetz erreicht werden sollten:

- „Beseitigung von entstandenen Schieflagen im Zusammenhang mit Sonderpensionen“;
- „Nachhaltige Sicherung der Finanzierung von Pensionsleistungen“<sup>40</sup>

Folgende Maßnahmen sollte das Vorhaben umfassen:

- Harmonisierung der Pensionssysteme durch Anpassung des Leistungsniveaus;
- Harmonisierung der Pensionssysteme durch Anpassung der Anspruchsvoraussetzungen;
- Finanzielle Absicherung der Pensionsleistungen durch eine Erhöhung der Pensionsbeiträge;
- Pensionssicherungsbeiträge und Pensionsbeiträge fließen der OeNB zu;
- Absolute Obergrenze für Ruhe- und Versorgungsbezüge.<sup>41</sup>

---

<sup>38</sup> Diese finanziellen Beiträge wurden in der Folge Pensionssicherungsbeiträge bzw für Anwartschaftsberechtigte „Pensionsbeiträge“ genannt.

<sup>39</sup> ZI 16/ME BlgNR 25.GP. Der Langtitel des Gesetzes umfasst die Bezeichnungen aller in diesem Gesetz novellierten 28 Gesetze. Er wird hier daher aus Platzgründen nicht angeführt.

<sup>40</sup> ME: [http://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXV/ME/ME\\_00016/fname\\_343365.pdf](http://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXV/ME/ME_00016/fname_343365.pdf), Vorblatt zum Entwurf, 1. abgefragt 13.1.2015.

<sup>41</sup> ME: [http://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXV/ME/ME\\_00016/fname\\_343365.pdf](http://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXV/ME/ME_00016/fname_343365.pdf), Vorblatt zum Entwurf, 1, abgefragt 13.1.2015.

Die Formulierung der beiden einzigen Ziele des Gesetzes und die Beschreibung der Maßnahmen zur Erreichung dieses Zieles lassen erkennen, dass der Ministerialentwurf hauptsächlich auf sog Sonderpensionen öffentlicher Funktionäre, Personen in öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnissen und bestimmter Angestellter der OeNB ausgerichtet war. Daneben, wurde in der Problemanalyse zum Ministerialentwurf ausgeführt, sollten „über 70 Institutionen von der Neuregelung umfasst“ werden. Insgesamt sollten durch den Ministerialentwurf ca 9.600 Personen erfasst werden. Es sollten sich dadurch „für die Institutionen, die Sonderpensionen auszahlen, Mehreinnahmen von ca 7 Mio Euro ergeben.“<sup>42</sup> Zur Erreichung des Ziels „Nachhaltige Sicherung der Finanzierung von Pensionsleistungen“ ist es nach dem Ministerialentwurf erforderlich, dass die vorgeschlagenen Pensionssicherungsbeiträge den im Entwurf bezeichneten „Institutionen“ in Zukunft direkt zukommen sollen.<sup>43</sup>

Der Ministerialentwurf stellte ein Sammelgesetz mit 28 Artikeln zur Diskussion.<sup>44</sup>

Der gesamte Art 1 ME wurde als Novelle zum BezBegrBVG und daher als Verfassungsbestimmung vorgeschlagen. Er enthielt den Leitgedanken des Entwurfs, nämlich § 10 BezBegrBVG, also jene Bestimmung, die vor der Novelle mit „Obergrenze für sonstige Funktionäre“ überschrieben war, auf die sog „Bediensteten“ der OeNB und auf sog „Bedienstete“ von Rechtsträgern, die der Kontrolle des RH unterliegen und deren Angehörige und Hinterbliebene auszudehnen.<sup>45</sup> § 10 BezBegrBVG sollte nach dem Ministerialentwurf aber noch weitergehend umgestaltet werden. Die Bestimmungen für die öffentlichen Funktionäre (§ 10 Abs 2 BezBegrBVG) wurden für diese verschlechtert – erfasst sollten nunmehr nicht nur „erstmal bestellt“ Funktionäre werden, sondern alle Funktionäre. Die Übergangsregelung des § 10 Abs 3 BezBegrBVG zugunsten von „Altfunktionären“ der OeNB wurde beseitigt. Stattdessen wurde vorgeschlagen,

1. die Obergrenze für Ruhebezüge und Versorgungsbezüge von Funktionären und Bediensteten von Rechtsträgern, die der Kontrolle des Rechnungshofes unterliegen, sowie deren Angehörigen und Hinterbliebenen festzulegen, sowie
2. die die gesetzliche Pensionsversicherung ergänzende Alters-, Invaliditäts- oder Hinterbliebenenversorgungsleistungen des Arbeitgebers an die zuerst genannten Funktionäre und Bedienstete mit 210% des in § 1 BezBegrBVG geregelten Ausgangsbetrags zu begrenzen.

Bei Berechnung der Obergrenze sollten Pensionsleistungen aus der gesetzlichen Sozialversicherung nicht berücksichtigt werden.

In den § 10 BezBegrBVG sollten nach dem ME weiters die Abs 4 – 7 neu aufgenommen werden.

Nach § 10 Abs 4 BezBegrBVG in der Fassung des ME sollte die Bundesgesetzgebung ermächtigt werden, bestimmte Beiträge festzulegen und zwar

---

<sup>42</sup> [http://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXV/ME/ME\\_00016/fname\\_343365.pdf](http://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXV/ME/ME_00016/fname_343365.pdf), Vorblatt zum Entwurf, 2. Offenbar sollen das die gesamten Mehreinnahmen sein. Abgefragt 13.1.2015.

<sup>43</sup> [http://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXV/ME/ME\\_00016/fname\\_343365.pdf](http://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXV/ME/ME_00016/fname_343365.pdf), Vorblatt zum Entwurf, 3. Abgefragt 13.1.2015.

<sup>44</sup> Diese Regelungstechnik wird zB von *Mazal*, Sonderpensionenbegrenzung, *ecolx* 2014, 584, scharf kritisiert –er spricht von einer „Heterogenität der vom Boulevard aufgegriffenen Fallgruppen“.

<sup>45</sup> Abschnitt 2.

1. für Funktionäre und Bedienstete von Rechtsträgern, die der Kontrolle des Rechnungshofes unterliegen, einen – dem Dienstrecht der Bundesbeamten vergleichbaren – Beitrag von den Bezügen,
2. für ehemalige Funktionäre und Bedienstete von Rechtsträgern, die der Kontrolle des Rechnungshofes unterliegen, sowie deren Angehörigen und Hinterbliebenen einen „angemessenen Sicherheitsbeitrag von den Leistungen gemäß Abs. 3“.

Diese Beiträge sollten nach dem Ministerialentwurf von den erfassten Personen an jenen Rechtsträger zu leisten sein, „von dem sie die Bezüge oder Leistungen beziehen.“

§ 10 Abs 5 BezBegrBVG-ME grenzte die zulässige Höhe für Sicherheitsbeiträge nach § 10 Abs 4 Z 2 BezBegrBVG der Höhe nach ein. Nach dem ME sollte ein solcher Sicherheitsbeitrag nur eingehoben werden dürfen für Pensionen, die die jeweils geltende monatliche Höchstbeitragsgrundlage nach § 45 ASVG übersteigen. Für jenen Pensionsteil, der 100% der Höchstbeitragsgrundlage nach § 45 ASVG übersteigt, sollten höchstens 10% eingehoben werden dürfen, für jenen Teil der Pension, der 200% der monatlichen Höchstbeitragsgrundlage übersteigt, höchstens 20% und für jenen Teil der Pension, der 300% der Höchstbeitragsgrundlage übersteigt, 25%.

§ 10 Abs 6 BezBegrBVG-ME stellt im Wesentlichen fest, dass die Landesgesetzgebung „befugt“ sei, vergleichbare Regelungen wie in § 10 BezBegrBVG zu treffen.

Durch § 10 Abs 7 BezBegrBVG-ME sollte ein nicht genannter Rechtsträger (der Bund?) ermächtigt werden, andere Änderungen von nicht näher genannten Regelungen für Funktionäre und Bedienstete von Rechtsträgern, die der Kontrolle des Rechnungshofes unterliegen, „den Bestimmungen des Dienstrechts der Bundesbeamten betreffend die Versetzung in den Ruhestand sowie die Bemessung und Anpassung der Ruhe- und Versorgungsbezüge vergleichbare Regelungen“, anzupassen. Die Erl zum ME erklären dazu, dass mit dieser vorgeschlagenen Bestimmung „ua.“ Regelungen, die Funktionäre und Bedienstete der OeNB betreffen, „verfassungsrechtlich abgesichert“ werden sollten.<sup>46</sup>

Zuletzt sollte dem § 11 BezBegrBVG ein neuer Abs 22 angefügt werden, der vor allem Übergangs- und Inkrafttretens-Bestimmungen enthalten sollte. Diese Bestimmung sollte von Anfang an die verfassungsrechtliche Absicherung dafür sein, auch in bestehende und sogar die ältesten Pensionsverträge eingreifen zu dürfen.<sup>47</sup>

Aus den Regeln des § 10 BezBegrBVG vor der Novelle durch das SpBegrG über die „Obergrenze für sonstige Funktionäre“ sollte somit unter der neuen, nichtssagenden Überschrift „Sonstige Regelungen“ ein neues Pensionsrecht für die sog „Bediensteten von Rechtsträgern, die der Kontrolle des Rechnungshofes unterliegen“ im Verfassungsrang geschaffen werden.

Da sich die vorliegende Arbeit ausschließlich mit den grundsätzlichen Fragen des SpBegrG beschäftigen will, werden in der Folge nur einzelne einfachgesetzliche Bestimmungen des ME dargestellt. Es werden dies vor allem jene Normen sein, die Kammern und Unternehmen, die der Rechnungshofkontrolle

---

<sup>46</sup> ME, Erl, 3, [http://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXV/ME/ME\\_00016/fname\\_343364.pdf](http://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXV/ME/ME_00016/fname_343364.pdf), abgefragt 13.1.2015.

<sup>47</sup> ME 28.3.2014, 3. [http://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXV/ME/ME\\_00016/fname\\_343363.pdf](http://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXV/ME/ME_00016/fname_343363.pdf), abgefragt 13.1.2015.

unterliegen, betreffen. Aus dieser Auswahl ist nicht zu schließen, dass der Verfasser die anderen Vorschläge des ME bzw deren Umsetzung im SpBegrG für unbedenklich erachtet.<sup>48</sup>

Die Art 9 -15 ME bezogen sich auf direkte Leistungszusagen, die von Kammern ihren Angestellten vertraglich zugesichert wurden.

Art 9 ME schlug eine Änderung des Arbeiterkammergesetzes 1992 vor. Dem § 78 AKG 1992 sollte ein Abs 6 angefügt werden, der den von der Kammer einzubehaltenden Pensionssicherungsbeitrag konkretisierte. Von Ruhegenüssen (Versorgungsgenüssen) „aus direkten Leistungszusagen (§ 2 Z 2 Betriebspensionsgesetz, BGBl. Nr. 282/1990)“ sollten, „soweit diese die Höhe der jeweils geltenden monatlichen Höchstbeitragsgrundlage (§ 45 ASVG) überschreiten, für jene Anteile, welche den aus dem ASVG stammenden Teil übersteigen, ein Pensionssicherungsbeitrag an die jeweilige Arbeiterkammer zu leisten sein, der von der Arbeiterkammer einzubehalten ist.“ Dieser Pensionssicherungsbeitrag sollte betragen:

1. 5% für jenen Teil des Ruhegenusses, der über 100% der monatlichen Höchstbeitragsgrundlage liegt, aber nicht mehr als 150% der monatlichen Höchstbeitragsgrundlage beträgt,
2. 10% für jenen Teil des Ruhegenusses, der über 150% der monatlichen Höchstbeitragsgrundlage liegt, aber nicht mehr als 200% der monatlichen Höchstbeitragsgrundlage beträgt,
3. 20% für jenen Teil des Ruhegenusses, der über 200% der monatlichen Höchstbeitragsgrundlage liegt, aber nicht mehr als 300% der monatlichen Höchstbeitragsgrundlage beträgt,
4. 25% für jenen Teil des Ruhegenusses, der über 300% der monatlichen Höchstbeitragsgrundlage liegt.

Die „5%-Regelung“ (oben P. 1.) sollte nicht gelten, wenn der (ehemalige) Arbeitnehmer infolge der 1986 erfolgten Einführung von Pensionsbeiträgen in die Dienst-, Bezugs- und Pensionsordnung der Arbeiterkammer, Pensionsbeiträge geleistet hat oder leistet und die Änderungen der Dienst-, Bezugs- und Pensionsordnung im Bereich des Ruhegenussrechts, die von der Hauptversammlung am 17. Juni 1998 beschlossen worden sind, im vollen Umfang vertraglich vereinbart hat.<sup>49</sup>

Diese Bestimmungen sollten sinngemäß auch für direkte Leistungszusagen (Hinterbliebenenleistungen) für die Ausübung der Funktion als Präsident einer Arbeiterkammer oder der Bundesarbeitskammer gelten.

An den vorgeschlagenen Vorschriften zu den Pensionen für ehemalige AK-Mitarbeiter fällt auf, dass hier das einzige Mal im ME (sowohl im Text als auch in den Erl) auf § 2 Z 2 BPG Bezug genommen wird und im Text des ME ausdrücklich die Formulierung verwendet wird, dass bestimmte Mitarbeiter der AK Änderungen der Dienst-, Bezugs-, und Pensionsordnung im Bereich des Ruhegenusses, „im vollen Umfang vertraglich vereinbart“ haben. Auf diese Tatsachen wird im Abschnitt 3.5.1. zurückzukommen sein.

Art 10 ME enthielt eine zum Art 9 ME vergleichbare Änderung des Wirtschaftskammergesetzes (WKG). Obwohl auch die Verträge, die auf Grundlage der im ME bezeichneten Dienstordnungen mit

---

<sup>48</sup> Vgl Stellungnahme zum ME von *Univ.Prof. Dr. Hanspeter Hanreich, Dr. Manfred Gründler, Dr. Martin Mayr, Hon.Prof. Dr. Gottfried Winkler*, [http://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXV/SNME/SNME\\_00507/index.shtml](http://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXV/SNME/SNME_00507/index.shtml), abgefragt 13.1.2013.

<sup>49</sup> Warum in diesem Fall die höheren Prozentsätze doch zur Anwendung kommen sollten, was auch dem dann beschlossenen SpBegrG entspricht, ist nicht zu erkennen.

Dienstnehmern der WK-Organisation abgeschlossen wurden, dem BPG unterliegen, wurde in den Erl zu dieser Bestimmung nicht ausdrücklich auf das BPG Bezug genommen. Die anderen Teile der Regelung von Pensionsversicherungsbeiträgen entsprechen in ihren wesentlichen Teilen den beschriebenen Vorschriften des ME zu einer Novelle des AKG 1992.

Die im ME enthaltenen weiteren Vorschriften für andere Kammern entsprechen inhaltlich ebenfalls im Wesentlichen den beschriebenen Normen zum AKG und WKG.

Die Art 17 – 28 ME betreffen Unternehmen, die wegen einer entsprechenden Beteiligung des Bundes der Kontrolle durch den Rechnungshof unterliegen. Sie enthalten, jeweils angepasst an die Art der von diesen Unternehmen mit ihren Dienstnehmern abgeschlossenen Verträge, gleiche Vorschriften, wie für die von den Kammern abgeschlossenen Pensionsverträge. Die Tatsache, dass der ME im Rahmen dieser Regelungen manchmal von „Leistungszusagen der Gesellschaft“<sup>50</sup>, manchmal von „direkten Leistungszusagen“<sup>51</sup> spricht, sei an dieser Stelle nur erwähnt und nicht bewertet.

Die Regelung des ME für einen Art 27 sollte zwar ebenfalls Unternehmen, die der Kontrolle durch den Rechnungshof unterliegen, betreffen, hatte aber einen gänzlich anderen Charakter als die übrigen Normen für Unternehmen. Es sollten nämlich durch diesen Artikel nicht bestehende, einfache Bundesgesetze novelliert werden, sondern es wurde vorgeschlagen, ein neues allgemeines, alle Kreditinstitute betreffendes Gesetz zu schaffen. Dieses Gesetz sollte wohl die Bezeichnung „Pensionsregelungen von Kreditinstituten, die der Kontrolle des Rechnungshofs unterliegen“ führen und aus zwei Paragraphen bestehen. Im Unterschied zu den anderen Normen des Gesetzes sollte sich dieses neue Gesetz nicht nur auf Ansprüche aus direkten Leistungszusagen beziehen, sondern sollte alle „Bezugsberechtigte von Ruhe- und Versorgungsbezügen von Kreditinstituten und deren Tochterunternehmen, die auf Grund einer Mehrheitsbeteiligung des Bundes oder einer tatsächlichen Beherrschung durch den Bund auf Grund von finanziellen, wirtschaftlichen oder organisatorischen Maßnahmen der Kontrolle des Rechnungshofs unterliegen,“ erfassen.<sup>52</sup> Die zu leistenden Pensionsversicherungsbeiträge wurden in gleicher Art und Höhe vorgeschlagen wie für die anderen Unternehmen. Die Vollziehung dieses neuen Gesetzes sollte dem Bundesminister für Finanzen zukommen.

### 3.3. Die Stellungnahmen im Begutachtungsverfahren

Im Rahmen des Begutachtungsverfahrens wurden von Institutionen und Einzelpersonen ca 250 Stellungnahmen abgegeben.<sup>53</sup>

In vielen Stellungnahmen wurden Grundrechtsverletzungen und Verfassungsverletzungen, die der ME beinhalten könnte, kritisiert. Insbesondere wurde ausgeführt, dass

- wesentliche Bestimmungen des Gesetzes als Verfassungsbestimmungen beschlossen werden sollten;
- das BezBegrBVG, das vor seiner Novellierung durch das SpBegrG nur für öffentliche Funktionäre galt, nun auf Beamte und Angestellte von bestimmten Unternehmen und Organisationen

<sup>50</sup> Art 18, 19, 20, 21, 23, 24, 25, 26 und 28.

<sup>51</sup> Art 17 und 22.

<sup>52</sup> Die gerade beschriebenen legislativen Fehler wurden in der RV beseitigt. In allen Fällen sollten nach der RV nur direkte Leistungszusagen vom Gesetz erfasst werden.

<sup>53</sup> Homepage Parlament: [http://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXV/I/I\\_00140/index.shtml#tab-VorparlamentarischesVerfahren](http://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXV/I/I_00140/index.shtml#tab-VorparlamentarischesVerfahren), abgefragt 24.11.2014.

ausgedehnt werden sollte.<sup>54</sup> Damit würde die Trennung zwischen öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnissen und privaten Arbeitsverträgen auf Ebene eines Verfassungsgesetzes aufgehoben und gleichzeitig die Gestaltungsmöglichkeiten von privatrechtlich vereinbarten Zusatzpensionen unzulässig beschränkt werden. Wesentliche Schutznormen für Betriebspensionen, die im BPG für die Dienstgeber vorgeschrieben sind, würden damit ebenfalls außer Kraft gesetzt;<sup>55</sup>

- diese Eingriffe nicht nur für neu abzuschließende Verträge gelten sollten, sondern rückwirkend auf Pensionsverträge, die unter Umständen vor vielen Jahrzehnten vereinbart wurden;
- durch die Verfassungsbestimmungen des Art 1 ME eine effiziente Rechtsverfolgung (Art. 6 EMRK) gegen die im Sammelgesetz enthaltenen einfachgesetzlichen Bestimmungen für die Betroffenen bedeutend erschwert, wenn nicht vor österreichischen Gerichten unmöglich gemacht werden würde;
- durch das vorgeschlagene SpBegrG eine Gruppe von Beziehern von Betriebspensionen durch eine unmittelbare Vermögensverschiebung von ihnen zu ihren ehemaligen Arbeitgebern enteignet würden, ohne dass die Voraussetzungen für eine zulässige Enteignung vorliegen würden. Das wurde bereits in diesen Stellungnahmen damit begründet, dass die Beseitigung sog „Schieflagen“, wie sie in den Erl zum ME dargestellt werden würden, keinesfalls geeignet wären, als zwingendes öffentliches Interesse, das eine Enteignung zugunsten von Arbeitgebern rechtfertigen könnte, angesehen zu werden;
- die Abgrenzung des vom Gesetz zu erfassenden Personenkreises gegenüber anderen Beziehern von gleich hohen Betriebspensionen nach unsachlichen Kriterien erfolgen sollte und dadurch der Gleichheitsgrundsatz verletzt werden würde;
- die verfassungsgesetzlich gewährleisteten Rechte der beruflichen Selbstverwaltung verletzt werden würden.

In manchen Stellungnahmen wurde, an wesentliche verfassungsrechtliche Bedenken anschließend, die Frage gestellt, ob durch die vorgeschlagenen Gesetzesänderungen nicht eine Gesamtänderung der österreichischen Bundesverfassung erfolgen würde.<sup>56</sup>

Viele Stellungnahmen kritisierten weiters, dass

- der Begriff „Sonderpension“ irreführend sei, da es in allen durch das vorgeschlagene Gesetz zu erfassenden Fällen entweder um Pensionen im Rahmen eines bestimmten geltenden öffentlich-rechtlichen Pensionsrechts gehe oder um durch das BPG geschützte Betriebspensionen. In beiden Fällen liege keine „Sonderpension“ sondern eine vom Gesetzgeber geregelte, allgemeine Pensionsart vor.
- das vorgeschlagene Gesetz keine Aussagen über die Rechtsnatur des sog „Pensionssicherungsbeitrags“ enthalte. Der vorgeschlagene „Pensionssicherungsbeitrag“ könne weder als Sonderabgabe noch als eine Art Sondersozialbeitrag verstanden werden. Auch dieser Mangel werde die effiziente Rechtsverfolgung erschweren.
- keine Verfahrensvorschrift die Vorschreibung und Einhebung des „Pensionssicherungsbeitrags“ regeln sollte. Es sei nicht einmal ein Verfahren zur Korrektur einer unrichtigen Bemessung des „Pensionssicherungsbeitrags“ durch die einbehaltende Stelle vorgesehen.

---

<sup>54</sup> Kritisch dazu ebenfalls *Mazal*, Sonderpensionenbegrenzung, *ecolex* 2014, 584 (585).

<sup>55</sup> Auch *Mazal*, Sonderpensionenbegrenzung, *ecolex* 2014, 584 (585) sieht im Geltungsbereich des vorgeschlagenen Gesetzes kein System.

<sup>56</sup> Abschnitt 5.9.

- der Bund durch die im ME vorgesehene Verpflichtung der Pensionisten, einen „Pensionsversicherungsbeitrag“ an ihre ehemaligen Dienstgeber zu zahlen, Einnahmenverluste aus der Lohn- und Einkommenssteuer hinnehmen müsse.
- möglicherweise staatsnahe Unternehmen unionsrechtswidrige Beihilfen erhalten würden, da diese Unternehmen im Gegensatz zu anderen Unternehmen ihre Pensionsverpflichtungen nicht zur Gänze einhalten müssten.

Letztlich wurde in ökonomischer Sicht häufig kritisiert, dass durch die geplanten Maßnahmen keinesfalls eine nachhaltige Sicherung des österreichischen gesetzlichen Pensionssystems erreicht werden könne.

Die Europäische Zentralbank machte in ihrer Stellungnahme geltend, dass Art 130 AEUV jedermann, einschließlich der Regierungen der Mitgliedstaaten, verbiete, den nationalen Zentralbanken Weisungen zu erteilen. Dieser Grundsatz der Unabhängigkeit der Zentralbanken umfasse auch die Verpflichtung, nationale Zentralbanken bei der Ausübung ihrer Aufgaben „oder im Hinblick auf ihre Fähigkeit, ihre Aufgaben in operationeller (im Sinne der Personalausstattung) und finanzieller Hinsicht (im Sinne angemessener finanzieller Mittel) weder mittelbar noch unmittelbar“ zu beeinflussen.<sup>57</sup>

### 3.4. Die Regierungsvorlage

Die in vielen Stellungnahmen enthaltenen Bedenken gegen den ME wurden weder von der Regierung noch von den Oppositionsparteien beachtet. Die Medien und manche Kommentatoren verstärkten vielmehr den Druck, weitergehende Eingriffe in die sog Sonder- oder Luxuspensionen zu machen. Die vom BMASK zur Erreichung der erforderlichen Verfassungsmehrheit geführten Gespräche mit den Oppositionsparteien gingen ebenfalls lediglich in die Richtung einer Ausweitung des Geltungsbereichs des geplanten Gesetzes und einer Verschärfung der Pensionseingriffe.<sup>58</sup> So wurde in der Übergangsbestimmung des § 11 Abs 22 BezBegrBVG die Obergrenze für Ruhe- und Versorgungsbezüge von Funktionären etc. nun auf das Dreifache der jeweils geltenden monatlichen Höchstbeitragsgrundlage nach § 45 ASVG herabgesetzt.<sup>59</sup> Diese Herabsetzung der Obergrenze für Ruhe- und Versorgungsgenüsse für Funktionäre etc. sollte auch in Anwartschaftsberechtigungen, die am 1.1.2015 bestehen würden, eingreifen, sie sollte dann aber das Dreieinhalbfache betragen.<sup>60</sup>

Bei jenen Normen, die nach der RV für Unternehmen, die der Kontrolle des Rechnungshofs unterliegen, gelten sollten, wurde nun, um zu vereinheitlichen, vorgeschlagen, dass die Pensionsversicherungsbeiträge nur jene Personen leisten müssen, die mit ihrem Arbeitgeber direkte Leistungszusagen vereinbart haben.<sup>61</sup> Der Geltungsbereich des Gesetzes sollte auch auf alle Tochtergesellschaften von Unternehmen,

<sup>57</sup> 254/SN-16/ME 25. GP, 2. [http://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXV/SNME/SNME\\_01057/index.shtml](http://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXV/SNME/SNME_01057/index.shtml) , abgefragt 13.1.2015.

<sup>58</sup> Im Vortrag an den Ministerrat vom 19.5.2014 führte der BMASK aus, dass bereits der Begutachtungsentwurf unter Einbeziehung der Opposition erstellt wurde. „Bei mehreren Treffen aller Fraktionen, wie auch in Gesprächen mit den einzelnen Fraktionen“ seien „die rechtlichen Regelungsmöglichkeiten im Zusammenhang mit der Begrenzung von Sonderpensionen erörtert“ worden. Auch zur Vorbereitung der Regierungsvorlage seien – ausgehend von den Ergebnissen des Begutachtungsverfahrens – Gespräche mit Vertretern der FPÖ, der Grünen und der NEOS geführt worden. Ministerrat vom 20.5.2015: [http://www.bka.gv.at/site/cob\\_55651/7953/default.aspx](http://www.bka.gv.at/site/cob_55651/7953/default.aspx) , abgefragt 13.1.2015.

<sup>59</sup> Art 1 Z 3 RV.

<sup>60</sup> Art I Z 4 RV. Da die Schwerpunkte dieser Arbeit auf der Beurteilung des Gesamtkonzepts und der verfassungs-, bzw grundrechtlichen Aspekte des SpbegrG liegen, wird in der Folge nur auf jene Änderungen der RV eingegangen, die Kammern und Unternehmen, die der Kontrolle des Rechnungshofs unterliegen, betreffen. Die Änderungen, die andere Bundesgesetze betreffen, müssen eigenen Untersuchungen zugeführt werden.

<sup>61</sup> Art 9 – 27 RV.



die der Kontrolle des Rechnungshofs unterliegen und selbst der Kontrolle des Rechnungshofs unterliegen, ausgeweitet werden.<sup>62</sup> Bei der Verbund AG wurden alle inländischen Konzernunternehmen, die der Kontrolle des Rechnungshofs unterliegen, in den Geltungsbereich einbezogen.<sup>63</sup>

### 3.5. Die Behandlung der Regierungsvorlage im Nationalrat

Die Gespräche zwischen den Regierungsparteien und der Opposition zur Sicherung einer Verfassungsmehrheit hatten auch bei der unmittelbaren Vorbereitung der parlamentarischen Behandlung der RV offenbar weiterhin nur ein Thema – wie können „Sonderpensionen“ weiter reduziert werden. Die Einwendungen von Kritikern, die im Begutachtungsverfahren in vielen Stellungnahmen und in persönlichen Gesprächen vorgebracht wurden, wurden dagegen nicht berücksichtigt.<sup>64</sup>

Die in der Folge wiedergegebene Diskussion über die RV im Sozialausschuss vom 28.5.2014<sup>65</sup>, die Diskussion über das Pensionssystem in einer Aktuellen Stunde und über das SpBegrG in der Plenumsdiskussion vom 12.6.2014<sup>66</sup>, dokumentiert diese Tatsache eindrucksvoll. Aus den Diskussionen geht auch klar der Wille der Abg hervor, die Normen des SpBegrG mit umfangreichen Verfassungsbestimmungen auszustatten, um sie gegen Anfechtungen möglichst abzusichern. Dieser Zweck der Verfassungsbestimmungen wurde in den medialen Berichten und Kommentaren zu den parlamentarischen Verhandlungen stets positiv bewertet.<sup>67</sup>

#### 3.5.1. Die Diskussion im Sozialausschuss

Der Autor dieser Arbeit war als Experte zur Sitzung des Sozialausschusses vom 28.5.2014 eingeladen.<sup>68</sup> Er ist bemüht, keine subjektiven Eindrücke von der Diskussion wiederzugeben, sondern wird als Erkenntnisquelle ausschließlich den Bericht des Ausschusses für Arbeit und Soziales<sup>69</sup> und den Bericht der Parlamentskorrespondenz von der Sitzung des Sozialausschusses vom 28.5.2014<sup>70</sup> benützen.<sup>71</sup> Bemerkungen über die Nichtbehandlung bestimmter Themen und Fakten sind an dieser Stelle nur als Hinweise und nicht bewertend zu verstehen. Die juristische Bewertung dieser „Lücken“ der Diskussion erfolgt später.

Im AB wird die Diskussion mit den eingeladenen Experten mit einem Hinweisen auf Reformen der letzten 20 Jahre im Bereich der gesetzlichen Sozialversicherung eingeleitet. Änderungen hätten sich aber nicht nur auf das ASVG bezogen, sondern auch andere Systeme der Alterssicherung wären bereits - auch

---

<sup>62</sup> Art 16 – 27 RV.

<sup>63</sup> Art 20 RV.

<sup>64</sup> Diese Tatsache kritisiert zB auch *Mazal*, Sonderpensionenbegrenzung, *ecolex* 2014, 584.

<sup>65</sup> 151 BlgNR 25.GP; Ausführlicher Bericht über die Diskussion im Sozialausschuss in der Parlamentskorrespondenz 516 vom 28.5.2014

<sup>66</sup> 30. Sitzung NR 25.GP 12.6.2014

<sup>67</sup> ZB: *Marin*, Sonderpensionenbegrenzungsgesetz, Pressekonferenz vom 25.4.2014, Presseunterlage, <http://www.vol.at/2014/04/Luxuspensionen.pdf>, abgefragt 14.1.2015.

<sup>68</sup> Der Sozialausschuss hatte 5 Experten zu den Beratungen eingeladen, nämlich: *Univ.Prof. Dr. Hanspeter Hanreich*, *SC Mag. Dr. Gerhard Hesse*, *Prof. Dr. Bernd Marin*, *SC Ing. Mag. Andreas Thaller* und *DDDr. Bruno Walter*.

<sup>69</sup> 151 BlgNR 25.GP.

<sup>70</sup> Parlamentskorrespondenz 516 vom 28.05.2014 mit dem Titel „Sonderpensionen werden künftig begrenzt“. Dieser Bericht wurde am 28.5.2014 auch als OTS (OTS0255 5 II NPA0008) veröffentlicht.

<sup>71</sup> *Tezner*, Die Wandlung der österreichisch-ungarischen Reichsidee (1905), VII, beschreibt eine solche Vorgangsweise sehr pointiert wie folgt: „Ich will mich, soweit dies menschlich möglich ist, von einem bestimmten politischen Parteistandpunkt fernhalten, denn vernünftigerweise arbeitet jede politische Partei in ihrer Art auf Volksverdummung hin, da sie genötigt ist, alle Tatsachen zu verschweigen, umzudeuten und abzuschwächen, welche ihrem Standpunkt entgegenstehen.“

mit dem Ziel der Harmonisierung der Pensionsysteme – wiederholt umgestaltet worden. Als Beispiele für solche Reformschritte wurden die „zentrale Reform der Politikerpensionen“ im Jahr 1997, die Pensionsreformen 2000 und 2003 im Bereich des öffentlichen Dienstes und die Reform des Pensionsrechts der ÖBB im Rahmen der Pensionsreform 2000 angeführt. Es wurde auch erwähnt, dass diese Reformen im Bereich des öffentlichen Dienstes zT mit langen Übergangsfristen erfolgten.

Die nächsten Ausführungen des AB beziehen sich auf die Kammern. Es wird behauptet: „Auch im Bereich der Kammern wurden Reformschritte gesetzt.“ Als Beispiel dafür wurden Änderungen der Dienstordnungen der Kammern für Arbeiter und Angestellte und der Bundesarbeitskammer angeführt. Nicht erwähnt wurde dabei, dass diese Dienstordnungen lediglich Muster für die individuell von den Arbeiterkammern mit ihren Mitarbeitern privatrechtlich abgeschlossenen Dienstverträge darstellten. Unerwähnt blieb auch, dass sowohl den Arbeiterkammern als auch den Arbeitnehmern bewusst war, dass ein „Umstieg“ in eine neue Dienstordnung nur mit Zustimmung jedes einzelnen Mitarbeiters möglich war und dass nicht alle Arbeiterkammermitarbeiter einer Vertragsänderung im Sinne der geänderten Dienstordnungen zugestimmt haben.

Danach wurde im AB auf die Existenz von bis jetzt fünf Dienstbestimmungen bei der OeNB hingewiesen und ausgeführt, dass im „Anwendungsbereich der Dienstbestimmungen I und II“ noch „keine Reformmaßnahmen“ ergriffen worden seien. Dass gerade zivilgerichtliche Verfahren zwischen aktiven und ehemaligen Dienstnehmern der OeNB und der OeNB sowie dem Bund zu Verträgen, die auf Basis dieser Dienstordnungen abgeschlossen wurden, geführt werden, wurde nicht erwähnt.<sup>72</sup>

Auch der AB weist auf den Beschluss des Ministerrats „Neuregelung im Zusammenhang mit überdurchschnittlich hohen Bezügen und Ruhebezügen öffentlicher Funktionsträger/innen“ hin, der die Arbeiten am SpBegrG angestoßen habe. Ziel dieses Beschlusses sei es gewesen, eine „nachhaltige Sicherung und verstärkte Harmonisierung von Pensionsregelungen in Bereichen mit Sonderpensionsrechten“ fortzusetzen. Bei den Harmonisierungen sei neben OeNB, Sozialversicherungsträgern und Kammern an Rechtsträger gedacht, die der Kontrolle des Rechnungshofes unterliegen und „die auf einem Organisationsgesetz des Bundes“ beruhen.

Da schon der Titel des Gesetzes, mit dem sich der Sozialausschuss befasste, auf „Sonderpensionen“ hinweist, versuchte auch der Sozialausschuss in Anlehnung an die Formulierungen zu den Sonderpensionen in den ErläutRV sein Verständnis des Begriffs „Sonderpensionen“ darzustellen. „Sonderpensionen“ sollen danach „Zusatzpensionsleistungen abseits der üblichen Pensionsregelungen“ sein. Danach wird sofort klargestellt, dass „zusätzliche Leistungen, die auf Pensionskassenregelungen beruhen“ nach Ansicht des Sozialausschusses nicht als „Sonderpensionen“ gewertet werden sollen.

Nebenbei erwähnt der Sozialausschuss, dass die vorgeschlagene Änderung des BezBegrBVG vor allem Änderungen bei der Definition für „sonstige Funktionäre“ enthalte. Verschwiegen wird dabei allerdings, dass diese neuen „öffentlichen Funktionäre“ neben öffentlich Bediensteten auch die Angestellten von OeNB, Sozialversicherungsträgern, Kammern und Unternehmen, die der Kontrolle des Rechnungshofes unterliegen, sein sollen.

Die folgenden Teile des AB bestehen aus einer stark verkürzten Zusammenfassung der RV, Hinweise auf die verfassungsrechtliche Zuständigkeit des Bundes zur Erlassung eines solchen Gesetzes und formale Hinweise auf die Aussprache der Abg des Sozialausschusses mit 5 Experten.

---

<sup>72</sup> Diese Verfahren waren ja auch Auslöser für das Aufflammen der Diskussion über „Luxuspensionen“.

Zuletzt wurde ein Abänderungsantrag der Abg *Dr. Sabine Oberhauser* und *August Wöginger* eingebracht, der sich auf Pensionen von ehemaligen Sozialversicherungsmitarbeitern bezog. Der Antrag wurde von den Abg der SPÖ, ÖVP, Grünen und Team Stronach angenommen, von den Abg der FPÖ und den NEOS abgelehnt. Drei Abänderungsanträge von Abg *Mag Gerald Loacker* (NEOS) wurden von den Grünen unterstützt aber von SPÖ, ÖVP, FPÖ und dem Team Stronach abgelehnt.

Ferner beschloss der Sozialausschuss gegen die Stimmen der FPÖ, dass der Ausschuss davon ausgehe, dass der Rechnungshof bis spätestens 3 Jahre nach Inkrafttreten des SpBegrG eine Überprüfung der von diesem Gesetz betroffenen Unternehmen und Institutionen bezüglich Umsetzung und Einhaltung des Gesetzes auf „Bundes- und Landesebene“ durchführen und dem Nationalrat einen vergleichenden Gesamtbericht zuleiten werde.

Der Sozialausschuss stellte abschließend den Antrag, der Nationalrat wolle den Gesetzesentwurf für ein SpBegrG die verfassungsmäßige Zustimmung erteilen.

Der Bericht der Parlamentskorrespondenz Nr. 516 vom 28.05.2014 geht über den offiziellen Bericht des Sozialausschusses hinaus und enthält eine anschauliche Darstellung der Diskussionen im Ausschuss. Die Parlamentskorrespondenz ist eine offizielle Einrichtung des Parlaments und berichtet laufend über die Arbeiten des Parlaments. Auf der Parlamentshomepage wird zur Arbeit der Parlamentskorrespondenz ausgeführt: „Die Parlamentskorrespondenz berichtet objektiv, umfassend und parteiunabhängig über das Geschehen im Parlament.“<sup>73</sup> Die Mitarbeiter der Parlamentskorrespondenz nehmen an den Ausschusssitzungen unmittelbar teil. Die Berichte der Parlamentskorrespondenz sind bei der historischen Interpretation, die auf Ausschussberatungen Bezug nehmen will, besonders wertvoll, weil über die Ausschussberatungen selbst keine offiziellen Wortprotokolle geführt werden.

Der Bericht der Parlamentskorrespondenz Nr. 516 weist gleich zu Beginn darauf hin, dass der Ausschuss bereits nach einer Woche nach Einlangen der RV im Nationalrat über diesen Vorschlag beraten habe. Offenbar empfanden die Experten der Parlamentskorrespondenz eine solche Eile für bemerkenswert. Auch die 2. Aussage des Berichts ist wichtig und leitet auf die inhaltliche Diskussion im Ausschuss über. Sie lautet: „Trotz Dutzender negativer Stellungnahmen im Begutachtungsverfahren, vielfach von Einzelpersonen, und anhaltender Kritik von Experten stimmten SPÖ, ÖVP, Grüne und Team Stronach für den Gesetzesentwurf.“

Bereits der 2. Absatz des Berichts beschäftigt sich mit dem zentralen Thema der Ausschussberatungen, nämlich der Diskussion mit den als Experten eingeladenen *Univ.Prof. Dr. Hanspeter Hanreich*, *SC Mag. Dr. Gerhard Hesse*, *Prof. Dr. Bernd Marin*, *SC Ing. Mag. Andreas Thaller* und *DDDr. Bruno Walter*. Wegen seiner zentralen Bedeutung für die Diskussion sei diese Passage des Berichts der Parlamentskorrespondenz, die eingangs noch auf das Begutachtungsverfahren verweist, hier wörtlich wiedergegeben:

„Die Kritik der Experten entzündet sich an ganz konträren Punkten, wie sich auch bei einem heute im Sozialausschuss abgehaltenen Hearing zeigte. Während etwa der Sozialforscher *Bernd Marin* das Gesetzespaket für viel zu zahnlos hält, ortet *Hanspeter Hanreich*, Experte für nationales und internationales Wirtschaftsrecht, einen unsachlichen und verfassungswidrigen Eingriff in bestehende Rechte einzelner Personen. Eine Gruppe von BezieherInnen einer Betriebspension würde de facto

---

<sup>73</sup> <http://www.parlament.gv.at/PAKT/PR/ABO/>, abgefragt 14.1.2015.

enteignet, argumentiert er. *Gerhard Hesse*, Leiter des Verfassungsdienstes des Bundeskanzleramts, ist allerdings überzeugt, dass die Bestimmungen verfassungsrechtlich wasserdicht sind.“

Die Parlamentskorrespondenz weist nach einer Beschreibung des Inhalts der RV und zusätzlicher Wünsche der Oppositionsparteien darauf hin, wie umstritten das Gesetz gewesen wäre. Das zeige auch der Umstand, dass während des Begutachtungsverfahrens mehr als 250 Stellungnahmen im Nationalrat eingelangt seien.<sup>74</sup>

Danach werden die Ausführungen der Experten zusammengefasst. Nach der Reihenfolge der Redner beginnt der Bericht mit den Ausführungen *Hanreichs* unter der Überschrift „*Hanreich* ortet unzulässigen Eingriff in Eigentumsrechte“ und fährt fort:

„Im Rahmen des Hearings bekräftigte *Hanspeter Hanreich*, Experte für Wirtschaftsrecht am Institut für Höhere Studien (IHS), seine bereits im Begutachtungsverfahren geäußerte Kritik am Gesetzentwurf. Es gehe ihm als Betroffenen und seinen Mitstreitern "nicht um irgendwelche Euros", sondern um die Wahrung der Rechtsstaatlichkeit, sagte er. Seiner Meinung nach ist es verfassungsrechtlich und grundrechtlich bedenklich, wie mit einem Gesetz in Eigentum eingegriffen wird. Im Grunde beschneide der Gesetzgeber Betriebspensionen, die durch das Betriebspensionsgesetz besonders geschützt seien. Da die Pensionsversicherungsbeiträge nicht dem Bund, sondern den betroffenen Unternehmen bzw. den Kammern zugute kommen, kann man seiner Auffassung nach von einer Enteignung sprechen.

Kritisiert wurde von *Hanreich* außerdem, dass der Verfassungsgerichtshof die Gesetzesbestimmungen nur eingeschränkt prüfen kann. Damit gebe es keine effektive Rechtskontrolle. *Hanreich* ist aber zuversichtlich, dass der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte bei einer Beschwerde zu Gunsten der Betroffenen entscheiden wird. Einzelne Punkte des Gesetzes wertete *Hanreich* auch als gleichheitswidrig, etwa dass PensionistInnen ehemals staatlicher Banken nicht betroffen sind.“

Als Kontrapunkt wird danach die Wortmeldung *Marins* unter der Überschrift „Luxuspensionen kosten mehr als Hypo Alpe Adria“ zusammengefasst:

„Ganz anders (ergänze: als *Hanreich*<sup>75</sup>) beurteilte *Bernd Marin*, Direktor des Europäischen Zentrums für Wohlfahrtspolitik und Sozialforschung, den Gesetzentwurf. Seiner Meinung nach kann man von keinem massiven Eingriff in bestehende Pensionen sprechen. *Marin* sieht vielmehr das Problem, dass viele Pensionsprivilegien erhalten bleiben. So werden ihm zufolge etwa bei kombinierten Pensionen, also dem Zusammentreffen einer ASVG-Höchstpension und einer Sonderpension, erst ab 107.000 € Jahrespension Pensionsversicherungsbeiträge fällig.

Dass eine absolute Obergrenze für Sonderpensionen eingeführt wird, ist für *Marin* zwar "sehr löblich", durch deren Höhe und großzügige Übergangsregelungen sind seiner Darstellung nach aber weiterhin Sonderpensionen von bis zu 234.000 € im Jahr möglich, bei der OeNB auch darüber hinaus. Bedauert wurde von *Marin* auch, dass die Pensionsversicherungsbeiträge nicht in den öffentlichen Haushalt fließen.

Es sei daher die Frage, ob mit dem Gesetz bestehende Schieflagen tatsächlich beseitigt werden, fasste *Marin* zusammen. Er glaube auch nicht, dass das Gesetz einen Beitrag zur nachhaltigen Sicherung des

---

<sup>74</sup> Der Bericht der Parlamentskorrespondenz über die noch unerfüllten Zusatzwünsche der Opposition und die politische Äußerung des BMASK, sowie die Beschreibung des Inhalts des diskutierten Gesetzentwurfes interessiert in diesem Zusammenhang weniger, daher wird hier sofort auf die Dokumentation der Diskussion mit den Experten übergegangen.

<sup>75</sup> Einfügung durch den Autor.

staatlichen Pensionssysteme leisten könne, und sei überzeugt, dass viel mehr möglich gewesen wäre. Auf lange Sicht würde ihm zufolge für Luxuspensionen wesentlich mehr ausgegeben, als die Hypo Alpe Adria dem Steuerzahler koste.

Die Diskussionen zu *Marins* Debattenbeitrag wurden von der Parlamentskorrespondenz folgendermaßen zusammengefasst:

„Die Berechnungen *Marins* sorgten allerdings sowohl beim zuständigen Sektionsleiter im Sozialministerium *Andreas Thaller* als auch bei den Koalitionsparteien für Kopfschütteln. So warf SPÖ-Abgeordneter *Erwin Spindelberger Marin* vor, bewusst Äpfel mit Birnen zu verwechseln, und machte in Übereinstimmung mit ÖVP-Sozialsprecher *August Wöginger*, SPÖ-Abgeordnetem *Dietmar Keck* und Sozialminister *Rudolf Hundstorfer* darauf aufmerksam, dass BeamtInnen, ÖBB-Bedienstete, AltpolitikerInnen und andere Gruppen ab dem ersten Euro Pensionssicherungsbeiträge zahlen.

Auch die Ausführungen *Marins*, wonach Sonderpensionen im Durchschnitt nur um 1 % bis 2 % gekürzt werden, während die seit der Ära *Schüssel* beschlossenen Pensionsreformen durchschnittliche Pensionseinbußen im ASVG-Bereich von 25 % bewirkten, stießen bei *Hundstorfer* auf heftigen Widerspruch. Man könne Periodenberechnungen über einen Zeitraum von über 30 Jahren nicht mit monatlichen Kürzungen vergleichen, bekräftigte er. *Hundstorfer* geht davon aus, dass Sonderpensionen durchschnittlich um 2 % bis 4 % pro Monat niedriger ausfallen werden, bei einzelnen Sonderpensionen seien es bis zu 10,25 %.“

Die Ausführungen *Thallers* wurden mit der Überschrift „In Einzelfällen Pensionseinbußen bis zu 4.000 € monatlich“ getitelt. Seine Wortmeldungen wurden wie folgt zusammengefasst:

„Auch Sektionschef *Andreas Thaller* warnte davor, fahrlässig mit Zahlen zu hantieren, und verwies unter anderem darauf, dass BeamtInnen, ÖBB-Bedienstete und AltpolitikerInnen bereits jetzt Pensionssicherungsbeiträge zahlen, aus denen der Bund rund 300 Mio. € im Jahr lukriere. Überdies müsse man zwischen Vollpensionen und Zusatzpensionen unterscheiden, gab er zu bedenken. Zwei Drittel der vom Gesetz betroffenen Personen hätten eine Vollpension und würden damit vom ersten Euro an Pensionssicherungsbeiträge zahlen. Nur bei Zusatzpensionen gelte, dass die ASVG-Pension nicht in die Berechnung einfließe. Diese Entscheidung habe man bewusst getroffen, da es problematisch gewesen wäre, bei einer bestimmten Gruppe die ASVG-Pension zu kürzen und bei anderen nicht.

Allgemein wies *Thaller* darauf hin, dass der vorliegende Gesetzentwurf hauptsächlich der "Geschichtsbewältigung" diene. Aufgrund der mittlerweile beschlossenen Harmonisierung der Pensionssysteme und der für öffentliche Unternehmen des Bundes geltenden Schablonenverordnung seien überdurchschnittlich hohe Pensionen in Zukunft ohnehin ausgeschlossen. Auch die im Gesetz verankerte künftige Pensionsobergrenze von 13.590 € hat für ihn in diesem Sinn nur theoretischen Charakter und könnte bestenfalls Personen mit einer direkten Leistungszusage abseits des Einflussbereichs des Bundes treffen.

Um konkrete Beispiele gebeten, wies *Thaller* darauf hin, dass ganz hohe OeNB-Pensionen um bis zu 4.000 € monatlich gekürzt werden. Für ein fiktives Beispiel aus der Wirtschaftskammer rechnet er mit Einbußen von 400 € bis 500 € pro Monat.“

Mit der Überschrift „Gesetz berücksichtigt Empfehlungen des Rechnungshofs“ beschrieb der Bericht der Parlamentskorrespondenz die Ausführungen *Walters* und führte aus:

„Als Vertreter des Rechnungshofs hob *Bruno Walter* hervor, er sehe das vorliegende Gesetz als Versuch, diejenigen Sonderpensionsbereiche, die es noch gibt, zu durchforsten. Seiner Analyse nach hat die Regierung fast alle Empfehlungen, die der Rechnungshof im Zusammenhang mit der Österreichischen Nationalbank ausgesprochen hat, umgesetzt. Das betrifft die jährliche Pensionsanpassung, die Verankerung höherer Pensionsbeiträge und höherer Pensionssicherungsbeiträge, ein späteres Pensionsalter, eine Erhöhung der Gesamtdienstzeit und Abschläge bei frühzeitigem Pensionsantritt. Lediglich die empfohlene Durchrechnung der Bezüge finde sich im Gesetz nicht wieder.

*Walter* zufolge will der Rechnungshof im Frühherbst noch einmal nachrechnen, ob die Einsparungsschätzungen plausibel sind.“

Das Referat *Hesses* wurde mit der Überschrift „Verfassungsgerichtshof kann eingeschränkt prüfen“ eingeleitet. Danach wurde berichtet:

„*Gerhard Hesse*, Leiter des Verfassungsdienstes im Bundeskanzleramt, nahm zum Entwurf aus verfassungsrechtlicher Sicht Stellung und wies darauf hin, dass man bewusst eine verfassungsrechtliche Regelung gewählt habe, da es zu Pensionskürzungen kommen könne, die über das hinaus gehen, was der Verfassungsgerichtshof in der Vergangenheit einfachgesetzlich akzeptiert hat. Damit werde die Prüfbefugnis des Verfassungsgerichtshofs partiell durchbrochen, räumte er ein. Allerdings wird ihm zufolge der Rechtsweg für betroffene Personen nicht beschnitten.

Wie *Hesse* ausführte, kann sich jeder, der vom Gesetz betroffen ist, grundsätzlich an den Verfassungsgerichtshof wenden. Allerdings wird der Maßstab für die Prüfung ein anderer sein als dies bei einfachgesetzlichen Bestimmungen der Fall wäre. Der Verfassungsgerichtshof könnte insbesondere hinterfragen, ob das rechtsstaatliche Prinzip gewahrt bleibe oder durch die Einschränkung seiner Prüftätigkeit verletzt werde. Sollte der VfGH zum Schluss kommen, dass die verfassungsrechtliche Grundordnung durchbrochen werde, müsste man eine Volksabstimmung durchführen.

Dass das Gesetz in die autonome Selbstverwaltung der Kammern eingreift, glaubt *Hesse* nicht. Er verwies in diesem Zusammenhang auch auf ein aktuelles Erkenntnis des Verfassungsgerichtshofs. Es wäre eher ein Problem gewesen, würden die Pensionssicherungsbeiträge an den Bund fließen, sagte er, dies sei aber nicht der Fall.“

Der Hinweis auf zwei Aussagen *Hanreichs* in der Diskussion beschließt den Bericht von diesem Teil der Ausschlussdiskussion. Er lautet: „Die Frage der Kammerautonomie wurde von *Hanspeter Hanreich* allerdings anders bewertet. Im Gegensatz zu *Hesse* vertrat *Hanreich* außerdem die Auffassung, dass auch direkte Leistungszusagen vom Betriebspensionsgesetz geschützt sind.“

Die Parlamentskorrespondenz setzt ihren Bericht mit einer Passage über die Wortmeldungen von Abg der FPÖ unter der Überschrift „FPÖ will noch um Verbesserungen kämpfen“ fort.

Die FPÖ fordere vor allem weitere Verhandlungen zur RV und die Verbindlichkeit des Gesetzes für die Länder.

Die Diskussionsbeiträge der NEOS wurden mit „NEOS setzen sich mit Abänderungsanträgen nicht durch“ überschrieben. Die Hauptforderungen der NEOS wurden folgendermaßen zusammengefasst:

„Namens der NEOS brachte Abgeordneter *Gerald Locker* insgesamt drei Abänderungsanträge ein, die bei der Abstimmung jedoch nur die Unterstützung der Grünen fanden. Er forderte unter anderem,

vertraglich bereits zugesicherte aber erst in Zukunft fällige Sonderpensionen bis zum Jahr 2027 stufenweise auf 70 % der ASVG-Höchstbeitragsgrundlage zu senken, abhängig vom Zeitpunkt des Pensionsantritts. Für neue arbeitsrechtliche Verträge wollen die NEOS überhaupt nur noch Sonderpensionen auf ASVG-Niveau zulassen. Außerdem sollen sich die progressiv gestaffelten Pensionssicherungsbeiträge ihrer Vorstellung nach an der Höhe der ASVG-Höchstpension und nicht an der Höhe der ASVG-Höchstbeitragsgrundlage orientieren und in diesem Sinn bereits ab einer Sonderpension von 3.300 € greifen.“

Weiters wird berichtet, dass *Loacker* sagte, man habe viel erreicht. Das Ergebnis sei besser als das, was zu Beginn am Tisch gelegen sei. Es sei auch klar, dass man „nicht mit dem Fallbeil hineinfahren“ und zugesagte hohe Pensionen mit einem Schlag auf die ASVG-Höchstpension kürzen könne, meinte er. Stufenweise Übergangsregelungen seien aber machbar. Knackpunkt ist für ihn, in welcher Höhe die Pensionsobergrenze für Neuverträge festgesetzt wird, 13.590 € seien für ihn unverantwortlich.

Die Beiträge der Abg der Grünen und des Team Stronach werden mit dem Satz „Grüne und Team Stronach stimmen Gesetz trotz Kritik zu“ zusammengefasst und durch einige Details ergänzt.

Die Ausführungen der Abg der Regierungsparteien werden so zusammengefasst: „SPÖ und ÖVP: Gemeinsam wurde bestmögliche Lösung erreicht“. Bemerkenswert ist bei diesen Ausführung vor allem die Argumentation des BMASK, von der die Parlamentskorrespondenz wie folgt berichtet:

„*Hundstorfer*: Ohne Verfassungsmehrheit bleibt alles beim Alten“. Der Bericht fährt dann fort: „Sozialminister Rudolf *Hundstorfer* appellierte an die Abgeordneten, dem Gesetz zuzustimmen. Würde dieses keine Verfassungsmehrheit erzielen, hieße das, dass alles beim Alten bleibe. Auf Bundesebene seien alle Sektoren erfasst, bekräftigte der Minister, es werde niemand ausgelassen. Eine rasche Beschlussfassung ist für *Hundstorfer* auch deshalb geboten, weil die betroffenen Unternehmen Zeit bräuchten, um die Administration umzustellen.“

Nach Meinung des bei den Ausschussberatungen anwesenden Autors gibt der Bericht der Parlamentskorrespondenz einen guten Überblick über diese Beratungen wieder.

### 3.5.2. Die Diskussion im Plenum

Die 30. Sitzung des Nationalrats vom 12. Juni 2014 beschäftigte sich in einer Aktuellen Stunde mit dem Thema „Systematische Ungerechtigkeit im österreichischen Pensionssystem“ und als TOP 5 der Sitzung mit dem SpBegrG.<sup>76</sup> Die Aktuelle Stunde gab vor allem den Abg der Oppositionsparteien Gelegenheit, über allgemeine Probleme des österreichischen Pensionssystems zu sprechen.<sup>77</sup> In manchen dieser Debattenbeiträge wurden aber auch die sog „Luxuspensionen“ angesprochen.

Abg *Dr. Marcus Franz* (Team Stronach) nahm in diesem allgemeinen Teil der Debatte wohl die Gelegenheit wahr, einen eigenständigen Standpunkt zum SpBegrG, der nicht der Linie und dem Abstimmungsverhalten seiner Partei entsprach, zu dokumentieren.<sup>78</sup> Er führte aus: „Die Luxuspensionen kürzen, das ist ein reflektorischer, das Ressentiment bedienender Ansatz, den jeder

<sup>76</sup> NR 25.GP, 30. Sitzung, 12.6.2014. Parlamentskorrespondenz: [http://www.parlament.gv.at/PAKT/PR/JAHR\\_2014/PK0553/index.shtml](http://www.parlament.gv.at/PAKT/PR/JAHR_2014/PK0553/index.shtml), abgefragt 24.11.2014.

<sup>77</sup> Parlamentskorrespondenz 550 vom 12.6.2014, [http://www.parlament.gv.at/PAKT/PR/JAHR\\_2014/PK0550/index.shtml](http://www.parlament.gv.at/PAKT/PR/JAHR_2014/PK0550/index.shtml), abgefragt 14.1.2015.

<sup>78</sup> Stenografisches Protokoll der Sitzung des NR vom 12.6.2014: [http://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXV/NRSITZ/NRSITZ\\_00030/fname\\_366377.pdf](http://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXV/NRSITZ/NRSITZ_00030/fname_366377.pdf), abgefragt 14.1.2015.



prima vista einmal versteht. Das ist moralisch vielleicht nicht in Ordnung, wenn in Österreich Menschen an die 30.000 € oder vielleicht noch mehr im Monat kassieren. Aber diese Menschen haben Verträge, die sind Verträge eingegangen, privatrechtliche Verträge. Und wir tun jetzt etwas, was den Rechtsstaat und den Staat Österreich wirklich in Frage stellt: wir greifen in diese Verträge überfallsartig ein.“ Er setzte fort: „Darüber muss man diskutieren. Sosehr verständlich und nachvollziehbar das auch ist, dass das viele Bürger für nicht richtig halten und das unfair finden, muss man aber in der Sache tiefer gehen und sich das auch vom Rechtlichen, vom verfassungsrechtlichen ganz genau anschauen. Da ist ein Problem begraben, das wir uns vielleicht eines Tages noch viel genauer anschauen müssen, wenn diese Damen und Herren, die wir jetzt durch das Pensionsbegrenzungsgesetz abräumen, klagen und diese Klage einmal bei der EU landet. Da habe ich meine Zweifel, ob das so gehen wird, denn wir haben einen alten Rechtsgrundsatz, der nennt sich: Pacta sunt servanda. Das heißt, Verträge sind einzuhalten. Das ist ein altrömisches Recht, das noch immer gilt: Die Verträge sind einzuhalten. Das muss man bitte bedenken. Und die Konsequenzen, die aus solchen Entscheidungen entstehen, muss man auch mittragen.“

Die Oppositionsparteien stritten in dieser allgemeinen Diskussion auch darum, ob das SpBegrG ein geeignetes Mittel sein werde, Privilegien abzuschaffen und ob die Teilnahme an Arbeiten zur Schaffung des SpBegrG sinnvoll gewesen wäre oder nicht. Die FPÖ mit ihrem Vorsitzenden, Abg *Strache*, vertrat die Meinung, der vorgelegte Entwurf sei viel zu wenig weitreichend, die Zusammenarbeit mit den Regierungsparteien hätte zu einem „Begräbnis erster Klasse“ geführt. Die Regierung könne sich solche Oppositionsparteien wie zB die Grünen nur wünschen.<sup>79</sup> Auch den NEOS waren die Eingriffe in Pensionen viel zu gering.<sup>80</sup> Die Grünen verteidigten ihre Vorgangsweise der Zusammenarbeit. Abg *Mag Judith Schwentner* (Grüne) trat auch dafür ein, die Eingriffe in die sog Sonderpensionen nur Schritt für Schritt zu tun, um nicht in die Grundrechte der Betroffenen einzugreifen. Sie führte in Richtung FPÖ und NEOS aus: „Vielleicht haben Sie alle schon einmal von der österreichischen Verfassung gehört, vielleicht haben Sie davon gehört, dass es so etwas wie Grundrechte gibt, wie das Recht auf Eigentum, wie den Vertrauensschutz und wir sprechen über Verträge, die in den letzten Jahren geschlossen wurden.“ Diesen Ausführungen zollten die Abg der Grünen, der SPÖ und der ÖVP Beifall, FPÖ und NEOS waren darüber empört. Ein weiteres Zitat aus dieser Diskussion zwischen Abg *Mag Schwentner* und der FPÖ ist bemerkenswert. Abg *Strache* machte den Zwischenruf „Haben Sie dem Professor *Marin* nicht zugehört?“ Abg *Mag Schwentner* beendete kurz darauf ihren Diskussionsbeitrag mit den Worten: „Der Herr Professor *Marin* liest aber die Verfassung nicht entsprechend, habe ich den Eindruck. Danke.“ Sie erhielt dafür Beifall von den Grünen, der SPÖ und der ÖVP.

Die Reden zum Tagesordnungspunkt 5 der Sitzung fielen weniger gegensätzlich aus und enthielten kaum Äußerungen, die für diese Arbeit von Interesse sind. Auch in dieser Diskussion griff die FPÖ die Regierung besonders scharf an, viele Aussagen in den Reden der Abg der anderen Parteien bezogen sich daher auf solche Debattenbeiträge.

---

<sup>79</sup> Zwischenruf von Abg Kickl (FPÖ), NR 25.GP, 30.Sitzung, 12.6.2014, StenProt der Sitzung des NR vom 12.6.2014: [http://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXV/NRSITZ/NRSITZ\\_00030/fname\\_366377.pdf](http://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXV/NRSITZ/NRSITZ_00030/fname_366377.pdf), abgefragt 14.1.2015.

<sup>80</sup> Verschiedene Zwischenrufe von Abg *Strolz* (NEOS), NR 25.GP, 30.Sitzung, 12.6.2014, StenProt der Sitzung des NR vom 12.6.2014: [http://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXV/NRSITZ/NRSITZ\\_00030/fname\\_366377.pdf](http://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXV/NRSITZ/NRSITZ_00030/fname_366377.pdf), abgefragt 14.1.2015.

Die Rede des Sozialsprechers der ÖVP, Abg *August Wöginger*, ist ein Beispiel für den Hauptinhalt dieser Diskussion.<sup>81</sup> Abg *Wöginger* rechtfertigte für seine Partei das Gesetz. Er meinte, es müssten in Zukunft wegen des SpBegrG „diese hohen Pensionen mehr Sicherheitsbeiträge bezahlen.“ Kurz darauf erklärte er auch, warum das SpBegrG mit Verfassungsmehrheit beschlossen werden müsse und wandte sich dabei wieder an die FPÖ-Abg mit den Worten: „Da wird ja so getan, als könnten wir diese Pensionen einfach wegradieren oder um 50, 70 oder 80 Prozent kürzen. Dabei wissen Sie es ganz genau, Herr Kollege *Kickl*: Sie wissen ganz genau, dass auch diese Menschen einen Vertrauensschutz haben, dass wir hier in Eigentumsrechte eingreifen, dass wir auch im Widerspruch zur Europäischen Menschenrechtskonvention stehen. Das hat Professor *Hanreich* ganz klar und deutlich auch im Ausschuss gesagt, dass damit zu rechnen ist, dass eine Klage beim Europäischen Gerichtshof eingereicht wird. Wir verhindern hier mit der Verfassungsmehrheit, dass an den Gerichtshöfen in Österreich Klagen eingereicht werden können, weil wir mit der Verfassungsmehrheit dieses Gesetz beschließen.“ Der Zwischenruf von Abg *Kickl* „Dann hätten wir noch mehr hineinschneiden können!“ unterbrach Abg *Wöginger*, der darauf folgendermaßen fortfuhr: „Nein, da kann man nicht mehr hineinschneiden, weil uns dann dieses Gesetz sicher um die Ohren fliegt, meine Damen und Herren! Und dann erfüllen wir den Zweck schon gar nicht, dass wir bei diesen Luxuspensionen, die zu hoch sind, auch Einschnitte vornehmen. Zu dem stehen wir, aber unter dem Gesichtspunkt der verfassungsrechtlichen Möglichkeiten.“

Die weitere Debatte ist für die Analyse der hier wesentlichen Punkte nicht von Interesse.

Abänderungsvorschläge der NEOS und der Grünen, die weitere wesentliche Verschärfungen des Gesetzes zum Inhalt gehabt haben, erhielten nicht die erforderlichen Mehrheiten.

Einem Abänderungsantrag der SPÖ und ÖVP wurde hingegen zugestimmt. Mit diesem Abänderungsantrag wurde zB die zulässige Obergrenze von Zusatzpensionen im Geltungsbereich des Gesetzes auf das Zweifache der jeweils geltenden Höchstbeitragsgrundlage nach § 45 ASVG weiter gesenkt und die auf die Anwartschaftsberechtigten und Pensionisten der OeNB anzuwendenden Vorschriften weiter zu Lasten dieser Personen verändert.<sup>82</sup>

### 3.5.3. Weitere Diskussionen im Nationalrat

Am 12.6.2014 brachten die Abg *Herbert Kickl*, Kolleginnen und Kollegen den Entschließungsantrag 509/A(E) „Vollständige Abschaffung von Luxuspensionen und Pensionsprivilegien auf allen Ebenen der Republik Österreich“ ein.<sup>83</sup> Einleitend stellten die bezeichneten Abg fest: „In der aktuellen Plenarsitzung vom 12. Juni 2012 wurde nun endlich ein sogenanntes ‚Sonderpensionenbegrenzungsgesetz-SpBegrG‘ auf die Tagesordnung gebracht. Mehr als 20 Jahre nach dem Skandal rund um den roten Arbeiterkammerpräsidenten Alois Rechberger und die Aufdeckung der Pfründe in der Nationalbank durch die FPÖ reagiert nun endlich der für das Pensionswesen in Österreich zuständige Sozialminister und startet den Versuch ‚Luxuspensionen‘ zu deckeln.“ Sie kritisieren vor allem: „Der Entwurf hat somit zusammengefasst zentrale Schwachstellen, die nun mit einer Zweidrittelmehrheit und Schützenhilfe der Grünen auf alle Ewigkeit im Sinne der rot-schwarzen Privilegienritter fortgeschrieben werden sollen:

---

<sup>81</sup> StenProt der Sitzung des NR vom 12.6.2014:

[http://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXV/NRSITZ/NRSITZ\\_00030/fname\\_366377.pdf](http://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXV/NRSITZ/NRSITZ_00030/fname_366377.pdf), abgefragt 14.1.2015.

<sup>82</sup> 9190 Blg StenProt BR vom 16.6.2014, [http://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/BR/I-BR/I-BR\\_09190/fname\\_354557.pdf](http://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/BR/I-BR/I-BR_09190/fname_354557.pdf), abgefragt 24.11.2014.

<sup>83</sup> [http://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXV/I/I\\_00339/fnameorig\\_372466.html](http://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXV/I/I_00339/fnameorig_372466.html), abgefragt 24.11.2014.

- Durch die großzügige Höchstgrenze von 9.060,- Euro und deren Valorisierung durch die Koppelung an die Höchstbemessungsgrundlage schafft man ein neues, durch Zweidrittelmehrheit auf ewig weitergeltendes System von Luxuspensionen mit Ansprüchen, die bis zum 12 fachen eines ASVG-Pensionsbeziehers ausmachen können, anstatt einer tatsächlichen Harmonisierung auf der Basis des ASVG.
- In Altverträge, die 30.000,- Euro und mehr an monatlichem Luxuspensionsbezug umfassen können, wird durch äußerst moderate Pensionsversicherungsbeiträge nur in sehr bescheidenem Maße eingegriffen.
- Pensionskassenregelungen die bisher schon zu einer Privilegierung von ‚Luxuspensionisten‘ geführt haben, werden in dieser Neuregelung nicht berücksichtigt. Für zukünftige Pensionskassenregelungen gibt es keine anspruchsmäßige Deckelung bzw. eine Begrenzung der Beitragszahlungen aus den öffentlichen Haushalten.
- Die Länder und Gemeinden und deren ausgelagerte Gesellschaften und Einrichtungen unterliegen keiner verbindlichen Regelung für eine Übernahme neuer Regelungen im Luxuspensionsbereich.

Damit macht das Projekt der angekündigten ‚Luxuspensionsbegrenzung‘ bereits in seinem Anfangsstadium halt. Eine tatsächliche und vollständige Abschaffung von Luxuspensionen und Pensionsprivilegien auf allen Ebenen der Republik Österreich kann nur so erfolgen, indem alle diese weiterhin bestehenden bzw. neu geschaffenen Privilegien-Baustellen beseitigt werden.“

Der Sozialausschuss hat diesen Entschließungsantrag in seinen Sitzungen am 2.7.2014 und 6.11.2014 in Verhandlung genommen. Er fand keine Mehrheit, weil er lediglich von der FPÖ, den Grünen und dem Team Stronach angenommen wurde. Das Ergebnis dieser Beratungen wurde dem Nationalrat am 20.11.2014 zur Kenntnis gebracht.

### 3.5.4. Weitere Entwicklungen

Von den Diskussionen im Bundesrat ist nichts zu berichten.

Ende 2014 hat sich offenbar der Wille der Abg der Opposition, die österreichische Grundrechtsordnung zu schützen, im Vergleich zu ihrer Haltung bei der Diskussion des SpBegrG, gänzlich gewandelt. 73 Abg der Opposition haben nämlich am 17.12.2014 der Präsidentin des NR einen Antrag auf Gesetzesprüfung gem Art 140 Abs 1 B-VG zur weiteren geschäftsordnungsmäßigen Behandlung überreicht. Bestimmte Normen des HAA-Sammelgesetzes<sup>84</sup> werden darin wegen Verfassungs- und Unionsrechtswidrigkeit angefochten.<sup>85</sup>

Die Abg machen zur Begründung ihres Antrags ua die Verletzung des Bestimmtheitsgebots des Art 18 B-VG, verschiedene Verstöße gegen den Gleichheitssatz, verfassungswidrige Eingriffe in das Eigentumsgrundrecht, Kompetenzwidrigkeiten und Unionsrechtswidrigkeiten geltend. Umfangreiche Anträge und Anregungen an den VfGH garantieren wohl ein langwieriges Verfahren, einschließlich Vorabentscheidung durch den EuGH. Die Tätigkeit des geplanten Untersuchungsausschusses zur Hypo Alpe Adria wird durch Entscheidungen des VfGH daher nicht „behindert“ werden. Umgekehrt wird sicher versucht werden, Ergebnisse aus dem parlamentarischen Untersuchungsausschuss in das Verfahren vor dem VfGH einzubringen.

<sup>84</sup> BGBl I 2014/51.

<sup>85</sup> <https://neos.eu/klub/VfGH-Drittelantrag.pdf> abgefragt 10.1.2015.

Der zitierte Antrag zeigt deutlich, dass den 73 Abg der Opposition die Wahrung der Grundrechte nur dann ein Anliegen ist, wenn es der Unterstützung ihrer politischen Interessen dient.<sup>86</sup> Dass sich die Abg der Opposition bei der Bekämpfung des HAA-Sammelgesetzes überhaupt direkt auf die Verletzung von Grundrechten in einfachgesetzlichen Bestimmungen berufen können, kommt ausschließlich daher, dass das HAA-Sammelgesetz nicht mit Verfassungsbestimmungen „abgesichert“ werden konnte. Dieses Faktum beruht wiederum darauf, dass die derzeitigen Regierungsparteien über keine Verfassungsmehrheit im NR verfügen und die Abg der Opposition bei der Beschlussfassung über das HAA-Sammelgesetz – ganz anders als beim SpBegrG – nicht bereit waren, entsprechende „immunisierende“ Verfassungsbestimmungen zu beschließen.

### 3.6. Zusammenfassung der Diskussionen zu einem SpBegrG

Nach ersten Maßnahmen bereits Anfang der 1960er Jahre wurden in den 1980er Jahren Landesgesetze und Regelungen von Städten mit eigenem Statut beschlossen, die die Pensionen von öffentlichen Funktionären kürzen sollten.<sup>87</sup> Der VfGH hob einige dieser Vorschriften zur Pensionsbegrenzung auf.<sup>88</sup> Da der Gesetzgeber mit dieser Judikatur des VfGH nicht einverstanden war, beschloss er das Bundesverfassungsgesetz über die Begrenzung von Pensionen oberster Organe.<sup>89</sup> Die Verfassungsbestimmung dieses Gesetzes hinderte den VfGH nicht daran, einfachgesetzliche Regelungen zur Bezügebegrenzung an den Grundrechten, insbesondere am Gleichheitsgrundsatz, zu messen.<sup>90</sup> Ein neues Bundesverfassungsgesetz über die Begrenzung von Bezügen öffentlicher Funktionäre (BezBegrBVG) sollte daher den vom Gesetzgeber gewünschten Gesetzesinhalt gegen Anfechtungen immunisieren.<sup>91</sup>

Alle direkten Eingriffe in Bezüge oder Pensionen, die durch das BezBegrBVG vor der Novellierung durch das SpBegrG erfolgten, betrafen nur öffentliche Funktionäre oder Personen, die mehrere Bezüge oder Ruhebezüge vom Bund oder von den Ländern erhielten.

Die Diskussion zum SpBegrG setzte an einem anderen Punkt an. Die Höhe von gesetzlichen Pensionen wurde mit der Höhe von gesetzlichen Pensionen + Zusatz- oder Betriebspensionen verglichen. Der Unterschied in der Rechtsgrundlage von gesetzlichen Pensionen und von Zusatz- oder Betriebspensionen, nämlich einerseits Gesetz, andererseits individuell abgeschlossener Vertrag, wurde von den Befürwortern einer Neuregelung in der öffentlichen Diskussion nie erwähnt. Das Wort „Betriebspensionengesetz“ wurde peinlich vermieden. Nur über die Gesamthöhe der Pensionen wurde gesprochen. Die Bezieher hoher Zusatzpensionen wurden durch neue Wortschöpfungen wie „Luxusrentner“ etc. diskriminiert und als Sündenböcke für die hohen Staatszuschüsse, die in das allgemeine Pensionssystem gehen, verwendet.<sup>92</sup>

---

<sup>86</sup> zB. <http://www.gruene.at/themen/finanzen/jetzt-fix-verfassungsklage-zu-hypo-sondergesetzen>, abgefragt 24.11.2014.

<sup>87</sup> BGBl 1962/16.

<sup>88</sup> ZB VfSlg 11308,11309 und 11310.

<sup>89</sup> BGBl 1987/281.

<sup>90</sup> Der VfGH führte zB aus, dass dieser Regelung „vor allem im Kontext mit der gesamten Bundesverfassung gesehen“, kein Inhalt beigemessen werden kann, „gemäß dem der Bundesverfassungsgesetzgeber den Gleichheitsgrundsatz für den Bereich der sogenannten Politikerpensionen zur Gänze außer Kraft gesetzt hätte.“ VfGH B288/94 vom 21.6.1997 = VfSlg 14.872.

<sup>91</sup> BGBl I 1997/64.

<sup>92</sup> Vgl Entschließungsantrag FPÖ: [http://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXV/I/I\\_00339/fnameorig\\_372466.html](http://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXV/I/I_00339/fnameorig_372466.html), abgefragt 24.11.2014.

Da von den Politikern kein Unterschied zwischen gesetzlichen Pensionen und vertraglich vereinbarten Betriebs- oder Zusatzpensionen gemacht wurde, war es für die Beamten, die ein Konzept für eine gesetzliche Regelung zur Verminderung des Unterschieds zwischen Pensionisten, die Pensionen aus dem allgemeinen Pensionssystem beziehen und Pensionisten mit einer vertraglichen Zusatzpension, entwerfen sollten, naheliegend, ihren Gesetzesentwurf an das BezBegrBVG anzulehnen. Sie schlugen eine Lösung vor, die zwischen der rechtlichen Situation öffentlicher Funktionäre, zwischen öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnissen und privaten Dienstverhältnissen keinen Unterschied machte.

Dieses Konzept und diese Argumentationsmuster wurden erstmals im Vortrag an den Ministerrat vom 19.11.2013 verwendet und der Öffentlichkeit als Konzept zur nachhaltigen Sicherung und verstärkten Harmonisierung von Pensionsregelungen in Bereichen mit „Sonderpensionsrechten“ vorgestellt.

Der Begutachtungsentwurf führte das Konzept eines Sammelgesetzes mit einheitlichen Eingriffen in unterschiedliche Pensionsregelungen zum ersten Mal in Form eines Gesetzentwurfes aus. Mit einem Gesetz nach dem Vorschlag des Entwurfs sollten zwei Ziele erreicht werden: die Beseitigung von „Schieflagen im Zusammenhang mit Sonderpensionen“ und die „Nachhaltige Sicherung der Finanzierung von Pensionsleistungen“. Der Entwurf spricht weder die Tatsache an, dass die Eingriffe in vielen Fällen Enteignungen zugunsten der ehemaligen Arbeitgeber der Pensionisten darstellen würden und versucht auch nicht ausreichend zu erklären, warum bestimmte Gruppen von Pensionisten mit Zusatzpension nach dem BPG von den Enteignungen betroffen sein sollen, andere hingegen nicht. Die einzige Begründung, die für die Enteignung bestimmter Gruppen von Pensionisten angeführt wurde, war, dass jene Rechtsträger, zu deren Gunsten enteignet werden sollte, der Kontrolle des Rechnungshofs unterliegen. Die im Entwurf vorgeschlagenen Verfassungsbestimmungen wurden zT mit der Novellierung des BezBegrBVG erklärt, zT wurde behauptet, dass die Verfassungsbestimmungen zur Kompetenzabsicherung erforderlich wären.

In einer großen Zahl von Stellungnahmen zu dem Begutachtungsentwurf wurden die Eingriffe in Grundrechte der Betroffenen kritisiert und der Versuch, die effiziente Rechtsverfolgung durch die Betroffenen durch Verfassungsbestimmungen zu behindern, als Verletzung des Rechtsstaatsprinzips der österreichischen Bundesverfassung qualifiziert. Alle diese Argumente wurden von den Kritikern des Entwurfs auch medial vertreten.

Die Regierung ging auf die Argumente der Kritiker des Entwurfs nicht ein, sondern brachte einen noch verschärften Entwurf als RV im NR ein. Die Diskussion im Parlament verlief nach denselben Mustern wie die vorhergehende mediale Diskussion. Die von den Kritikern, zuletzt im Sozialausschuss des NR vorgebrachten Argumente in Bezug auf eine Reihe von Verstößen gegen Grundrechte und andere Verfassungsbestimmungen wurden von den Abg, den politische Parteien und jenen Beamten, die den Entwurf vorbereitet hatten, zurückgewiesen. Die Argumentation der Beamten entsprach dabei den von Anfang an vorgebrachten Rechtfertigungen. Die Abg rechtfertigten ihr Abstimmungsverhalten meist damit, dass sie der öffentlichen Meinung nachgeben und daher auch verfassungswidrige Enteignungen und andere mögliche Grundrechtsverstöße in Kauf nehmen müssten. Zusätzlich wurden die Verfassungsbestimmungen von Anfang an damit begründet, dass ohne Verfassungsbestimmung eine erfolgreiche Anfechtung einfachgesetzlicher Regelungen vor dem VfGH zu erwarten wäre.<sup>93</sup>

---

<sup>93</sup> Manche Aussagen in der öffentlichen Diskussion können sogar fast als Verhöhnung der Verfassungsordnung verstanden werden. ZB bezeichnete *Marin* die im SpBegrG vorgesehen Verletzungen von Grundrechten und anderen Verfassungsbestimmungen als „verfassungswerte Bestimmungen“; die NEOS sprechen regelmäßig von

## 4. Die wesentlichsten Normen des SpBegrG für Personen mit privatrechtlichen Dienst- und/oder Pensionsverträgen

Der persönliche Geltungsbereich des BezBegrBVG vor der Novellierung durch das SpBegrG beschränkte sich, abgesehen von wenigen Ausnahmen<sup>94</sup>, auf öffentliche Funktionäre. Der Geltungsbereich des SpBegrG bestimmt sich demgegenüber nach dem jeweiligen Geltungsbereich der novellierten Gesetze und wird zusätzlich durch Verweise auf Dienstordnungen von bestimmten Rechtsträgern umschrieben. Erfasst werden daher nunmehr auch Personen, die einen privatrechtlichen Dienst- oder Pensionsvertrag mit einem Rechtsträger abgeschlossen haben, der der Kontrolle durch den Rechnungshof unterliegt.<sup>95</sup>

Auf folgende wesentliche Neuerungen, die durch das SpBegrG eingeführt wurden, sei hingewiesen<sup>96</sup>:

- Nicht nur die Bezüge von Funktionären sondern auch die von bestimmten Dienstnehmern<sup>97</sup> der OeNB sind im Rahmen der Obergrenzen des § 10 Abs 1 BezBegrBVG festzulegen.<sup>98</sup>
- Für Dienstnehmer von Rechtsträgern, die der Kontrolle des Rechnungshofes unterliegen, sowie deren Angehörige und Hinterbliebene gilt eine Obergrenze für Pensionen.<sup>99</sup> Sie beträgt das Zweifache der jeweils geltenden monatlichen Höchstbeitragsgrundlage nach § 45 ASVG.<sup>100</sup>
- Der einfache Bundesgesetzgeber ist befugt, für die Dienstnehmer von Rechtsträgern, die der Kontrolle des Rechnungshofes unterliegen, einen – dem Dienstrecht der Bundesbeamten grundsätzlich entsprechenden – Beitrag von den Bezügen<sup>101</sup> festzulegen, der an jenen Rechtsträger zu leisten ist, von dem sie die Bezüge oder Leistungen beziehen.<sup>102</sup>

---

„enkelgerechten“ Lösungen, wenn sie Enteignungen und Altersdiskriminierungen meinen. Dagegen wird diese Regelungstechnik von *Mazal*, Sonderpensionenbegrenzung, *ecolx* 2014, 584 deutlich und zu Recht kritisiert.

<sup>94</sup> Einmal die Vorschriften zum sog „Einkommensbericht“ (§ 8 – 9a BezBegrBVG), zum anderen die praktisch bedeutungslosen, möglichen Auswirkungen der §§ 4 und 5 BezBegrBVG auf privatrechtlich vereinbarte Arbeitsentgelte und Pensionen. Nach meinen Informationen mussten diese Normen jedoch nie angewandt werden und wurden daher nie dem VfGH zur Überprüfung vorgelegt. Es ist auch nicht klar, wie diese Normen hätten vollzogen werden sollen, da ja das BezBegrBVG keine Bestimmung enthielt, die den Vertragspartner von Personen, die bei Rechtsträgern, die der Kontrolle des Rechnungshofes unterlagen, angestellt waren, dazu verpflichtete, die Gehalts- oder Pensionszahlungen zu reduzieren. Es gab auch keine Bestimmung, die festgelegt hätte, wem die ersparten Zahlungen endgültig zukommen sollten. Offenbar hat sich der Verfassungsgesetzgeber zu diesen Fragen nichts überlegt, es kann ja nicht angenommen werden, dass er einfach einem Vertragspartner einen Verlust, dem anderen einen Gewinn zukommen lassen wollte.

<sup>95</sup> Die verfassungsrechtlichen Probleme, die durch die vom SpBegrG gewählten Verweisungen auf Dienstordnungen bestimmter Rechtsträger entstehen können, werden in Abschnitt 5.5.1. behandelt.

<sup>96</sup> Inhaltlich wird hier immer auf die jeweilige Norm des BezBegrBVG verwiesen, die den Inhalt der folgenden Novellen von 26 einfachen Bundesgesetzen vorbestimmt, nach mM den einfachen Bundesgesetzgeber dazu beauftragt, solche Normen zu erlassen und zu vollziehen.

<sup>97</sup> Das SpBegrG spricht in allen diesen Fällen von „Bediensteten“ der betroffenen Rechtsträger. Die Verwendung dieses Terminus ist jedoch verfehlt, da die betroffenen Personen in einem privatrechtlichen Dienstverhältnis zu den jeweiligen Rechtsträgern stehen und daher weder Diener noch Bedienstete sind. Diese Arbeit verwendet daher immer den terminologisch korrekten Ausdruck „Dienstnehmer“ oder „Arbeitnehmer“.

<sup>98</sup> § 10 Abs 2 BezBegrBVG.

<sup>99</sup> Der Begriff der „Pension“ wird vom Gesetzgeber nur im Titel und als Teil des Begriffes „Pensionsversicherungsbeitrag“ verwendet. Das SpBegrG spricht immer von Ruhe- und Versorgungsbezügen, obwohl der Begriff „Pension“ im privaten Arbeitsrecht heute üblich ist. Wahrscheinlich geschieht dies auch aus dem Grund, die privatrechtlichen Arbeits- und Pensionsverträge wie öffentlich-rechtliche Dienstverhältnisse erscheinen zu lassen.

<sup>100</sup> § 10 Abs 3 BezBegrBVG.

<sup>101</sup> Auch hier soll darauf hingewiesen werden, dass der gebräuchliche Begriff für das Arbeitsentgelt von Dienstnehmern nicht der „Bezug“ ist.

<sup>102</sup> § 10 Abs 4 Z 1 BezBegrBVG.

- Der einfache Bundesgesetzgeber ist befugt, für die Dienstnehmer von Rechtsträgern, die der Kontrolle des Rechnungshofes unterliegen, sowie deren Angehörige und Hinterbliebene einen „angemessenen Sicherheitsbeitrag“ von den Pensionen festzulegen, der an jenen Rechtsträger zu leisten ist, von dem sie die Bezüge oder Leistungen beziehen.<sup>103</sup>
- In § 10 Abs 5 BezBegrBVG wird festgelegt, dass ein Sicherheitsbeitrag gem § 10 Abs 4 Z 2 BezBegrBVG von Leistungen, die die jeweils geltende monatliche Höchstbeitragsgrundlage nach § 45 ASVG übersteigen, höchstens
  - 10% für jenen Teil, der 100% der monatlichen Höchstbeitragsgrundlage übersteigt,
  - 20% für jenen Teil, der 200% der monatlichen Höchstbeitragsgrundlage übersteigt, sowie
  - 25% für jenen Teil, der 300% der monatlichen Höchstbeitragsgrundlage übersteigt, betragen darf.
- Für Dienstnehmer von Rechtsträgern, die der Kontrolle des Rechnungshofes unterliegen, sowie deren Angehörige und Hinterbliebene können verschiedene pensionsrechtlich relevante Anpassungen an das Dienstrecht der Bundesbeamten vorgenommen werden, wenn sie nicht den Bestimmungen der gesetzlichen Pensionsversicherung oder entsprechenden Bestimmungen unterliegen.<sup>104</sup>
- § 10 Abs 2 und 4 – 7 BezBegrBVG ist auch auf Personen, die zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des SpBegrG (1.1.2015) bereits einen Anspruch auf ein Arbeitsentgelt oder eine Pension gehabt oder bereits bezogen haben, ohne Übergangsfrist anzuwenden.<sup>105</sup>
- § 10 Abs 3 BezBegrBVG ist auch auf Anwartschaftsberechtigte auf eine der betroffenen Pensionsarten sofort anzuwenden. Für diese Personen beträgt jedoch die Obergrenze einer zulässigen Pension das Dreieinhalbfache der jeweils geltenden Höchstbeitragsgrundlage nach § 45 ASVG.<sup>106</sup>
- Vereinbarungen, durch die „im Zeitpunkt des Inkrafttretens“ des SpBegrG bestehende und ab diesem Zeitpunkt gebührende Ansprüche oder bestehende und zukünftige Anwartschaften auf Leistungen gem § 10 Abs 3 BezBegrBVG, für die Beiträge nach dem SpBegrG zu leisten wären, auf eine Pensionskassa übertragen oder in wirtschaftlich vergleichbare Ansprüche umgewandelt werden, bedürfen der Genehmigung des zuständigen obersten Organs des Bundes. Die Genehmigung ist zu versagen, wenn die Vereinbarung zu dem Zweck abgeschlossen wurde, keinen Beitrag iS des SpBegrG zu entrichten.<sup>107</sup>

Durch das SpBegrG wurden auch 26 einfache Bundesgesetze novelliert. Als Beispiele für diese Normen seien angeführt:

- Art 9 – Änderung des Arbeiterkammergesetzes 1992:  
Dem § 78 AKG 1992 wurde ein Abs 6 angefügt, der den von der Kammer einzubehaltenden Pensionssicherungsbeitrag konkretisiert. Dieser Pensionssicherungsbeitrag beträgt:
  - 5% für jenen Teil des Ruhegenusses, der über 100% der monatlichen Höchstbeitragsgrundlage liegt, aber nicht mehr als 150% der monatlichen Höchstbeitragsgrundlage beträgt,

<sup>103</sup> § 10 Abs 4 Z 2 BezBegrBVG.

<sup>104</sup> § 10 Abs 7 BezBegrBVG. Diese Norm betrifft vor allem bestimmte Dienstnehmer der OeNB.

<sup>105</sup> § 11 Abs 22 1.Satz BezBegrBVG.

<sup>106</sup> § 11 Abs 22 2. Satz BezBegrBVG.

<sup>107</sup> § 11 Abs 23 BezBegrBVG.



- 10% für jenen Teil des Ruhegenusses, der über 150% der monatlichen Höchstbeitragsgrundlage liegt, aber nicht mehr als 200% der monatlichen Höchstbeitragsgrundlage beträgt,
- 20% für jenen Teil des Ruhegenusses, der über 200% der monatlichen Höchstbeitragsgrundlage liegt, aber nicht mehr als 300% der monatlichen Höchstbeitragsgrundlage beträgt,
- 25% für jenen Teil des Ruhegenusses, der über 300% der monatlichen Höchstbeitragsgrundlage liegt.

An den Vorschriften für ehemalige AK-Mitarbeiter fällt auf, dass hier das einzige Mal (sowohl im Text als auch in den ErläutRV) auf § 2 Z 2 BPG Bezug genommen wird und die Aussage getroffen wird, dass bestimmte Mitarbeiter der AK Änderungen der Dienst-, Bezugs-, und Pensionsordnung im Bereich des Ruhegenusses, „im vollen Umfang vertraglich vereinbart“ haben.

- Art 10 – Änderung des Wirtschaftskammergesetzes 1998:  
Art 10 SpBegrG enthält eine dem Art 9 SpBegrG vergleichbare Änderung des Wirtschaftskammergesetzes (WKG). Obwohl auch die Verträge, die auf Grundlage der in Art 10 SpBegrG bezeichneten Dienstordnungen mit Dienstnehmern der WK-Organisation abgeschlossen wurden, dem BPG unterliegen, wurde in den ErläutRV zu dieser Bestimmung nicht ausdrücklich auf das BPG Bezug genommen. Die anderen Teile der Regelung von Pensionsversicherungsbeiträgen entsprechen in ihren wesentlichen Teilen den beschriebenen Vorschriften der Novelle des AKG 1992.
- Die im SpBegrG enthaltenen weiteren Vorschriften für andere Kammern entsprechen inhaltlich ebenfalls im Wesentlichen den beschriebenen Normen zum AKG und WKG.
- Die Art 16 – 27 SpBegrG betreffen Unternehmen, die wegen einer entsprechenden Beteiligung des Bundes der Kontrolle durch den Rechnungshof unterliegen. Sie enthalten, jeweils angepasst an die Art der von diesen Unternehmen mit ihren Dienstnehmern abgeschlossenen Verträge, gleiche Vorschriften, wie für die von den Kammern abgeschlossenen Pensionsverträge.

## 5. Rechtliche Beurteilung des SpBegrG

Die folgenden Ausführungen sollen sich ausschließlich auf die Behandlung jener Rechtsfragen beschränken, die in Zusammenhang mit der Beurteilung von privatrechtlich abgeschlossenen Pensionsvereinbarungen zu bedenken und zu beantworten sind. Im Vordergrund wird dabei die Beurteilung der Einführung und Einhebung von sog. Pensionsversicherungsbeiträgen stehen. Es werden aber auch einzelne grundsätzliche Fragestellungen erörtert.<sup>108</sup>

### 5.1. Der Geltungsbereich des SpBegrG

Das Gesetz regelt Teile der Rechtsverhältnisse öffentlicher Funktionäre zum Bund, Teile öffentlich-rechtlicher Dienstverhältnisse (zB von Beamten, ÖBB-Bediensteten) und beeinflusst Betriebspensionen nach dem Betriebspensionsgesetz (BPG). Der Geltungsbereich des SpBegrG ist dem jeweiligen

---

<sup>108</sup> Mazal, Sonderpensionenbegrenzung, ecolex 2014, 584 beschäftigt sich ebenfalls nur mit einzelnen Fragestellungen zum SpBegrG.

Geltungsbereich der novellierten Gesetze zu entnehmen und wird zusätzlich durch Verweise auf Dienstordnungen von bestimmten Rechtsträgern umschrieben.<sup>109</sup>

Das Wort „Sonderpension“ kommt im Gesetz nur als dessen Bezeichnung vor. Es hat keine normative Bedeutung. Die ErläutRV und der Bericht des Sozialausschusses versuchen das Wort „Sonderpension“ zu umschreiben.<sup>110</sup> Sie führen aus: „Der Begriff „Sonderpensionen“ soll dabei Zusatzpensionsleistungen abseits der üblichen Pensionsregelungen erfassen. Zusätzliche Leistungen, die auf Pensionskassenregelungen beruhen, werden danach nicht als „Sonderpensionen“ gewertet.“ Der Hinweis der ErläutRV, dass „übliche Pensionsregelungen“ vom SpBegrG nicht erfasst werden,<sup>111</sup> hilft bei der Interpretation des SpBegrG kaum. Das SpBegrG trennt nicht zwischen „üblichen“ Pensionskassenregelungen und „unüblichen“ anderen Arten von Zusatzpensionen. Auch die ErläutRV und der AB begründen nicht, warum Betriebspensionen, die mit direkten Leistungszusagen vereinbart werden, nicht „üblich“ sein sollen, hingegen jene, die aufgrund von Pensionskassenverträgen zustehen, schon

In Art 1 Z 3 SpBegrG wird durch Änderung des § 10 Abs 3 BezBegrBVG und des § 10 Abs 4 Z 2 BezBegrBVG, der auf die Regelung des § 10 Abs 3 BezBegrBVG verweist, bestimmt, dass durch die folgenden einfachen Bundesgesetze nur Zusatz- bzw Betriebspensionen erfasst werden sollen, die „leistungsorientierte Alters-, Invaliditäts- oder Hinterbliebenenversorgungsleistungen“ darstellen. Nach welchem System eine solche leistungsorientierte Pension vereinbart wird (direkte Leistungszusage, leistungsorientierter Pensionskassenvertrag etc), wird in der Verfassungsbestimmung nicht angesprochen.

Die Novellen zu den erfassten einfachgesetzlichen Regelungen sind in Bezug auf die Regelung des Geltungsbereichs unterschiedlich ausgestaltet. Kriterium für die Umschreibung des Geltungsbereichs des SpBegrG ist bei der OeNB, den Sozialversicherungsträgern und Kammern grundsätzlich die Anwendbarkeit bestimmter interner Dienstordnungen auf den Einzelfall. Nach der Novelle zum AKG 1992 wird jedoch zusätzlich geregelt, dass lediglich Ruhegenüsse aus direkten Leistungszusagen erfasst werden sollen.<sup>112</sup> Die Novelle zum WKG 1998 betrifft demgegenüber alle Bezieher von Ruhe- und Versorgungsgenüssen nach bestimmten Dienstordnungen ohne eine Einschränkung auf direkte Leistungszusagen vorzunehmen.<sup>113</sup> Die Praxis wird zeigen, ob aus diesen unterschiedlichen Regelungen Ungleichbehandlungen entstehen können. Abstrakt kann nicht beurteilt werden, ob zB im Bereich der Arbeiterkammern leistungsorientierte Pensionskassenverträge bestehen, die nicht vom SpBegrG erfasst werden, andererseits im Bereich der Wirtschaftskammern gleichartige Verträge vereinbart wurden, die in die Regelung des Art 10 SpBegrG einzubeziehen wären. In den Art 16 bis 27 wird ausdrücklich auf Ruhe- und Versorgungsgenüsse aus direkten Leistungszusagen verwiesen.

Die verfassungsrechtlichen Probleme, die durch die vom SpBegrG gewählten Verweisungen auf Dienstordnungen bestimmter Rechtsträger entstehen können, werden in Abschnitt 5.5.1. behandelt.

---

<sup>109</sup> Zur Verweisproblematik siehe Abschnitt 5.5.1.

<sup>110</sup> ErläutRV: 140 BlgNR 25.GP, Erl, 2.

<sup>111</sup> AB: 151 BlgNR 25.GP, 2.

<sup>112</sup> Art 9 SpBegrG – Änderung des § 78 Abs 6 AKG 1992.

<sup>113</sup> Art 10 SpBegrG – Ergänzung des § 57 WKG durch einen Abs 5.

## 5.2. Die Rechtsnatur der Pensionssicherungsbeiträge nach dem SpBegrG

Das SpBegrG enthält weder im Gesetzestext noch in den Erläuterungen Aussagen zur Rechtsnatur der Pensionssicherungsbeiträge. Nach mM sind Pensionssicherungsbeiträge, die von öffentlichen Funktionären und von Personen, die in einem öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnis stehen, anders einzuordnen als jene Pensionssicherungsbeiträge, die von Personen zu leisten sind, die mit der OeNB, einem Sozialversicherungsträger, einer Kammer oder einem Unternehmen, das der Kontrolle durch den Rechnungshof unterliegt, einen Vertrag über eine Betriebspension abgeschlossen haben. Dass beide Leistungsverpflichtungen vom Gesetzgeber „Pensionssicherungsbeitrag“ genannt wurden, ist zwar legislativ unschön, kann diese Meinung jedoch nicht erschüttern.

Die Pensionssicherungsbeiträge, die von Beamten und ÖBB-Bediensteten aufgrund des Bezügegesetzes<sup>114</sup> bereits vor dem SpBegrG zu leisten waren und die nun durch das SpBegrG verändert wurden, sind wohl ein Äquivalent für jene Sozialabgaben, die im Rahmen von privaten Arbeitsverträgen aufgrund der gesetzlichen Sozialversicherung zu leisten sind.

Pensionssicherungsbeiträge, die von Pensionisten von OeNB, Sozialversicherungsträgern, Kammern und Unternehmen, die der Kontrolle durch den Rechnungshof unterliegen, nach dem SpBegrG zu leisten sind, sind demgegenüber nach mM direkt durch Gesetz bewirkte Eingriffe in das Eigentum dieser Personen.<sup>115</sup>

Der direkte Eingriff in privatrechtliche Rechtsverhältnisse durch das SpBegrG wird vom Gesetzgeber nicht geleugnet. An einer Stelle der Erläuterungen wird zB erklärt, dass Bestimmungen geltender Einzelverträge, die nach den Dienstbestimmungen I und II der OeNB abgeschlossen wurden und die den Normen der SpBegrG nicht entsprechen, durch diese verdrängt werden sollen.<sup>116</sup>

Ähnliche Aussagen finden sich auch in den Erläuterungen zum Pensionsrecht der ehemaligen Mitarbeiter der Arbeiterkammern.<sup>117</sup> In dieser Passage der Erläuterungen wird beschrieben, dass die Vertragsgrundlagen für Zusatzpensionen von AK-Mitarbeitern von den zuständigen Organen der Arbeiterkammern bereits vor längerer Zeit geändert worden wären, dass diese Veränderungen aber nur gegenüber jenen Vertragspartnern (Mitarbeitern und ehemaligen Mitarbeitern der Arbeiterkammern) gelten würden, die einer Vertragsänderung zugestimmt hätten. Die Erläuterungen führen aus: „Im Hinblick auf den Vertragsschablonencharakter der DBPO waren diese Änderungen für aufrechte Arbeitsverhältnisse nur mit Zustimmung der Betroffenen möglich.“<sup>118</sup> Die Pflicht zur Bezahlung eines Pensionssicherungsbeitrags soll als gesetzliche Verpflichtung nun alle jene treffen, die einer Vertragsänderung nicht zugestimmt haben.

---

<sup>114</sup> Bundesgesetz über die Bezüge und Pensionen der obersten Organe des Bundes und sonstiger Funktionäre (Bezügegesetz), Stammfassung: BGBl. Nr. 1972/273.

<sup>115</sup> Die Frage nach der Rechtsnatur der gesetzlichen Leistungsverpflichtung nach dem 2. Stabilitätsgesetz 2012 wird in laufenden Verfahren, von denen medial berichtet wurde, wohl relevant sein. Sollten diese Pensionssicherungsbeiträge, die an den Bund abzuführen sind, Abgaben sein, wäre die entsprechende Norm wohl aus dem Grund der Verfassungswidrigkeit der Konkurrenz von zwei oder mehreren Abgaben vom selben Besteuerungsgegenstand vom VfGH aufzuheben. Auch solche Normen waren bereits Beispiel für die RSp des VfGH „korrigierende“ Verfassungsbestimmungen. *Funk*, Formenmissbrauch und Verfassungsumgehung durch die Legislative in FS Klecatsky II (1990), 67 (73).

<sup>116</sup> 140 BlgNR25.GP, Erl, 6.

<sup>117</sup> 140 BlgNR25.GP, Erl, 7.

<sup>118</sup> 140 BlgNR25.GP, Erl, 7.

Die Erläuterung zu Normen, die sich auf die anderen Kammern und auf jene Unternehmen beziehen, die der Kontrolle durch den Rechnungshof unterliegen, enthalten keine Aussagen über die Rechtsnatur dieser Pensionssicherungsbeiträge. Der Gesetzgeber ging aber sicher auch für diese Fälle davon aus, dass das SpBegrG unmittelbar in die Vertragsverhältnisse der Betroffenen eingreifen soll.

Aus allen diesen Argumenten kann geschlossen werden, dass es sich bei den Verpflichtungen von öffentlichen Funktionären und Personen, die in einem öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnis stehen, einfach um neue Regeln des Bezügerechts handelt. Demgegenüber sind die Verpflichtungen der Anwartschaftsberechtigten und Pensionisten von OeNB, Sozialversicherungsträgern, Kammern und Unternehmen, die der Kontrolle durch den Rechnungshof unterliegen, völlig neue, direkt durch das SpBegrG geschaffene gesetzliche Verpflichtungen, die ohne Dazwischentreten eines Vollzugsakts erfüllt werden müssen.

### 5.3. Eigentumseingriffe durch einzelne Bestimmungen des SpBegrG

Beiträge, die von Pensionisten von OeNB, Sozialversicherungsträgern, Kammern und Unternehmen, die der Kontrolle durch den Rechnungshof unterliegen, nach § 10 Abs 4 u 5 BezBegrBVG und den durchführenden einfachen Bundesgesetzen zu leisten sind, sind weder Steuern oder Abgaben noch Sozialbeiträge, da sie weder dem Staat noch einem Sozialversicherungsträger zukommen, sondern dem zur Pensionsleistung verpflichteten Vertragspartner einer privatrechtlich begründeten Betriebspension, sondern durch Gesetz bewirkte Eingriffe in das Eigentum bestimmter Personen.<sup>119</sup>

Bei einer Beurteilung von Eigentumseingriffen, die durch das SpBegrG erfolgen, ist selbstverständlich zu berücksichtigen, dass diese durch Verfassungsbestimmungen (Art 1 SpBegrG) „abgesichert“ wurden.<sup>120</sup>

Wenn man der Meinung ist, dass es verschiedene Qualitäten von Verfassungsbestimmungen gibt, die einander über- und untergeordnet sind, ist es möglich, auch verfassungswidrige Verfassungsgesetze zu akzeptieren. Ermutigt durch einige Äußerungen in der Literatur<sup>121</sup>, durch verschiedene Aussagen in Erk des VfGH<sup>122</sup> und durch ein Erk des VfGH, das eine (einfache) Verfassungsbestimmung ausdrücklich als verfassungswidrig aufgehoben hat,<sup>123</sup> sollen hier (einfache) Verfassungsbestimmungen des SpBegrG in Bezug auf ihre Verfassungsmäßigkeit hin untersucht werden. Ein solches Vorhaben erfordert in einem ersten Schritt die verfassungsrechtliche Beurteilung der zu überprüfenden Norm unter Außerachtlassung deren Absicherung durch eine Verfassungsbestimmung.

Als Beispiel soll in der Folge untersucht werden, ob die im SpBegrG vorgesehene Verpflichtung bestimmter Pensionisten, ihren Vertragspartnern Pensionssicherungsbeiträge zu leisten, das Grundrecht auf Eigentum verletzen würde, wenn diese Verpflichtung nicht durch eine Verfassungsbestimmung abgesichert worden wäre.<sup>124</sup>

---

<sup>119</sup> Vgl die Aussagen zum Eingriff in Verträge, die mit der OeNB oder der AK geschlossen wurden in den Erläuterungen, 140 BlgNR25.GP, Erl 6, 7.

<sup>120</sup> Kritik zu dieser Praxis: zB *Funk*, Formenmißbrauch und Verfassungsregelung durch die Legislative in FS Klecastky II (1990), 67 (68ff).

<sup>121</sup> Zusammenfassung der Entwicklung der RSp in *Öhlinger*, Verfassungsgesetzgebung und Verfassungsgerichtsbarkeit, ÖJZ 1990,2.

<sup>122</sup> Vgl die Hinweise von *Funk*, Formenmißbrauch und Verfassungsregelung durch die Legislative in FS Klecastky II (1990), 67.

<sup>123</sup> VfGH G 12/00 VfSlg 16.327.

<sup>124</sup> Das Erk des VfGH G 87 und 88/91 VfSlg 13.492, kann zur Beurteilung der hier zu lösenden Fragestellungen wenig beitragen, obwohl in diesem Erk ein gesetzlicher Eingriff in Betriebspensionen zu entscheiden war. Der VfGH

Da privatrechtliche Pensionsverträge Rechte mit Vermögenswert begründen, fallen sie in den Schutzbereich der Art 5 StGG und Art 1 1. ZP-EMRK.<sup>125</sup> Ein Eigentumseingriff darf nur durch einen durch Gesetz genau umschriebenen Hoheitsakt oder direkt durch ein Gesetz erfolgen. In beiden Fällen muss der Eingriff genau umschrieben werden, um eine verfassungsrechtliche Überprüfung möglich zu machen. Die Eigentumsbeschränkung erfolgt hier unmittelbar durch das SpBegrG.<sup>126</sup>

Nach der RSp des VfGH sind Eingriffe in Grundrechte nur dann zulässig, wenn sie im öffentlichen Interesse notwendig, zur Zielerreichung geeignet und in ihrer konkreten Ausgestaltung verhältnismäßig sind.<sup>127</sup> Das öffentliche Interesse an einer enteignenden Maßnahme muss schwerer wiegen als das Interesse des Betroffenen an der Vermeidung des Eigentumseingriffs. Der Eigentumseingriff darf nicht weiter gehen, als dies zur Erreichung der gesetzlich festgelegten Ziele notwendig ist.<sup>128</sup> Keinesfalls darf der Eigentumseingriff so weit gehen, dass in den Wesensgehalt des Grundrechts eingegriffen wird.

Die Rechtsfrage, ob ein öffentliches Interesse an einer bestimmten Norm, die in ein Grundrecht eingreift, besteht, kann nur beantwortet werden, wenn das Ziel der zu überprüfenden Norm erkennbar ist.<sup>129</sup> Die RSp des VfGH stellt daher an die Zielbestimmung einfacher Bundesgesetze dann höhere Ansprüche, wenn sie in Grundrechte eingreifen.<sup>130</sup>

Der Gesetzestext des SpBegrG enthält keine Zielbestimmungen. Lediglich die ErläutRV nennen zwei Ziele, die mit dem Gesetz erreicht werden sollen, nämlich die „Beseitigung von entstandenen Schieflagen im Zusammenhang mit Sonderpensionen“ und die „Nachhaltige Sicherung der Finanzierung von Pensionsleistungen“.<sup>131</sup> Welches öffentliche Interesse an der Erreichung dieser Ziele bestehen soll, wird weder im Gesetz selber, noch in Materialien zum Gesetz näher erklärt.

Das SpBegrG ist ein Sammelgesetz, das viele Gesetze verändert, die zT völlig unterschiedliche Pensionssysteme errichten oder die auf allgemeinen Normen zur Ausgestaltung und Sicherung von privatrechtlich vereinbarten Pensionen aufbauen. Im Wesentlichen handelt es sich dabei um Vorschriften, die öffentliche Funktionäre betreffen, Normen, die öffentlich-rechtliche Dienstverhältnisse regeln und Normen, die den Rahmen für privatrechtlich vereinbarte Pensionen abgrenzen. Zur letzten Gruppe von Normen zählt va das BPG. Nun könnte man aus dem Konzept eines Sammelgesetzes und den ErläutRV schließen, dass der Gesetzgeber mit Erlassung des SpBegrG die Unterschiede zwischen

---

musste sich in diesem Fall nämlich gar nicht intensiver mit den grundrechtlichen Problemen des Art I § 7 Abs 1 ÖIAG-Finanzierungsgesetzes 1987 auseinandersetzen, weil die betreffende Norm wegen weitgehender inhaltlicher Unbestimmtheit nicht geeignet war, Grundlage für eine gleichheitskonforme Vollziehung zu bilden. *Handstanger*, Gleichheitssatz und Bestimmtheit eines Gesetzes, ZfV 1994, 18.

<sup>125</sup> Dabei kommt es nicht darauf an, ob die Rechtsposition privatrechtlicher oder öffentlich-rechtlicher Art ist. VfSlg 19.016; 19.150. Nach der RSp des EGMR gehören auch staatliche Pensionsansprüche (ÖJZ 2003, 516) und Pensionsansprüche bei Vorsorgesystemen von freien Berufen wie Rechtsanwälten (Klein, NL 2011,73) zum Eigentum iS des Art 1 1. ZP-EMRK.

<sup>126</sup> zB *Öhlinger/Eberhard*, Verfassungsrecht<sup>10</sup> (2014), 396, 398.

<sup>127</sup> zB *Öhlinger/Eberhard*, Verfassungsrecht<sup>10</sup> (2014), 399; zB VfSlg 19.635/2012.

<sup>128</sup> zB *Öhlinger/Eberhard*, Verfassungsrecht<sup>10</sup> (2014), 399 mit weiteren Verweisen auf die RSp des VfGH. ZB VfSlg 17.817/2006, 19.532/2011.

<sup>129</sup> Die Versuche *Mazals*, „legitime Ziele“ für eine gesetzliche Regelung, wie sie im SpBegrG beschlossen wurde, zu finden, können nicht überzeugen. *Mazal*, Sonderpensionenbegrenzung, *ecolex* 2014, 584 (587).

<sup>130</sup> *Berka*, Verfassungsrecht<sup>5</sup> (2014), Rz 500 ff; *Tomandl*, Rechtspolitische Gestaltungsmöglichkeiten des Gesetzgebers bei der Pensionsreform, ZAS 1996, 73.

<sup>131</sup> ErläutRV: 140 BlgNR25.GP, Vorblatt,1.

allen diesen Pensionssystemen und Pensionsarten, vor allem zwischen gesetzlich geregelten Pensionen und privatrechtlich vereinbarten Betriebspensionen, beseitigen möchte.<sup>132</sup>

Ein derartiges Ziel wäre ohne Verstoß gegen grundrechtliche, andere verfassungsrechtliche und unionsrechtliche Bestimmungen wohl nicht zu erreichen. ZB schließt die Autonomie von Selbstverwaltungskörpern eine durch Gesetz erzwungene Gleichschaltung der Rechtspositionen von Angestellten dieser Selbstverwaltungskörper mit Personen in öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnissen oder mit öffentlichen Funktionären aus. Es ist ja gerade ein Wesensmerkmal der Selbstverwaltung, nicht in die staatliche Verwaltung ieS eingegliedert zu sein.<sup>133</sup> Das Recht auf Privatautonomie, das selbstverständlich für alle Gruppen von durch das SpBegrG betroffenen Rechtsträgern gilt, ist ein Teil des Grundrechts auf Eigentum und würde bei Erreichung eines „Gleichschaltungszieles“ ebenfalls verletzt werden. Bei der Erlassung von Vorschriften, die die Rechtsverhältnisse der OeNB regeln sollen, muss der Gesetzgeber die unionsrechtliche Verpflichtung der Mitgliedstaaten, die Unabhängigkeit der Zentralbanken zu wahren, beachten und darf daher auch nicht in die Rechte der österreichischen Zentralbank, ihre privatrechtlichen Dienstverträge nach ihren Überlegungen zu regeln, eingreifen.

Ob ein eingeschränktes Ziel, nämlich etwa noch bestehende Schieflagen in den Pensionssystemen der öffentlichen Funktionäre und Personen in öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnissen beseitigen zu wollen, iS *Mazals* „legitim“ wäre,<sup>134</sup> wird hier nicht untersucht.

Das erste in den ErläutRV genannte Ziel des SpBegrG kann somit nicht so weit verstanden werden, dass es auch eine Vereinheitlichung von bestimmten gesetzlichen Pensionsansprüchen mit Ansprüchen aus privatrechtlich vereinbarten Betriebspensionen umfassen würde.

Ist das zweite in den ErläutRV genannte Ziel des SpBegrG, die „Nachhaltige Sicherung der Finanzierung von Pensionsleistungen“,<sup>135</sup> in der Lage, Basis für die eine Grundrechtsprüfung einzelner Normen des SpBegrG abgeben zu können? Zuerst stellt sich dabei die Frage, ob dieses Ziel nur die Sicherung von gesetzlichen Pensionen umfassen soll oder auch die nachhaltige Sicherung von Pensionsleistungen aus Betriebspensionen.<sup>136</sup>

Die Auslegungsvariante, das Ziel einer nachhaltigen Sicherung von Pensionsleistungen würde ohne Unterschied alle Pensionsarten, wenn sie nur von Kammern, Sozialversicherungsträgern, der OeNB oder von Unternehmen, die der Kontrolle durch den Rechnungshof unterliegen, umfassen, trifft wahrscheinlich die Vorstellungen der Abg bei der Beschlussfassung des SpBegrG. Die Abg wollten wohl nicht zwischen gesetzlichen Pensionen und Zusatz- oder Betriebspensionen unterscheiden, sondern nur die Summe der einzelnen durch Gesetz und Einzelvertrag zustehenden Pensionsleistungen betrachten und dann die addierten Ansprüche wesentlich reduzieren. Nur eine solche Sicht auf die verschiedenen Pensionsarten kann zB zur Ansicht führen, die in den ErläutRV wiedergegeben wird, dass sich die Einnahmen des Bundes quasi automatisch erhöhen würden, wenn die OeNB oder die anderen erfassten Rechtsträger weniger Ausgaben für Pensionen zu leisten hätten. Eine solche Ansicht ist jedoch verfehlt.

---

<sup>132</sup> Die Oppositionsparteien verfolgen offenbar dieses Ziel: ZB *Glawischig*, Standard, 7.11.2014, *Loacker*, „NEOS: Privilegien-Stadel bei Sonderpensionen muss ein Ende finden“, OTS0071, 28. Mai 2014, 10:35, [http://www.ots.at/presseaussendung/OTS\\_20140528\\_OT0071/neos-privilegien-stadel-bei-sonderpensionen-muss-ein-ende-finden](http://www.ots.at/presseaussendung/OTS_20140528_OT0071/neos-privilegien-stadel-bei-sonderpensionen-muss-ein-ende-finden) .

<sup>133</sup> Abschnitt 5.5.2.

<sup>134</sup> *Mazal*, Sonderpensionenbegrenzung, *ecolex* 2014, 584 (587).

<sup>135</sup> ErläutRV: 140 BlgNR25.GP, Vorblatt, 1.

<sup>136</sup> Vgl *Mazal*, Sonderpensionenbegrenzung, *ecolex* 2014, 584 (587) Abschnitt „Pensionsversicherung?“.

Geringere Ausgaben eines Unternehmens führen nicht gleichsam automatisch zu höheren Gewinnen und schon gar nicht zu höheren Dividendenzahlungen. Außerdem erhöhen sich die privatwirtschaftlichen Verpflichtungen des Bundes nicht, wenn Unternehmen, an denen der Bund beteiligt ist, Verpflichtungen – zB aus Dienstverträgen mit ihren Dienstnehmern - übernommen haben. Nur die Unternehmen selbst sind in einem solchen Fall verpflichtet, vereinbarte Betriebspensionen zu bezahlen und das BPG insgesamt einzuhalten. Der Bund haftet für solche Verpflichtungen lediglich wie jeder andere Eigentümer eines Unternehmens, nämlich nur dann, wenn er ein eigenes Verhalten setzt, das ihn schadenersatzpflichtig machen würde. Daher kann sich der Bund auch nichts ersparen, wenn er durch Gesetz zugunsten der Unternehmen, an denen er beteiligt ist, eingreift und dafür die durch einen Pensionsvertrag Berechtigten schädigt.

Ein solches Verständnis des Regelungszieles des SpBegrG würde an der Verfassungswidrigkeit jener Maßnahmen, die zur Zielerreichung notwendig wären, nichts ändern. Eine Zielbestimmung, die zu einer teilweisen Gleichschaltung von gesetzlichen Pensionen und Betriebspensionen führen würde, kann dem Gesetzgeber somit nicht unterstellt werden.

Auf den ersten Blick wäre es hingegen zulässig, durch das SpBegrG nur die allgemeinen gesetzlichen Pensionsleistungen nachhaltig sichern zu wollen. Dann wäre die Aussage der RV gedanklich durch das Wort „gesetzlichen“ oder „staatlichen“ vor dem Wort „Pensionsleistungen“ zu ergänzen. Beschränkt man die Zielbestimmung der ErläutRV vorerst auf diesen Inhalt, ist zu überlegen, ob ein derart weites und unbestimmtes Ziel eines Gesetzes, das wesentliche Eingriffe in Grundrechte beabsichtigt, überhaupt Anlass und Rechtfertigung für konkrete Eigentumsbeschränkungen sein kann.<sup>137</sup>

Wäre die Formulierung eines allgemeinen Ziels wie „nachhaltige Sicherung des gesetzlichen Pensionssystems“ tatsächlich ausreichend, um einen Eingriff in Grundrechte in Erwägung zu ziehen, würde das bedeuten, dass die Formulierungen von Zielen für geplante Gesetze beliebig werden würden. Allgemeine Ziele, wie „Entlastung des Bundeshaushalts“, könnten dann zB auch Prüfmaßstab für jegliche diskriminierende Enteignungen abgeben. Gerade einen solchen Zustand will jedoch die RSp des VfGH verhindern, wenn sie verlangt, dass die Ziele, die mit Eingriffen in Grundrechte erreicht werden sollen, ausreichend genau bestimmt sein müssen. Nur wenn der Gesetzgeber in der Lage ist, ein aktuelles und konkretes Ziel zu formulieren und wenn die ergriffenen Maßnahmen geeignet sind, den aktuellen Bedarf unmittelbar zu decken, sind Eigentumseingriffe zulässig.<sup>138</sup>

Für die hier erfolgende Beurteilung bedeutet dies, dass die Zielvorgabe „Nachhaltige Sicherung der Finanzierung von Pensionsleistungen“ gedanklich weiter eingeschränkt werden muss. Für eine Grundrechtsprüfung geeignet wäre wohl zB das Ziel „Lösung akuter Finanzierungsprobleme im staatlichen Pensionssystem“. Wenn ein solches Ziel erreicht werden soll, wäre es denkbar, auch Eingriffe in das Eigentum von Personen vorzunehmen zu dürfen. Liegen nun derzeit akute Finanzierungsprobleme für das staatliche Pensionssystem vor?

Wenn man die Aussagen sowohl des zuständigen BMASK als auch die Aussagen der Kommission zur langfristigen Pensionssicherung ernst nimmt, besteht in Österreich keine unmittelbare Gefährdung für

---

<sup>137</sup> An dieser Stelle möchte ich Herrn *Univ.Prof. Dr. Bernd-Christian Funk* für die Gespräche, die wir zu der vorliegenden Arbeit geführt haben, danken. Gerade der oben abgehandelte Gedanke geht auf ein solches Gespräch zurück.

<sup>138</sup> VfSlg 12.094/1989; 19.687/2012; *Hengstschläger/Leeb*, Grundrechte (2013) 136.

das allgemeine Pensionssystem.<sup>139</sup> Eine Gefährdung für das gesetzliche Pensionssystem wird von allen erst dann gesehen, wenn keine rechtzeitigen Änderungen vorgenommen werden. Wann dieser Zeitpunkt vorliegen wird, wird von den einzelnen Politikern und Experten unterschiedlich beurteilt. Da dieser Zeitpunkt im Moment des Beschlusses des SpBegrG jedenfalls noch nicht vorlag – andernfalls hätte der Gesetzgeber sofort eine umfassende Pensionsreform durchführen müssen – sind Eigentumseingriffe keinesfalls zulässig.<sup>140</sup> Die Notwendigkeit und Angemessenheit der Maßnahme muss nicht mehr untersucht werden.

Selbst wenn man der Ansicht wäre, dass eine aktuelle Gefährdung für die Sicherheit des allgemeinen Pensionssystems vorläge, wäre ein Eigentumseingriff, wie in der Folge begründet wird, dennoch nicht zu rechtfertigen. Dies wäre nämlich nur dann möglich, wenn die im Gesetz gewählten Maßnahmen geeignet wären, die angenommene aktuelle Gefährdung zu beseitigen. Zur Beantwortung der Frage, ob eine Eignung der beabsichtigten Maßnahmen gegeben wäre, um die aktuelle Gefährdung zu beseitigen, müssten zumindest die Zuschüsse, die der Bund jährlich an die Sozialversicherungssysteme leistet und der erwartete Ertrag der Maßnahmen des SpBegrG einander gegenüber gestellt werden. Folgende Zahlen für einen solchen Vergleich sind bekannt:

- 2014 bezahlte der Bund ca 8 Mrd € an die Sozialversicherungsträger, damit diese die gesetzlich bestimmten Pensionen auszahlen können. Der Bedarf an Zuschüssen steigt jährlich.<sup>141</sup>
- Nach den ErläutRV sind durch Pensionssicherungsbeiträge nach dem SpBegrG insgesamt, das heißt für die Rechtsträger, bei denen die Einnahmen aus den Pensionssicherungsbeiträgen verbleiben sollen und beim Bund insgesamt ca € 7 Mio/Jahr zu erwarten.<sup>142</sup>

Das Institut für Höhere Studien (IHS) hat im Februar 2015 eine statistische Untersuchung der Einkommenssituation von Pensionisten beendet.<sup>143</sup> Zum Zeitpunkt der Untersuchung waren vollständige Daten erst für 2011 veröffentlicht. Die Studie des IHS bezieht sich daher auf die Pensionshöhen im Jahre 2011. Grundlegende Veränderungen in der Pensionsstruktur haben sich seit diesem Zeitpunkt sicher nicht ergeben. Folgende Ergebnisse der Untersuchung sind wesentlich, wenn Personen mit eigener Pension in Zusammenhang mit dem SpBegrG betrachtet werden sollen:<sup>144</sup>

Gesamtzahl der Personen mit eigener Pension (2011): 1,764.552

Anzahl dieser Personen mit Pensionen

1. bis zur Ausgleichszulage: 518.434
2. von der Ausgleichszulage bis zur Höchstpension: 1,120.953

---

<sup>139</sup> Kommission zur langfristigen Pensionssicherung, Bericht über die langfristige Entwicklung der gesetzlichen Pensionsversicherung für den Zeitraum 2013 bis 2060. November 2014  
[http://www.sozialministerium.at/cms/site/attachments/1/8/3/CH2818/CMS1401714744658/gutachten\\_20141.pdf](http://www.sozialministerium.at/cms/site/attachments/1/8/3/CH2818/CMS1401714744658/gutachten_20141.pdf), abgefragt 10.1.2015.

<sup>140</sup> Gutachten der Kommission zur langfristigen Pensionssicherung (Teil II) vom November 2014,  
[http://www.sozialministerium.at/cms/site/attachments/1/8/3/CH2818/CMS1401714744658/gutachten\\_2015\\_teil\\_i\\_und\\_ii.pdf](http://www.sozialministerium.at/cms/site/attachments/1/8/3/CH2818/CMS1401714744658/gutachten_2015_teil_i_und_ii.pdf), abgefragt 10.1.2015.

<sup>141</sup> ZB: Presseaussendung [http://www.ots.at/presseaussendung/OTS\\_20141125\\_OTS0145/wkoe-neuestes-gutachten-der-pensionskommission-laesst-alarmglocken-schringen](http://www.ots.at/presseaussendung/OTS_20141125_OTS0145/wkoe-neuestes-gutachten-der-pensionskommission-laesst-alarmglocken-schringen), abgefragt 10.1.2015.

<sup>142</sup> ErläutRV, 140 BlgNR 25.GP Vorblatt, 1.

<sup>143</sup> Heil/Walch, Die Einkommenssituation von PensionistInnen, Pensionshöhen im Vergleich (2015)

<sup>144</sup> Nochmals sei darauf hingewiesen, dass die hier veröffentlichten Zahlen aufgrund von gesichertem Zahlenmaterial ermittelt wurden.



3. von der Höchstpension bis zur Höchstbeitragsgrundlage: 85.723
4. von der Höchstbeitragsgrundlage bis 72.800 €/Jahr (di HBG + 1.000 €/Monat): 20.475
5. 72.800 €/Jahr (di HBG + 1.000 €/Monat) bis 86.800 €/Jahr (di HBG + 2.000 €/Monat): 9.883
6. 86.800 €/Jahr (di HBG + 2.000 €/Monat) bis 99.220 €/Jahr (di HBG + Höchstpension): 3.857
7. über 99.220 €/Jahr: 5.227

Daraus ergibt sich ua:

1. Personen mit Pensionen unter der Höchstbeitragsgrundlage: 1,725.110
2. Personen mit Pensionen über der Höchstbeitragsgrundlage: 39.442

Diese Gesamtzahlen werden in der Studie des IHS folgenden Gruppen von Pensionisten zugeordnet:

1. Bezieher von Alterspensionen
2. Bezieher einer vorzeitigen Alterspension
3. Bezieher von Invaliditäts-, Berufs- und Erwerbsunfähigkeitspensionen
4. Bezieher eines Ruhegenusses (Beamte)

Weiters wurde aufgeschlüsselt nach:

1. Pensionisten der Pensionsversicherungsanstalt
2. Pensionisten der Sozialversicherungsanstalt der gewerblichen Wirtschaft
3. Pensionisten der Sozialversicherungsanstalt der Bauern
4. Pensionisten der Versicherungsanstalt für Eisenbahn und Bergbau
5. Pensionisten von Krankenfürsorgeanstalten (zB Gemeinde Wien)
6. Pensionisten von Betriebskrankenkassen
7. Ruhegenussbezieher der Bundesversicherungsanstalt
8. Rest

Nach dieser Untersuchung erhalten somit ca 1,8 Mio Personen eine eigene Pension. Lediglich 9.000 bis 9.500 oder 0,5% der Personen mit eigener Pension beziehen eine Gesamtpension (di die Summe aus allen Pensionseinnahmen), die höher ist als die, die vom SpBegrG als Untergrenze für die Verpflichtung zur Zahlung eines Pensionssicherungsbeitrags festgelegt wurde.<sup>145</sup> Da sich aber das SpBegrG nicht auf alle Personen mit Pensionen über dieser Untergrenze bezieht, sind nicht ca 9.000 sondern wahrscheinlich nur ca 4.500 Personen verpflichtet, Pensionssicherungsbeiträge zu leisten. Unternimmt man eine grobe Schätzung jener Beträge, die von allen zur Leistung eines Pensionssicherungsbeitrags Verpflichteten gezahlt werden müssen, kommt man unter Verwendung des Zahlenmaterials dieser Studie auf ca 6,3 Mio € jährlich. Das entspricht in etwa den nach den ErläutRV pro Jahr zu erwarteten Gesamteinnahmen aus Pensionssicherungsbeiträgen in Höhe von € 7 Mio/Jahr.<sup>146</sup>

Die ermittelten Zahlen zeigen anschaulich, dass sich der Gesetzgeber durch Eigentumseingriffe in die Vermögen von Pensionisten, die Zusatz- oder Betriebspensionen beziehen, nie relevante Beträge für das Bundesbudget erwarten kann, weil die Anzahl der Pensionisten mit relativ hohen Gesamtpensionen im Verhältnis zur Gesamtzahl der Pensionisten sehr gering ist.

<sup>145</sup> Dazu wurden alle Pensionisten, die mehr als die Höchstbemessungsgrundlage + 2.000 € als eigene Pension beziehen, berücksichtigt.

<sup>146</sup> Die ErläutRV sprechen von den erwarteten Einnahmen für das Bundesbudget und für die anderen erfassten Rechtsträger, 140 BlgNR 25.GP Vorblatt,1.

Weiters ist in Betracht zu ziehen, dass die Pensionssicherungsbeiträge von Betroffenen aus den Bereichen OeNB, Sozialversicherungsträger, Kammern und Unternehmen, die der Kontrolle durch den Rechnungshof unterliegen, schon nach dem Willen des Gesetzgebers selbst, mit keinem Euro zur nachhaltigen Sicherung des staatlichen Pensionssystems beitragen können, da diese Mittel ausdrücklich bei jenen Rechtsträgern, die die Pensionen auszahlen, verbleiben sollen. Durch die Verpflichtung der Betroffenen aus diesem Bereich, einen Pensionssicherungsbeitrag an die Schuldner ihrer Pensionsverträge zu leisten, wird vielmehr ein Einnahmenverlust des Bundes entstehen, da sich das Einkommensteueraufkommen des Bundes durch den Abzug der Pensionssicherungsbeiträge von den Pensionen der betroffenen Personen verringern wird.

Die im SpBegrG vorgesehenen Eigentumseingriffe sind somit auch nach dieser Überprüfungsvariante zur Erreichung des selbst gewählten Zieles ungeeignet. Ob die im SpBegrG gewählten Maßnahmen verhältnismäßig sind, braucht daher auch bei dieser Annahme nicht mehr überprüft zu werden. Sie wären daher, wären sie nicht durch Verfassungsbestimmungen „abgesichert“ worden, nach allen Varianten der Überprüfung verfassungswidrig.

#### **5.4. Verstoß gegen den Gleichheitsgrundsatz durch einzelne Bestimmungen des SpBegrG**

Zur Überprüfung des SpBegrG in Richtung möglicher Gleichheitswidrigkeiten muss wieder so vorgegangen werden wie oben bei der Untersuchung möglicher Eigentumseingriffe dargelegt wurde. Die folgenden Ausführungen gehen daher zuerst von einem hypothetischen Gesetzestext eines SpBegrG ohne Verfassungsbestimmungen aus. Als Beispiel werden wieder die Bestimmungen zu den Pensionssicherungsbeiträgen durchleuchtet.

Das SpBegrG führt, wie schon detailliert dargestellt wurde, Pensionssicherungsbeiträge nur für Personen ein, die eine Betriebspension von der OeNB, den Sozialversicherungsträgern, manchen Kammern und von Unternehmen, sofern und solange diese der Kontrolle des Rechnungshofs unterliegen, erhalten. Eine solche Verpflichtung besteht für andere Personen, die eine Betriebspension beziehen oder beziehen werden, nicht. Warum nur die erfasste Gruppe einen sog Pensionssicherungsbeitrag an ihren Schuldner zahlen soll, geht aus dem Gesetz nicht hervor und wird in den ErläutRV nicht schlüssig erklärt.<sup>147</sup>

Die ErläutRV gehen auch nicht auf das Erk des VfGH 28.6.2002, G 8/02 ein, das gerade eine solche Abgrenzung des persönlichen Geltungsbereichs, wie er im SpBegrG vorgenommen wird, in Bezug auf § 73 Abs 1a ASVG als gleichheitswidrig erkannt hat.<sup>148</sup> Der VfGH hat in diesem Erk ua festgestellt, dass nicht einmal ein Ziel, das als sachlich gewertet werden könnte, für eine solche Differenzierung, wie sie nun im SpBegrG wieder vorgenommen wurde, ersichtlich gewesen sei.

Mit der im SpBegrG getroffenen Auswahl aus der Gruppe der Anwartschaftsberechtigten und Pensionisten blendet der Gesetzgeber aber ein weiteres Faktum aus, das bei der Beurteilung einer sachlich gerechtfertigten Umschreibung des persönlichen Geltungsbereichs der Regelung beachtet werden muss. Der österreichische Staat hat bis in die 1990er Jahre bei ca 70% der österreichischen

---

<sup>147</sup> Die Behauptung, der Bund würde von den erfassten Unternehmen höhere Dividenden erwarten können, wenn bestimmte Pensionisten Pensionssicherungsbeiträge bezahlen würden, ErläutRV: 140 BlgNR 25.GP, Vorblatt, 3 ff, ist sowohl aus betriebswirtschaftlichen als auch aus rechtlichen Gründen verfehlt. Geringere Ausgaben eines Unternehmens führen nicht gleichsam automatisch zu höheren Erträgen und Dividendenzahlungen. Ausführlich Abschnitt 5.3.

<sup>148</sup> VfSlg 16.585 = ZAS 2002/23 (Anm Mazal).

Banken und Versicherungen Anteile gehalten, die nach heutiger Rechtslage zu einer Kontrolle durch den Rechnungshof führen würde. Bis in die 1990er Jahre hielt der Staat auch bedeutende Anteile an Unternehmen der Schwer- und Grundstoffindustrie.<sup>149</sup> In allen diesen Bereichen waren Betriebspensionen für bestimmte Mitarbeitergruppen üblich und wurden in der Form von direkten Leistungszusagen gewährt.<sup>150</sup> Dies auch deswegen, weil das Pensionskassenwesen in Österreich erst in den 1990er Jahren aufgebaut wurde.

Dass es im Bereich dieser nicht vom SpBegrG erfassten Unternehmen eine große Gruppe von Personen gibt, die Betriebspensionen in derselben Höhe wie die durch das SpBegrG erfassten Personen beziehen, kann mit einem Blick auf die veröffentlichten Bilanzen von ehemals verstaatlichten Unternehmen belegt werden.<sup>151</sup> ZB enthält die Bilanz der Bank Austria zum 31.12. 2013 Pensionsrückstellungen von insgesamt 3.179,180 Tsd €, also rd 3 Mrd €. <sup>152</sup> Diese Zahl ist deshalb besonders interessant, weil mit diesen Rückstellungen sicherlich der Finanzbedarf für sehr viele direkte Leistungszusagen, die meist noch von Creditanstalt-Bankverein, Länderbank, Z etc mit ihren Mitarbeitern abgeschlossen wurden, abgebildet wird.<sup>153</sup>

Das SpBegrG behandelt daher Pensionisten mit Betriebspensionen in Form von direkten Leistungszusagen von Unternehmen, die der Kontrolle durch den Rechnungshof unterliegen und Pensionisten, die Betriebspensionen gleicher Art von anderen Unternehmen beziehen, unsachlich ungleich.<sup>154</sup>

Die Einhaltung des Gleichheitsgrundsatzes wird im Arbeits- und Sozialrecht sowohl in Österreich als auch im Unionsrecht besonders sensibel beurteilt.<sup>155</sup> Die Intensität des Diskriminierungsverbots – des Spiegelbildes des Gleichheitsgrundsatzes - hat sich im Unionsrecht in den letzten Jahrzehnten dauernd verstärkt. Dafür sorgten vor allem die EU-GRC, die EMRK, der Vertrag von Lissabon, eine Reihe von Richtlinien und die RSp des EuGH. Die Art 20 – 26 EU-GRC und Art 14 EMRK regeln das Diskriminierungsverbot relativ detailliert. Art 6 EUV verpflichtet alle Organe der Union zur Einhaltung der Grundrechte, damit auch des Diskriminierungsverbots. Die Art 19 und 157 AEUV verstärken die praktischen Auswirkungen des zentralen Gebots des Unionsrechts auf Gleichbehandlung.<sup>156</sup>

---

<sup>149</sup> *Wenger* (Hrsg), Grundriß des österreichischen Wirtschaftsrechts II <sup>1</sup> (1990), 260. Aus den im Erk VfSlg 13.492 beschriebenen wirtschaftlichen Hintergründen zur Sanierung der Verstaatlichten Industrie kann dieses Faktum deutlich abgelesen werden.

<sup>150</sup> Im Erk VfSlg 13.492 wird für die VOEST-ALPINE AG und die VEW von 780 Pensionisten gesprochen.

<sup>151</sup> Das von der BReg im Verf vor dem VfGH B288/94 VfSlg 14.872 verwendete Argument, die beim Verkauf der ehemals verstaatlichten Unternehmen bestehenden Verpflichtungen aus Pensionsverträgen wären eingepreist worden, überzeugte im damaligen Verfahren nicht und wäre, würde es wieder vorgebracht werden, in der derzeitigen Situation und bei Beurteilung der Sachlichkeit der im SpBegrG getroffenen Abgrenzungen völlig bedeutungslos.

<sup>152</sup> Bank Austria, Bilanz 2013, [http://www.bankaustria.at/files/Jahresfinanzbericht\\_2013\\_DE.pdf](http://www.bankaustria.at/files/Jahresfinanzbericht_2013_DE.pdf); abgefragt 25.11.2014.

<sup>153</sup> Die von den ErläutRV zum SpBegrG als „üblich“ angesehenen Pensionskassenregelungen werden in dieser Position jedenfalls nicht abgebildet.

<sup>154</sup> Vgl VfSlg 16.585, *Mazal*, Sonderpensionenbegrenzung, *ecolex* 2014, 584 (586).

<sup>155</sup> *Kietzabl*, Arbeitsrecht I (2013), 349 ff; *Marhold/Friedrich*, Österreichisches Arbeitsrecht <sup>2</sup> (2012), 247.

<sup>156</sup> *Brieback in Fuchs* (Hrsg), Europäisches Sozialrecht <sup>6</sup> (2013), 726.

Das Antidiskriminierungsrecht der EU verbietet ua alle Diskriminierungen auf Grund des Alters oder der Behinderung von Personen.<sup>157</sup> Der Entgeltbegriff des Art 157 AEUV umfasst auch Entgelt aus einem betrieblichen Pensionssystem.<sup>158</sup>

Die RL 2000/78/EG zur Festlegung eines allgemeinen Rahmens für die Verwirklichung der Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf vom 27. November 2000 konkretisiert das Diskriminierungsverbot für das Arbeitsrecht, das Arbeitsmarktrecht und die betriebliche Altersversorgung.<sup>159</sup> Sie bezieht sich in Art 1 RL ausdrücklich auch auf die Altersdiskriminierung.

Die RL 2006/54/EG vom 5.7.2006 zur Verwirklichung des Grundsatzes der Chancengleichheit und Gleichbehandlung von Männern und Frauen in Arbeits- und Beschäftigungsfragen<sup>160</sup> bezieht sich ausdrücklich auch auf in Ruhestand befindliche Arbeitnehmer (Art 6 RL).<sup>161</sup>

Die RL 98/49/EG vom 29.6.1998 zur Wahrung ergänzender Rentenansprüche von Arbeitnehmern und Selbständigen, die innerhalb der EG zu- und abwandern,<sup>162</sup> verpflichtet die Mitgliedstaaten dazu, die entsprechenden Rentenansprüche angemessen zu sichern.<sup>163</sup> Die RL 2003/41/EG über Tätigkeiten und die Beaufsichtigung von Einrichtungen der betrieblichen Altersversorgung<sup>164</sup> soll ebenfalls die Ansprüche von Arbeitnehmern auf betriebliche Altersversorgung sichern.<sup>165</sup>

Die Geltendmachung von behaupteten Verstößen gegen den Gleichheitsgrundsatz wurde im Unionsrecht durch Vorschriften zur Umkehr der Darlegungs- und Beweislast wesentlich erleichtert. Die Mitgliedstaaten sind verpflichtet, effiziente Rechtsschutzsysteme zur Geltendmachung der einschlägigen Normen zur Verfügung zu stellen. Bei mangelhafter Umsetzung der einschlägigen RL oder bei anderer Art des Verstoßes gegen das Diskriminierungsverbot können Schadenersatzansprüche gegen die jeweiligen Mitgliedstaaten geltend gemacht werden.<sup>166</sup>

Das österreichische Recht übernahm und übernimmt diese unionsrechtlichen Verpflichtungen zur Gleichbehandlung in vielen einfachen Bundesgesetzen. Normen des Unionsrechts, die „unbedingt und hinreichend genau“ sind, sind in den Mitgliedstaaten unmittelbar anzuwenden.<sup>167</sup> Das gilt auch für das Diskriminierungsverbot des Art 18 AEUV.<sup>168</sup> Fragen zur Auslegung des Unionsrechts, zB Frage, ob bestimmte Vorschriften der GleichbehandlungsRLen so auszulegen sind, dass Normen des SpBegrG unter ihre Geltung fallen, können im Rahmen von Vorabentscheidungsverfahren vom EuGH entschieden werden. Da das Unionsrecht auch dem nationalen Verfassungsrecht vorgeht, dürfen mitgliedstaatliche Vorschriften, die gegen die beschriebenen GleichbehandlungsRLen und gegen die

---

<sup>157</sup> *Brieback in Fuchs* (Hrsg), *Europäisches Sozialrecht*<sup>6</sup> (2013), 728.

<sup>158</sup> EuGH Rs C-109/91 Slg 1993, I-4879-*Ten Oever*, ua; *Fuchs/Marhold*, *Europäisches Arbeitsrecht* (2014), 169 ff

<sup>159</sup> ABI L 2000/303, 16.

<sup>160</sup> ABI L 2006/204, 23.

<sup>161</sup> *Brieback in Fuchs* (Hrsg), *Europäisches Sozialrecht*<sup>6</sup> (2013), 801 ff.

<sup>162</sup> ABI L 1998/209, 46.

<sup>163</sup> *Steinmeier in Fuchs*, (Hrsg), *Europäisches Sozialrecht*<sup>6</sup> (2013) 846.

<sup>164</sup> ABI L 2003/235, 10.

<sup>165</sup> *Steinmeier in Fuchs*, (Hrsg), *Europäisches Sozialrecht*<sup>6</sup> (2013) 870; Zum Gleichbehandlungsgebot in der betrieblichen Altersversorgung vgl auch: *Fuchs/Marhold*, *Europäisches Arbeitsrecht* (2014), 197.

<sup>166</sup> RS C-6/90 – *Franovich* und 9/90 Slg 1991, I-5357 ua; *Brieback in Fuchs*, zu Art 19 AEUV, Rz 79ff.

<sup>167</sup> ZB EuGH Rs 26/62, Slg 1963,3 – *Van Gend und Loos* und viele andere Entscheidungen.

<sup>168</sup> EuGH verb Rs C - 246-249/94, Slg 1996, I-4373 – *Cooperativa Agricola Zootecnica*.

Diskriminierungsverbote des AEUV und der EU-GRC verstoßen, auch auf der Stufe von Verfassungsbestimmungen nicht angewendet werden.<sup>169</sup>

Das österreichische BPG ist ein Beispiel für ein einfaches Bundesgesetz, das die Gleichbehandlung von Arbeitnehmern gewährleisten soll. Seine Bestimmungen entsprechen den zitierten GleichbehandlungsRLen, sie sind daher sowohl in Hinblick auf das Unionsrecht als auch in Hinblick auf den Gleichheitsgrundsatz der österreichischen Bundesverfassung von besonderem Interesse.<sup>170</sup>

Zum Konzept des BPG ist vorzuschicken, dass die Vereinbarung von Betriebspensionen von volkswirtschaftlichem Interesse ist. Wenn Arbeitnehmer Betriebspensionen vereinbaren, verzichten sie während ihrer aktiven Arbeitszeit auf höhere Entgelte für ihre Leistungen, um in Zukunft eine bessere Altersversorgung genießen zu können. Der Arbeitgeber ist verpflichtet, diese nicht sofort auszuzahlenden Beträge für den Arbeitnehmer sicher anzulegen. Das kann in Form von Rückstellungen oder auf andere Art, jedenfalls nach den Vorschriften des BPG erfolgen. Der Arbeitgeber hat bei Abschluss derartiger Vereinbarungen verschiedene Vorteile. Er bindet die betreffenden Arbeitnehmer enger an sein Unternehmen, da ja die Anwartschaft auf eine Zusatzpension meist erst nach einer Wartefrist erworben wird und die Betriebspension umso höher ist, je länger der Arbeitnehmer in einem Unternehmen verbleibt. Die Bildung von Rückstellungen für Betriebspensionen durch den Arbeitgeber wird steuerlich begünstigt.<sup>171</sup>

Wegen der Langfristigkeit solcher Vertragsverhältnisse schützt der Gesetzgeber die Ansprüche der Arbeitnehmer gegen einseitige Eingriffe durch den Arbeitgeber und verpflichtet den Arbeitgeber zu einer angemessenen Vorsorge für die später entstehenden Pensionsansprüche des Arbeitnehmers.<sup>172</sup> Der Staat überlässt dem Arbeitgeber aber die betriebswirtschaftliche Entscheidung, nach welcher wirtschaftlichen Methode er für derartige Betriebspensionen vorsorgen möchte. Er kann zwischen verschiedenen Arten von Pensionskassenlösungen, Versicherungsmodellen, betrieblichen Vorsorgekassen, direkten Leistungszusagen etc. wählen. Nach bestimmten Regeln ist auch ein Umstieg zwischen diesen Betriebspensions-Modellen möglich. Der Gesetzgeber hat aber im BPG dafür gesorgt, dass alle diese Arten der Altersvorsorge gleich behandelt und für den Arbeitnehmer gleich sicher gestaltet werden müssen.

Die §§ 7, 8 und 9 BPG sehen eine Reihe von Regelungen für den Fall vor, dass der Arbeitgeber in wirtschaftliche Schwierigkeiten gerät und seinen Verpflichtungen aus den vereinbarten Pensionsverträgen zeitweise oder dauernd nicht nachkommen kann. Die in Wertpapieren angelegten Rückstellungen werden in einem solchen Fall besonders geschützt. Die Gleichbehandlung sowohl der Pensionisten untereinander als auch von Anwartschaftsberechtigten und Pensionisten untereinander ist auch in dieser Situation weiterhin zu gewährleisten.<sup>173</sup> Diese Vorschriften finden ebenfalls eine teilweise Entsprechung in arbeitsrechtlichen Richtlinien der Union. Art 8 der RL 2008/94/EG vom 22. Oktober 2008 über den Schutz der Arbeitnehmer bei Zahlungsunfähigkeit des Arbeitgebers schützt

---

<sup>169</sup> Zum Anwendungsvorrang des Unionsrechts: zB *Berka*, Verfassungsrecht<sup>5</sup> (2014), Rz 104; EuGH Rs 6/64, Slg 1964,1253 – *Costa/ENEL*; VfGH: VfSlg 14.886; VfSlg 15.427.

<sup>170</sup> *Runggaldier*, Betriebspensionsrecht und EU in *Drs*, Betriebspensionsrecht (2008), 51; *Eichinger*, Betriebspension und Gleichbehandlung – Differenzierungskriterien aus österreichischer Sicht in *Drs*, Betriebspensionsrecht (2008), 65.

<sup>171</sup> *Marschner*, Steuerliche Aspekte des Betriebspensionsrechts in *Drs*, Betriebspensionsgesetz (2008), 313. Aus der populären Literatur zB *Fonds exklusiv*, Das Magazin für die Kapitalanlage, Heft 3/2014, 41, 68.

<sup>172</sup> *Kuras*, Bedeutung der Rechtsprechung zu Betriebspensionen in *Drs*, Betriebspensionsrecht (2008) 221 (222).

<sup>173</sup> Auch *Mazal*, Sonderpensionenbegrenzung, *ecolx* 2014, 584 (587).

ausdrücklich auch Ansprüche aus betrieblichen Zusatzvorsorgeeinrichtungen.<sup>174</sup> In diesem Zusammenhang sei ausdrücklich darauf hingewiesen, dass keine der vom SpBegrG zur Einhebung von Pensionsversicherungsbeiträgen verpflichtete Organisation jemals vom Bund verlangt hat, ihre Pensionsverpflichtungen zu vermindern, weil sie in wirtschaftlichen Schwierigkeiten sei. Alle erfassten Rechtsträger haben auch dem BPG entsprechend vorgesorgt, um die von ihnen eingegangenen Verpflichtungen erfüllen zu können.

Bei allen Bestimmungen des SpBegrG, die Betriebspensionen betreffen, ist gerade in Zusammenhang mit der Beurteilung von Eigentumseingriffen und der Sachlichkeit von differenzierenden Regelungen darauf hinzuweisen, dass diese Pensionsart das Problem des sog Generationenvertrags systemimmanent gelöst hat. Betriebspensionen werden, wie bereits ausgeführt wurde, durch Lohnverzicht jener Dienstnehmer finanziert, die später eine Betriebspension erhalten sollen. Deswegen müssen diese angesparten Mittel vom Vertragspartner des Dienstnehmers nach besonderen Vorschriften, va dem BPG und den Rechnungslegungsvorschriften, behandelt werden. Die aktiven Mitarbeiter der nächsten Generation bezahlen **nicht** wie bei Umlagesystemen die Pensionen der vorangegangenen Generationen von Dienstnehmern.

Aus dieser kurzen Zusammenfassung des wesentlichsten Inhalts des BPG und dessen wirtschaftlichem Hintergrund lässt sich erkennen, dass die österreichische Rechtsordnung und das Unionsrecht Betriebspensionen besonders schützen will und dass die Gleichbehandlung aller Personen, die eine Betriebspension vereinbart haben, sowohl im einzelnen Unternehmen, als auch im Vergleich der verschiedenen Unternehmen untereinander ein besonderes öffentliches Anliegen darstellt.<sup>175</sup>

Demgegenüber differenziert das SpBegrG in unterschiedlicher Weise zwischen verschiedenen Arten von Betriebspensionen und zwischen verschiedenen Vertragspartnern von derartigen Vereinbarungen. Das SpBegrG führt, wie schon detailliert ausgeführt wurde, Pensionsversicherungsbeiträge nur für Personen ein, die eine Betriebspension von der OeNB, den Sozialversicherungsträgern, manchen Kammern und von Unternehmen, sofern und solange diese der Kontrolle des Rechnungshofs unterliegen, erhalten. Eine solche Verpflichtung besteht für andere Personen, die eine Betriebspension beziehen oder beziehen werden, nicht.

Das SpBegrG behandelt daher die beiden Gruppen von Pensionisten, nämlich Pensionisten mit Betriebspension aus Unternehmen, die noch immer der Kontrolle durch den Rechnungshof unterliegen und jenen, die derzeit nicht der Kontrolle durch den Rechnungshof unterliegen, unsachlich ungleich.<sup>176</sup>

Innerhalb von Rechtsträgern, die der Kontrolle durch den Rechnungshof unterliegen, diskriminiert das SpBegrG weiters jene Pensionisten, die Betriebspensionen in Form von direkten Leistungszusagen beziehen. Nur diese sind verpflichtet, Pensionsversicherungsbeiträge zu leisten, während Personen, die

---

<sup>174</sup> ABI C 2007/161, 75.

<sup>175</sup> Bereits im Begutachtungsverfahren zum ME für ein SpBegrG wurde von verschiedenen Seiten darauf hingewiesen, dass der BMask mit seinem Begutachtungsentwurf gerade diese leitenden Prinzipien des Betriebspensionsrechts verletzt und damit das gesamte System der Betriebspensionen in Frage gestellt hat. (Stellungnahme ÖGB: [http://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXV/SNME/SNME\\_00886/imfname\\_348974.pdf](http://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXV/SNME/SNME_00886/imfname_348974.pdf); AK Österreich: [http://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXV/SNME/SNME\\_00957/imfname\\_349228.pdf](http://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXV/SNME/SNME_00957/imfname_349228.pdf); WKÖ: [http://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXV/SNME/SNME\\_00929/imfname\\_349159.pdf](http://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXV/SNME/SNME_00929/imfname_349159.pdf); alle abgefragt 14.1.2015) Diese Argumente wurden auch im Sozialausschuss bei der Diskussion mit den Experten von diesen vorgebracht, letztlich aber von den Abg nicht aufgegriffen.

<sup>176</sup> Vgl auch *Mazal*, Sonderpensionenbegrenzung, *ecolx* 2014, 584 (586).

Betriebspensionen nach einem anderen Modell beziehen (Pensionskassa, Lebensversicherung) vom SpBegrG nicht erfasst werden.<sup>177</sup>

Eine weitere Ungleichbehandlung von Betroffenen kann darin bestehen, dass vom Gesetz erfasste Rechtsträger direkte Leistungszusagen mit Einmalzahlungen oder durch andere Ersatzlösungen, etwa dem Abschluss entsprechender leistungsorientierter Pensionskassenvereinbarungen, abgelöst haben. Diese Ungleichbehandlung widerspricht auch der einschlägigen RSp des VfGH, die bereits zum BezBegrBVG die Abfindung eines Pensionsanspruchs durch eine Einmalzahlung als „ersatzweise“ laufende Zuwendung iS von § 5 BezBegrBVG bewertet hat.<sup>178</sup> In diesem Zusammenhang ist wieder auf die unterschiedlichen gesetzlichen Regelungen im novellierten AKG 1992 und im novellierten WKG 1998 hinzuweisen. Nach diesen Regelungen kann es Fälle geben, die in einem Fall zu keinen Leistungen nach dem SpBegrG führen, weil leistungsorientierte Pensionskassenvereinbarungen nach dem AKG nicht erfasst werden, im anderen Fall schon, wenn das einfache Bundesgesetz, das durch das SpBegrG geändert wird, nicht zwischen leistungsorientierten Pensionskassenverträgen und direkten Leistungszusagen trennt.

Ferner ist darauf hinzuweisen, dass das Gesetz neben einer Diskriminierung von Beziehern von Betriebspensionen auch zu einer Diskriminierung der vom Gesetz nicht erfassten Unternehmen führt. Jene Unternehmen, die nicht der Kontrolle des Rechnungshofs unterliegen, erhalten nämlich keine gesetzliche Unterstützung zur Bezahlung ihrer Betriebspensionsverpflichtungen durch das SpBegrG. Da diese Diskriminierung auch grenzüberschreitend wirkt, widerspricht sie dem Beihilfenverbot der Europäischen Union. Das Beihilfenverbot ist eines der Bestimmungen des Unionsrechts, das unter anderem der Aufrechterhaltung des freien Warenverkehrs, einer der Grundfreiheiten der Union, und einer fairen Wettbewerbsordnung dient. Dieses Faktum sollte von der EU-Kommission überprüft werden!

Bei den Betroffenen im Bereich der Kammern ist eine weitere Ungleichbehandlung festzustellen. Das SpBegrG differenziert zwischen Mitarbeitern von Kammern und Mitarbeitern von sog freien Verbänden. Es ist darauf hinzuweisen, dass zB die Mitarbeiter der Vereinigung österreichischer Industrieller in den meisten Fällen fast idente Aufgaben wie ihre Kollegen in der Wirtschaftskammer verrichten. In manchen Fällen sind die Tätigkeiten in diesen Bereichen rechtlich sogar verschränkt. ZB erledigt der Verband österreichischer Banken und Bankiers verschiedene Aufgaben, die in anderen Sparten von den Wirtschaftskammern verrichtet werden. Dieselben Ungleichbehandlungen bestehen auch im Verhältnis zwischen Mitarbeitern der Arbeiterkammern und des ÖGB.<sup>179</sup>

Zuletzt ist darauf hinzuweisen, dass eine große Anzahl von Bestimmungen des SpBegrG dem vor allem aus dem Gleichheitsgrundsatz entwickelten Vertrauensgrundsatz widerspricht.<sup>180</sup> Die betroffenen

---

<sup>177</sup> Auch *Mazal*, Sonderpensionenbegrenzung, *ecolex* 2014, 584 (586) findet diese Regelung als grundrechtlich problematisch und weist dazu zu Recht auf die Rsp des VfGH zu § 73 Abs 1a ASVG in der Folge BGBl I 2000/142 hin. VfSlg 16585= ZAS 2002/23 (*Mazal*).

<sup>178</sup> VfGH B 831/01 VfSlg 16.536.

<sup>179</sup> *Mazal*, Sonderpensionenbegrenzung, *ecolex* 2014, 584 (586).

<sup>180</sup> *Pöschl*, Gleichheitsrechte in *Merten/Papier*, Handbuch der Grundrechte (2014), 519; *Öhlinger/Eberhard*, Verfassungsrecht <sup>10</sup> (2014) Rz 763; *Berka*, Verfassungsrecht <sup>5</sup> (2014), Rz 1654ff; VfSlg 12.416. Zur Ableitung des Vertrauensgrundsatzes aus dem Eigentumsgrundrecht zB *Holoubek*: „Bestands- weil Vertrauensschutz gewährt die Eigentumsgarantie somit jenen vermögenswerten Rechten, die durch eine solche eigenverantwortliche, privatautonome Rechtsgestaltung erworben werden.“ in, *Holoubek*, Verfassungsrechtlicher Vertrauensschutz gegenüber dem Gesetzgeber, in *Machacek et al* (Hrsg), Grund- und Menschenrechte III (1997), 795 (841); *Tomandl*, Rechtspolitische Gestaltungsmöglichkeiten des Gesetzgebers bei der Pensionsreform, ZAS 1996,73.

Pensionisten haben ihre Pensionsverträge meist spätestens in den 1990er Jahren abgeschlossen. Die vom SpBegrG vorgenommenen Eigentumseingriffe stellen für sie schwerwiegende und plötzliche Eingriffe in ihre Rechtspositionen dar, auf deren Bestand sie mit guten Gründen vertrauen konnten. Alle vom SpBegrG betroffenen Personen können auf die plötzlichen Eigentumseingriffe, die durch dieses Gesetz vorgenommen werden, nicht mit eigenen Maßnahmen gegensteuern. Pensionisten können keine die Enteignungsverluste ausgleichenden Pensionskassenverträge mehr abschließen. Die Anwartschaftsberechtigten sind wohl in allen Fällen schon zu nahe an der Pension, um sinnvolle Ersatzlösungen finden zu können. In diesem Zusammenhang ist nochmals darauf hinzuweisen, dass diese Personen zum Zeitpunkt des Abschlusses ihres Pensionsvertrags meist gar keine andere Möglichkeit hatten, als ihre Betriebspension in der Form einer direkten Leistungszusage abzuschließen. Einmal wurden solche Pensionen damals meist nur in dieser Form vom Arbeitgeber angeboten, zum anderen waren die Pensionskassen in Österreich zu diesem Zeitpunkt noch nicht ausreichend entwickelt.<sup>181</sup> § 11 Abs 22 BezBegrBVG soll wohl alle Bestimmungen, die gegen den Vertrauensgrundsatz verstoßen würden, gegen Anfechtungen immunisieren.

Einfachgesetzliche Vorschriften, die Differenzierungen wie das SpBegrG enthalten, wären somit sicherlich verfassungswidrig.

*Mazal* versucht, Gründe darzustellen, die „legitime Ziele“ für die geschilderten diskriminierenden Regelungen darstellen könnten.<sup>182</sup> Er legt jedoch in diesem Abschnitt seines Aufsatzes nur eigene rechtspolitische Gedanken und die Rechtfertigungsbemühungen der parlamentarischen Diskussion dar. ZB ist die Feststellung, Sozialversicherungsträger, Kammern und ORF seien Unternehmen mit monopolartigen Strukturen einfach unrichtig. Sozialversicherungsträger und Kammern sind keine Unternehmen sondern Selbstverwaltungsorganisationen, der ORF als Unternehmen in ökonomischer Sicht kein Monopolist. Aber selbst, wenn diese Aussagen *Mazals* zu monopolistischen Strukturen richtig wären, wäre eine Regelung, die zum Ziel hat, **zugunsten** des Monopolisten einzugreifen und die Ansprüche seiner Vertragspartner zu reduzieren, ökonomisch unsinnig und rechtlich gesehen keinesfalls geeignet, einen Eingriff in die Grundrechte dieser Personen rechtfertigen zu können. An ein mögliches Ziel, in die von Unternehmen geleisteten Betriebspensionen wegen kritischer Äußerungen des Rechnungshofs grundrechtskonform zu Lasten der Pensionisten eingreifen zu dürfen, glaubt *Mazal*, wenn man seine Ausführungen aufmerksam liest, wohl selber nicht.<sup>183</sup>

Zuletzt weist *Mazal* in seinen „abschließenden Überlegungen“ selbst ausdrücklich darauf hin, dass diese „legitimen Regelungsziele“ keine Aussage zur grundrechtlichen Zulässigkeit der Regelungen darstellen sollen. Im Gegenteil, *Mazal* hat selbst grundsätzliche Zweifel an der Grundrechtskonformität der Regelungen und knüpft einen Appell an den VfGH an, die Grundrechtswidrigkeiten deutlich festzustellen - „pricipiis obsta“.

## 5.5. Weitere Verstöße gegen die Bundesverfassung durch einzelne Bestimmungen des SpBegrG

Da mit dem SpBegrG neben dem BezBegrBVG 26 einfache Bundesgesetze novelliert oder neu geschaffen wurden, ist dieses Gesetz nach vielen Gesichtspunkten hin zu analysieren. Es könnten möglicherweise noch die verschiedensten Verfassungswidrigkeiten aufgefunden werden. Hier ist es nur möglich, einige dieser möglichen weiteren Verfassungswidrigkeiten zu besprechen.

---

<sup>181</sup> Auch *Mazal*, Sonderpensionenbegrenzung, ecolex 2014, 584 (586).

<sup>182</sup> *Mazal*, Sonderpensionenbegrenzung, ecolex 2014, 584 (587) Abschnitt „Legitime Regelungsziele“.

<sup>183</sup> *Mazal*, Sonderpensionenbegrenzung, ecolex 2014, 584 (587).



### 3.5.5. Unbestimmte Verweisungen

Die Umschreibung des Geltungsbereichs einer Gruppe von Normen des SpBegrG erfolgt ua durch Verweis auf im Gesetz bezeichnete Dienstordnungen. Die Dienstordnungen der durch das Gesetz erfassten Institutionen sind nach hRSp Vertragsschablonen zu den Einzelverträgen, die mit den Mitarbeitern abgeschlossen wurden.<sup>184</sup> Nur wenn die Dienstverträge der Betroffenen daher nach der Vertragsschablone der genannten Dienstordnungen abgeschlossen wurden, ist das Gesetz anzuwenden.<sup>185</sup>

Es ist für die Rechtsunterworfenen nicht nachvollziehbar, ob bzw wann die Dienstordnungen, auf die in verschiedenen Artikeln des SpBegrG verwiesen wird, veröffentlicht wurden.<sup>186</sup> Informationen von Betroffenen ist zu entnehmen, dass bei vielen erfassten Rechtsträgern der Inhalt dieser Schablonenverträge nur den jeweiligen Vertragspartnern bekannt gegeben und vor den anderen Mitarbeitern möglichst geheim gehalten wurde.<sup>187</sup> Mit den Verweisen auf Dienstordnungen erfolgt somit keine Verweisung auf eine allgemein geltende Rechtsquelle, sondern in Wahrheit auf eine Vielzahl von Einzelverträgen, die auf Grundlage von Vertragsschablonen abgeschlossen wurden. Der Gesetzgeber konnte daher auch gar nicht wissen, welche Vertragsvarianten bei den betroffenen Rechtsträgern bestehen und konnte nie beurteilen, auf welche Lebenssachverhalte er seine Regelungen überhaupt bezieht. Es ist zB denkbar und nach meinen Informationen auch der Fall, dass ehemalige Mitarbeiter von durch das SpBegrG erfassten Rechtsträgern Pensionen beziehen, die nicht auf der Vertragsschablone der bezeichneten Dienstordnungen beruhen, sondern in Einzelverträgen von diesen Vertragsmustern zur Gänze oder zT abgegangen wurde. Derartige Abweichungen von den Vertragsschablonen in Einzelverträgen sind umso weniger publiziert als die Vertragsschablonen selbst. Es ist daher höchst fraglich, ob das Gesetz auch auf solche Individualverträge anzuwenden ist.

Da wahrscheinlich keine der Dienstordnungen, auf die sich das SpBegrG bezieht, kundgemacht wurde, ist es für die Betroffenen auch nicht möglich, Vergleiche zwischen der Rechtsposition der vergleichbaren Pensionisten, die bei anderen Rechtsträgern angestellt waren, herzustellen und eventuell gegebene Gleichheitswidrigkeiten festzustellen. Die Anwendbarkeit dieser einfachgesetzlichen Vorschriften ist für die Betroffenen somit nicht eindeutig zu bestimmen, sie könnten daher den Anforderungen des Art 18 B-VG nach Bestimmtheit von Gesetzen widersprechen.<sup>188</sup>

Die betreffenden einfachgesetzlichen Regelungen, die auf wahrscheinlich nicht veröffentlichte und unbestimmte Dienstordnungen verweisen, werden durch Art 1 SpBegrG nicht auf die Stufe einer Verfassungsbestimmung gehoben. Eine behauptete Verfassungswidrigkeit der Verweisungsnormen könnte daher unmittelbar wegen Verstoßes gegen Art 18 B-VG bekämpft werden.<sup>189</sup>

---

<sup>184</sup> OGH 9ObA24/02y 04.09.2002 zur DBPO der Kammern für Arbeiter und Angestellte; *Retter*, Die Wirtschaftskammerorganisation (1997), 315.

<sup>185</sup> ZB Art 6 SpBegrG – Änderung des 2. StabG 2012; Art 10 SpBegrG – Änderung des WKG 1998.

<sup>186</sup> ZB wurde § 141 WKG 1998, der die Verpflichtung zur Veröffentlichung ua der Dienstordnungen enthält, erst mit der Novelle BGBl I 2001/153 eingeführt. Die hier relevanten Dienstordnungen wurden, soweit dies für Betroffene nachvollziehbar ist, nie kundgemacht.

<sup>187</sup> Zum rechtsstaatlichen Publizitätsprinzip für Akte der Selbstverwaltung jüngst: *Eberhard*, Nichtterritoriale Selbstverwaltung (2014), 422; allgemein: *Berka*, Verfassungsrecht<sup>5</sup> (2014), Rz 192; VfSlg 3130 und 12.420.

<sup>188</sup> *Adamovich/Funk/Holzinger/Frank*, Österreichisches Staatsrecht II<sup>3</sup> (2014) 117 mit Verweisen auf die RSp des VfGH. Die RSp des VfGH zu Verweisen auf andere Normen ist eindeutig.

<sup>189</sup> *Berka*, Verfassungsrecht<sup>5</sup> (2014) Rz 190 ff.

### 3.5.6. Eingriff in die Autonomie der Selbstverwaltungsorganisationen

Die gesetzliche Verpflichtung jener betroffenen Rechtsträger, die Selbstverwaltungsorganisationen sind, von bestimmten Pensionisten, Pensionsbeiträge einzuheben und einzubehalten, sowie die Statuierung von Obergrenzen zulässiger Pensionen in Art 1 SpBegrG schränkt die verfassungsrechtlich gewährleisteten Rechte dieser Selbstverwaltungsorganisationen auf Unabhängigkeit und Weisungsfreiheit ein.<sup>190</sup> Staatliche Personalverwaltung und privatrechtliche Arbeitsorganisation von Selbstverwaltungskörpern werden vom Gesetzgeber im SpBegrG gleichsam als ein und dasselbe angesehen.

*Eberhard* hat demgegenüber jüngst die Unabhängigkeit der Selbstverwaltung von der staatlichen Verwaltung als „das prägende Wesensmerkmal der Selbstverwaltung“ herausgearbeitet.<sup>191</sup> Zur wirtschaftlichen Selbstverwaltung hat bereits *Korinek* festgestellt, dass die Interessenvertretung gegenüber dem Staat und nicht als Organ des Staates den Hauptinhalt des eigenen Wirkungsbereichs dieser Körperschaften ausmacht. Die Selbstverwaltung hätte vor allem die Funktion, „eine gesellschaftliche Freiheitssphäre vom Staat“ zu gewährleisten.<sup>192</sup> *Eberhard* stellt auch in eindrucksvoller Weise den Zusammenhang zwischen Unabhängigkeit und eigenem Wirkungsbereich der Selbstverwaltungskörper dar.<sup>193</sup>

„Handlungen im eigenen Wirkungsbereich gelten als Handlungen des Selbstverwaltungskörpers in einem funktionellen und organisatorischen Sinn.“<sup>194</sup> Damit die Selbstverwaltungsorganisation die Handlungen im eigenen Wirkungsbereich als eigene öffentlich-rechtliche Rechtsperson auch wirtschaftlich wahrnehmen kann, ist eine entsprechende finanzielle Selbständigkeit erforderlich.<sup>195</sup> „Diese finanzielle Selbständigkeit steht nicht nur in Zusammenhang mit einer verminderten Form staatlicher Kontrolle, sondern ist vor allem mit dem Gedanken einer inhaltlichen Autonomie der Selbstverwaltungsorgane verknüpft.“<sup>196</sup>

Dementsprechend wurde in Art 126b Abs 1 B-VG die Kontrolle des Rechnungshofes gegenüber Selbstverwaltungsorganisationen eingeschränkt.<sup>197</sup> Der Rechnungshof ist gem § 20a Abs 1 RHG lediglich befugt, die Gebarung der gesetzlichen beruflichen Vertretungen auf die ziffernmäßige Richtigkeit, die Übereinstimmung mit den bestehenden Vorschriften, ferner auf die Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit hin zu überprüfen. Diese Überprüfung darf jedoch nicht die für die Gebarung in Wahrnehmung der Aufgaben als Interessenvertretung maßgeblichen Beschlüsse der zuständigen Organe der gesetzlichen beruflichen Vertretungen umfassen.

Nach § 55 Abs 3 WKG und § 57 Abs 2 WKG und den darauf basierenden Satzungsbestimmungen obliegt, bzw oblag, die Entscheidung, mit einzelnen Arbeitnehmern Pensionsvereinbarungen nach dem BPG abzuschließen, einem eigenen Organ der WKÖ, dem Erweiterten Präsidium (früher führte dieses Organ die Bezeichnung „Bundespersonalausschuss“). Die entsprechenden, zT meist schon Jahrzehnte zurück

---

<sup>190</sup> *Korinek*, Wirtschaftliche Selbstverwaltung (1970) 205.

<sup>191</sup> *Eberhard*, Nichtterritoriale Selbstverwaltung (2014) 153.

<sup>192</sup> *Eberhard*, Nichtterritoriale Selbstverwaltung (2014) 153.

<sup>193</sup> *Eberhard*, Nichtterritoriale Selbstverwaltung (2014) 165.

<sup>194</sup> *Eberhard*, Nichtterritoriale Selbstverwaltung (2014) 167.

<sup>195</sup> *Eberhard*, Nichtterritoriale Selbstverwaltung (2014) 184; *Retter*, Die Wirtschaftskammerorganisation (1997), 214.

<sup>196</sup> *Eberhard*, Nichtterritoriale Selbstverwaltung (2014) 184; *Retter*, Die Wirtschaftskammerorganisation (1997), 215, 219, 308.

<sup>197</sup> *Eberhard*, Nichtterritoriale Selbstverwaltung (2014) 399.

liegenden Entscheidungen und die auf dieser Rechtsgrundlage abgeschlossenen Verträge der WKÖ mit ihren Mitarbeitern unterliegen somit nicht der Kontrolle durch den Rechnungshof!

Eigenartigerweise wurden diese Eingriffe in die Autonomie der Selbstverwaltung von den Selbstverwaltungsorganisationen selbst im Begutachtungsverfahren nicht kritisiert. In der Diskussion im NR wurde dieses Problem nur von Abg Mag. Schwentner in Form einer Frage an die Experten angesprochen. Der Autor, der als Experte in den Sozialausschuss geladen war, bejahte den Eingriff in die Autonomie der betroffenen Selbstverwaltungsorganisationen durch Regelungen, wie sie nun im SpBegrG enthalten sind, unter Hinweis auf die Artt 120a – c B-VG, der Experte SC Dr. Hesse verneinte den Eingriff ohne nähere Begründung.<sup>198</sup>

Der soeben beschriebene Eingriff in die Autonomie der Selbstverwaltungsorganisationen soll nach der Absicht des Gesetzgebers wohl ebenfalls durch die Verfassungsbestimmungen des Art 1 SpBegrG überdeckt werden.

### 3.5.7. Altersdiskriminierung

Die Charta der Grundrechte der EU (EU-GRC) erweitert nach der jüngsten RSp des VfGH den Inhalt der österreichischen Grundrechtsordnung.<sup>199</sup> Art 21 EU-GRC enthält das Verbot von Diskriminierungen ua aufgrund des Alters. Im Abschnitt 5.4. wurde die unionsrechtliche Komponente des Verbots der Altersdiskriminierung ausführlich beschrieben. Das SpBegrG enthält ein Konzept, das eindeutig auf die Diskriminierung von älteren Personen abstellt, wesentliche Bestimmungen des Gesetzes verstoßen gegen mehrere Antidiskriminierungs-RL, zB gegen die RL 2000/78/EG vom 2.12.2000.

Mit diesem Hinweis wird nicht nur auf die Tatsache Bezug genommen, dass Alterspensionen eben alten Personen zustehen, sondern vor allem darauf, dass das Konzept jeder Betriebspension darauf beruht, eine Verschiebung von Entgeltbestandteilen in den Zeitraum der Pension, des Alters, vorzunehmen und daher nicht wie gesetzliche Pensionssysteme, die mittels Umlagen finanziert werden, einen sog Generationenvertrag voraussetzen.<sup>200</sup> Der Gesetzgeber des SpBegrG kürzt nun mit einem Gesetz den im Alter vertraglich zustehenden Entgeltsbestandteil und greift damit ausschließlich in die Eigentumsrechte von alten Personen ein.

Eine Diskriminierung des Alters besteht auch darin, dass der Gesetzgeber des SpBegrG mit der Konstruktion des SpBegrG versucht, die innerstaatliche Überprüfbarkeit der Bestimmungen zu verhindern. Die Eigentumseingriffe erfolgen direkt durch das Gesetz; besondere Rechtsbehelfe gegen diese Eingriffe werden daher nicht vorgesehen.

Es muss ferner nicht nachgewiesen werden, dass eine Durchsetzung von möglichen Grund- oder Menschenrechtsverletzungen, die das SpBegrG beinhaltet, Jahre dauern kann, wenn eine innerstaatliche Durchsetzbarkeit nicht möglich wäre. Viele alte Personen werden unter diesem Vorzeichen keine internationalen Rechtsbehelfe gegen das SpBegrG ergreifen. Manche, die diese Rechtsbehelfe ergreifen

---

<sup>198</sup> Parlamentskorrespondenz 516 vom 28.05.2014 mit dem Titel „Sonderpensionen werden künftig begrenzt“. Dieser Bericht wurde am 28.5.2014 auch als OTS (OTS0255 5 II NPA0008) veröffentlicht.

<sup>199</sup> VfGH in seinem Erk vom 14. März 2012, U 466/11, U 1836/11; *Holzinger*: „Mit dieser – richtungsweisenden – Entscheidung hat der VfGH seine staatsrechtliche Funktion als „Hüter der Grundrechte“ (gegenüber Verwaltung und Gesetzgebung) in bemerkenswerter Weise weiterentwickelt.“ *Holzinger*, Verfassungsgerichtsbarkeit und Verwaltungsgerichtsbarkeit erster Instanz in *Holoubek/Lang*, Die Verwaltungsgerichtsbarkeit erster Instanz (2013), 381 (389)

<sup>200</sup> Abschnitt 5.4.

werden, werden den Ausgang dieser Verfahren nicht erleben.<sup>201</sup> Da diese Tatsache vom Gesetzgeber bewusst in Kauf genommen wurde, führen alle Bestimmungen, die eine systematische Verzögerung der Rechtsdurchsetzung bewirken, zusätzlich zum Verstoß gegen das Rechtsstaatlichkeitsprinzip zu einer Altersdiskriminierung.

Die Geltendmachung von Diskriminierungen aufgrund des Alters der Betroffenen soll offenbar ebenfalls durch die Verfassungsbestimmungen des Art 1 SpBegrG verhindert werden.

## 5.6. Das SpBegrG als Kompetenznorm?

Schon während des Gesetzgebungsprozesses wurde manchmal die Meinung geäußert, die Verfassungsbestimmungen des Art 1 SpBegrG seien lediglich Zuständigkeitsnormen und könnten daher nicht direkt in Grundrechte eingreifen.<sup>202</sup> *Mazal* scheint diese Sicht zu teilen.<sup>203</sup> Er hält es für möglich, dass diese Bestimmungen lediglich einen „kompetenzrechtlichen Charakter“ haben, da dem österreichischen Gesetzgeber nicht ernstlich unterstellt werden könne, „in zynischer Regelungsabsicht durch innerstaatliche Verfassungsregelung den Grundrechtsschutz aushebeln zu wollen und Betroffene bewusst auf eine Überprüfung durch den EGMR zu verweisen?“ Er selbst kann aber „nicht gänzlich“ ausschließen, dass es doch so wäre und setzt daher ein Fragezeichen hinter seine Annahme. Da aber im Zweifelsfall „eine innerstaatliche Regelung verfassungskonform nicht so auszulegen (sei), dass sie das aus dem Gleichheitssatz erfließende Sachlichkeitsgebot noch sonstige Grundrechte aushebelt“, sei nach seiner Ansicht diesen Normen lediglich ein „ermächtigender Charakter“ zuzumessen.<sup>204</sup>

*Mazal* macht nicht ganz klar, was er unter einem „ermächtigenden Charakter“ der Verfassungsbestimmungen des Art 1 SpBegrG verstehen möchte. Die einfache Bundesgesetzgebung ist wohl befugt, zumindest für die meisten Bestimmungen des SpBegrG verfassungskonforme einfachgesetzliche Bestimmungen zu beschließen.<sup>205</sup> Diese Kompetenznormen werden durch Art 1 SpBegrG eingeengt, weil der einfache Gesetzgeber nach dem Inkrafttreten des SpBegrG nur mehr berechtigt ist, Normen zu beschließen, die der Vorgabe des BezBegrBVG entsprechen.

Die umfangreiche Darstellung der Diskussionen über das SpBegrG im Parlament beweist nach mM ebenfalls das Gegenteil von *Mazals* Interpretation der Verfassungsbestimmungen des SpBegrG.<sup>206</sup> Vor allem spricht aber das Konzept des SpBegrG und viele seiner Bestimmungen, die mit dem Inhalt der Diskussion im Parlament übereinstimmen, gegen die Meinung, die Verfassungsbestimmungen des SpBegrG seien ausschließlich Kompetenznormen.

Selbst wenn man der Meinung wäre, die Zuständigkeit des Bundes zur Gesetzgebung würde ohne Art 1 SpBegrG nicht ausreichen, Grundlage für alle im SpBegrG enthaltenen Normen zu sein, hätten die Verfassungsbestimmungen des SpBegrG nicht nur einen „ermächtigenden Charakter“. Eine andere Aufgabe dieser Bestimmungen darf nämlich nicht übersehen werden. Die Verfassungsbestimmungen des SpBegrG geben dem einfachen Gesetzgeber auch den Auftrag, so zu regeln, wie in der jeweiligen Verfassungsbestimmung detailliert vorgeschrieben wird. In 26 einfachen Bundesgesetzen kommt der

---

<sup>201</sup> In diesem Sinne auch *Mazal*, Sonderpensionenbegrenzung, *ecolex* 2014, 584.

<sup>202</sup> Vor allem wurde diese Meinung von Politikern vertreten.

<sup>203</sup> *Mazal*, Sonderpensionenbegrenzung, *ecolex* 2014, 584 (585).

<sup>204</sup> *Mazal*, Sonderpensionenbegrenzung, *ecolex* 2014, 584 (586).

<sup>205</sup> Die ErläutRV führen aus: „Die Zuständigkeit des Bundes zur Erlassung dieses Bundesgesetzes gründet sich auf Artikel 10 Abs. 1 Z 1, 4, 5, 6, 8, 9, 10, 11, 12, 13 und 16 B-VG“. Auf Art 1 RV wird als Kompetenzgrundlage nicht verwiesen! 140 BlgNR25.GP, Erl 2.

<sup>206</sup> Abschnitt 3.

einfache Gesetzgeber diesem Auftrag auch sofort nach! Es handelt sich daher bei diesen Verfassungsbestimmungen nach mM vor allem um „beauftragende Normen“.<sup>207</sup> Dieser Charakter wird zB auch deutlich, wenn in § 10 Abs 6 BezBegrBVG die Landesgesetzgebungen „ermächtigt“ werden, vergleichbare Regelungen zu erlassen und im allgemeinen Teil der Erl besonders darauf hingewiesen wird, dass die Länder „angehalten“ seien, Regelungen wie im SpBegrG zu erlassen!<sup>208</sup>

Gegen die Meinung die Verfassungsbestimmungen des SpBegrG hätten lediglich „kompetenzrechtlichen Charakter“ spricht auch noch Folgendes:

Einfachgesetzliche Vorschriften zur Beschränkung von Pensionsansprüchen öffentlicher Funktionäre wurden in einigen Verfahren vor dem VfGH angefochten.<sup>209</sup> In diesen Verfahren wurde die Zuständigkeit des Bundes zur Erlassung und Vollziehung solcher Vorschriften weder von den Antragstellern noch vom VfGH in Zweifel gezogen. Die Umwandlung dieser einfachen Bundesgesetze in das BezügeBegrBVG erfolgte daher nicht aus dem Grund, eine Kompetenzgrundlage für das Gesetz schaffen zu müssen, sondern erkennbar aus dem Grund, das Gesetz gegen Anfechtungen zu immunisieren. Der VfGH schilderte zB in seinem Antrag zur Überprüfung der Verfassungsmäßigkeit einer Reihe von Bestimmungen des Statuts der Landeshauptstadt Graz ausführlich die politische Diskussion, die zur Erlassung des BezBegrBVG führte.<sup>210</sup> Das SpBegrG knüpft nun an diesen Inhalt des BezBegrBVG an und übernimmt dessen Konzept für die meisten einfachgesetzlichen Teile des SpBegrG.<sup>211</sup>

Was folgt aus dem „beauftragenden Charakter“ der Verfassungsbestimmungen des SpBegrG? Vor allem entspricht diese Sicht nach mM dem Willen des Gesetzgebers. Der Verfassungsgesetzgeber wollte den Auftrag geben, dass genau solche Bestimmungen, wie er sie vorgeformt hat, vom einfachen Gesetzgeber beschlossen werden. Das beweist schon der Aufbau und der Inhalt des SpBegrG. Man könnte nun meinen, diese Auslegung hätte keine praktischen Auswirkungen. Das meine ich nicht. Eine beauftragende Verfassungsbestimmung ist im Gegensatz zu einer bloß ermächtigenden Norm präjudiziell für die einfachgesetzliche Regelung. Wenn daher der VfGH nur eine Bestimmung eines einfachen Bundesgesetzes aus der Menge der im SpBegrG enthaltenen Gesetze als verfassungswidrig aufheben würde und nicht auch die beauftragende Verfassungsbestimmung, wäre der einfache Gesetzgeber weiterhin verpflichtet, ein Gesetz im Rahmen des verfassungsrechtlichen Auftrags zu erlassen. Der VfGH müsste daher, wenn er der Ansicht wäre, eine einfachgesetzliche Norm des SpBegrG wäre verfassungswidrig, nicht nur diese aufheben, sondern auch die beauftragende (einfache) Verfassungsbestimmung in Prüfung ziehen und bei Verfassungswidrigkeit aufheben.

---

<sup>207</sup> Die Verschränkung zwischen Ermächtigung zur Gesetzgebung und materiellrechtlicher Regelung bzw gleichzeitiger Normierung durch einfaches Bundesgesetz erfolgt zB auch im PreisG. Kritisch und ausführlich zu dieser Technik, *Hanreich*, Das neue österreichische Wettbewerbs- und Preisrecht, 2.Teil-Das neue Preisrecht, ÖZW 1994, 33 (36).

<sup>208</sup> 140 BlgNR 25.GP, Erl 2. Dazu kommt noch der politische Druck, dass in 3 Jahren eine Prüfung durch den RH über die Auswirkungen des SpBegrG erfolgen soll.

<sup>209</sup> ZB: VfGH B 160/94 VfSlg 14.871; VfGH G 291/96 VfSlg 15.570; VfGH B831/01 VfSlg 16.536 ua.

<sup>210</sup> VfGH G 291/96 ua VfSlg 15.570.

<sup>211</sup> Vgl *Hesse* im Sozialausschuss, Parlamentskorrespondenz 516 vom 28.05.2014 mit dem Titel „Sonderpensionen werden künftig begrenzt“. Dieser Bericht wurde am 28.5.2014 auch als OTS (OTS0255 5 II NPA0008) veröffentlicht.

## 5.7. Verletzung des rechtsstaatlichen Prinzips der Bundesverfassung durch das SpBegrG

Das rechtsstaatliche Prinzip ist eines der Grundprinzipien der österreichischen Bundesverfassung.<sup>212</sup> Das rechtsstaatliche Prinzip wird nicht nur durch die Bundesverfassung sondern auch durch die nach der jüngsten RSp des VfGH in seine Prüfkriterien für die Gesetzesprüfung einzubeziehende EMRK und die EU-GRC gewährleistet.

Nach Art 13 EMRK hat der in seinen Rechten nach der EMRK Verletzte das Recht, eine wirksame Beschwerde bei einer nationalen Instanz einzulegen. Die Gewährleistung eines effektiven Rechtsschutzes gegen die öffentliche Gewalt wird als „Schlusspunkt der Ausbildung eines modernen Rechtsstaats“ bezeichnet.<sup>213</sup> Nach Art 41 bzw Art 47 EU-GRC hat jede Person ein Recht darauf, dass ihre Angelegenheiten unparteiisch, gerecht und innerhalb angemessener Frist behandelt werden und dass bei einem Gericht ein wirksamer Rechtsbehelf gegen einen staatlichen Rechtsakt eingelegt werden kann.<sup>214</sup>

Die bisherigen Ergebnisse dieser Arbeit haben gezeigt, dass mit der Erlassung des Art 1 SpBegrG gerade gegen diese Grundprinzipien der Bundesverfassung verstoßen werden sollte. Den Betroffenen wird der Verwaltungs- und Gerichtsweg gegen die im Gesetz vorgesehenen Eigentumseingriffe und verschiedenen Arten von Gleichheitswidrigkeiten vorsätzlich vorenthalten. Zumindest wurde eine Verletzung des rechtsstaatlichen Prinzips mit Erlassung des SpBegrG von den Abg zum National- und Bundesrats bewusst in Kauf genommen.<sup>215</sup>

## 5.8. Missbrauch von Verfassungsbestimmungen im SpBegrG

Der VfGH hat vor einigen Jahren eine (einfache) Verfassungsbestimmung als verfassungswidrig aufgehoben,<sup>216</sup> die nur den Sinn hatte, möglichst rasch eine „bundesverfassungsrechtliche Absicherung“ von landesrechtlichen Normen zu bewirken.<sup>217</sup> Er bezeichnete diese Vorgangsweise wie die Lehre als „Missbrauch der Verfassungsgesetzgebung“.<sup>218</sup>

In den Verfahren G12/00 und G48/00 bis G51/00 war die in den Anlassfällen präjudizielle Verfassungsbestimmung des § 126a BVergG 1997 zu beurteilen. § 126a BVergG 1997 bestimmte ohne Einschränkung, dass die am 1. Jänner 2001 in Geltung stehenden landesgesetzlichen Bestimmungen betreffend die Organisation und Zuständigkeit von Organen, denen der Rechtsschutz hinsichtlich der Vergabe öffentlicher Aufträge oblag, nicht als bundesverfassungswidrig gelten sollten. Der politische Hintergrund dieser Bestimmung war in seinem zentralen Punkt fast ident mit den politischen Motiven, die zur Erlassung des SpBegrG geführt haben. Durch § 126a BVergG 1997 sollte möglichst rasch eine befristete „bundesverfassungsrechtliche Absicherung“ einfacher Gesetze erfolgen.

Der VfGH nahm § 126a BVergG 1997 aus Anlass der oben bezeichneten Gesetzesprüfungsverfahren G 12/00 und G48/00 bis G51/00, in denen landesgesetzliche Vergabevorschriften bekämpft wurden, in Prüfung. Zur Begründung seines Einleitungsbeschlusses führte er aus, dass der entscheidende Inhalt des

<sup>212</sup> Berka, Verfassungsrecht<sup>5</sup> (2014) Rz 185 ff.

<sup>213</sup> Rengeling, Effektiver Rechtsschutz in der Europäischen Union in FS Schwarze (2014), 735.

<sup>214</sup> Berka, Verfassungsrecht<sup>5</sup> (2014) Rz 198.

<sup>215</sup> So Abschnitt 3.5.1. und 3.5.2.

<sup>216</sup> VfGH G12/00 ua VfSlg 16.327.

<sup>217</sup> AB: 360 BlgNR 21.GP.

<sup>218</sup> Adamovich/Funk/Holzinger, Österreichisches Staatsrecht I<sup>2</sup>,131.

§ 126a BVergG darin bestehe, dass „die Bundesverfassung ihre Funktion als Schranke für den Landesgesetzgeber verlieren“ solle. Dies sei deswegen gegeben, weil nicht nur staatsorganisatorische Vorschriften des Bundesverfassungsrechts betroffen wären, sondern auch das Rechtsstaatsgebot und verschiedene Grundrechte. Selbst die Schranke des Art 44 Abs 3 B-VG sei dadurch beseitigt. Der VfGH fuhr fort, dass der Verfassungsgesetzgeber nicht zur Verfassungssuspendierung ermächtigt sei und zwar auch dann nicht, „wenn er diese Verfassungssuspendierung „nur“- wie im vorliegenden Fall – für einen bestimmten Teilbereich der Rechtsordnung und nur für einen begrenzten Zeitraum verfügt“.

Zu den Funktionen von qualifiziertem Verfassungsrecht im Verhältnis zu einfachem Verfassungsrecht führte der VfGH aus: „Er (ergänze: der VfGH im Einleitungsbeschluss) rechnete es zum Inhalt des qualifizierten Verfassungsrechts, daß es nicht dazu ermächtige, sich selbst seine Maßgeblichkeit für das unterverfassungsgesetzliche Recht zu nehmen; denn derartiges dürfte mit dem rechtsstaatlichen Prinzip in Widerspruch stehen“. Diese Meinung bestärkte der VfGH in seiner Endentscheidung. Er sprach aus: „Es zählt in der Tat zum Kernbestand des Verfassungsrechts, sicherzustellen, dass der einfache Verfassungsgesetzgeber die Maßgeblichkeit der Verfassung für einen bestimmten Teilbereich der Rechtsordnung nicht beseitigen können soll.“ Der VfGH blieb daher bei seiner im Prüfungsbeschluss vertretenen Auffassung, dass der Verlust der Maßstabfunktion der Verfassung für einen Teilbereich der Rechtsordnung das rechtsstaatliche Prinzip verletzt. Es widerspräche außerdem dem demokratischen Prinzip, auch nur Teilbereiche der unterverfassungsgesetzlichen Rechtsordnung schlechthin zu suspendieren. Der VfGH stellte zuletzt fest, er brauche in diesem Fall nicht zu untersuchen, ob eine Verfassungssuspendierung in einem Verfahren nach Art 44 Abs 3 B-VG überhaupt erfolgen könne und hob daher die Verfassungsbestimmung des § 126a BVergG 1997 als verfassungswidrig auf.

Manche Verfassungsbestimmungen des SpBegrG sollen in gleicher Weise wie jene, die vom VfGH im Verfahren G12/00 ua zu beurteilen waren, in das Rechtsstaatsprinzip eingreifen. Das SpBegrG soll jedoch im Gegensatz zu § 126a BVergG 1997 unbefristet gelten! Es ist zu hoffen, dass der VfGH auch beim SpBegrG (einfache) Verfassungsbestimmungen als verfassungswidrig aufhebt.<sup>219</sup> Wären derartige Bestimmungen nicht vor dem VfGH anfechtbar, könnte in Zukunft jeglicher Eingriff in Grundrechte ohne innerstaatliche rechtliche Konsequenz durchgeführt werden.<sup>220</sup>

Ein Missbrauch der Verfassungsgesetzgebung, wie er bei den Verfassungsbestimmungen des Art 1 SpBegrG wohl vorliegt, ist nach der Lehre auch ein starkes Indiz für einen Eingriff in das Rechtsstaatsprinzip und damit für die Verletzung eines Bauprinzips der österreichischen Bundesverfassung.<sup>221</sup> Von der Lehre wird auf die Schwierigkeiten hingewiesen, bei der Behauptung einer missbräuchlichen Verwendung von Verfassungsbestimmungen die Absicht des Gesetzgebers, einen solchen begehen zu wollen, zu beweisen.<sup>222</sup> Die vorgelegte Arbeit soll in ihrem ersten Teil vor allem dazu dienen, gerade diese Absicht des Gesetzgebers zu dokumentieren und damit zu beweisen.

Beispielhaft sollen daher in diesem Abschnitt einige Äußerung, die in der Diskussion um das SpBegrG gemacht wurden, wiederholt werden. BM *Hundstorfer* wies zB die Abg darauf hin, dass ohne Erlassung eines Verfassungsgesetzes „alles beim Alten bleibe.“ Diese Äußerung kann im Zusammenhang mit der Diskussion im Sozialausschuss nur so verstanden werden, dass dem BM klar war, dass eine Überprüfung

---

<sup>219</sup> Die Hoffnung auf ein Eingreifen des VfGH wird, wenngleich mit zT anderen Argumenten, auch von *Mazal*, Sonderpensionenbegrenzung, *ecolex* 2014, 584 (588) zum Ausdruck gebracht.

<sup>220</sup> Das befürchtet auch *Mazal*, Sonderpensionenbegrenzung, *ecolex* 2014, 584 (588).

<sup>221</sup> *Adamovich/Funk/Holzinger*, Österreichisches Staatsrecht I <sup>2</sup>,128.

<sup>222</sup> *Adamovich/Funk/Holzinger*, Österreichisches Staatsrecht I <sup>2</sup>,131.



der geplanten Regelungen durch den VfGH zu deren Aufhebung führen würde.<sup>223</sup> Daher sollte die Prüfkompetenz des VfGH durch Erlassung von besonderen Verfassungsbestimmungen eingeschränkt werden. In dieselbe Richtung ging auch die Wortmeldung des als Experten geladenen Leiters des Verfassungsdienstes des BKA, SC Dr. *Hesse*, der ausführte, dass man bewusst eine verfassungsrechtliche Regelung gewählt habe, da es zu Pensionskürzungen kommen könnte, die über das hinaus gingen, was der VfGH in der Vergangenheit einfachgesetzlich akzeptiert habe. Er räumte in diesem Zusammenhang ausdrücklich ein, dass damit die Prüfbefugnis des VfGH partiell durchbrochen werde.<sup>224</sup> Die Äußerungen des Autors dieser Arbeit brauchen hier nicht wiederholt zu werden. Er hat diesen Missbrauch der Verfassungsgesetzgebung in Gesprächen mit Abg, in seiner Stellungnahme im Begutachtungsverfahren und als Experte im Sozialausschuss immer wieder vorgetragen. Dass die Bedenken, die ua in der Diskussion im Sozialausschuss eingehend erläutert wurden, von den Abg auch so verstanden wurden, zeigt die Rede von Abg *Wöginger*, der sich darin ausdrücklich auf die Hinweise und Warnungen des Autors dieser Arbeit bezogen hat.<sup>225</sup>

Die Zulässigkeit solcher uneingeschränkter Eingriffe in die österreichische Grundrechtsordnung, wie sie auch durch das SpBegrG erfolgten, würde der Verfassungsmehrheit im Parlament ermöglichen, selbst den Kernbereich der Grundrechte in jede Richtung hin zu verändern. Eine derartige „Suspendierung“ der Grundrechtsordnung muss wohl gleich beurteilt werden, wie im Fall VfGH G12/00 ua die vom Verfassungsgesetzgeber geplante „Suspendierung“ der Bundesverfassung.

## 5.9. Gesamtänderung der Bundesverfassung durch einzelne Bestimmungen des SpBegrG?

Im Begutachtungsverfahren und in verschiedenen Diskussionsbeiträgen zum SpBegrG wurde immer wieder die Meinung vertreten, die gravierende Verletzung des Rechtsstaatsprinzips der Bundesverfassung und die anderen Grundrechtsverletzungen durch das SpBegrG, die nur wegen der Erlassung der sie deckenden Verfassungsbestimmungen in Art 1 SpBegrG nicht direkt geltend gemacht werden können, würden die Qualität einer Gesamtänderung der Bundesverfassung besitzen. Folge einer solchen Beurteilung des SpBegrG wäre das nicht verfassungsgemäße Zustandekommen dieses Gesetzes. Die Beurkundung eines solchen Gesetzes durch den BPräs wäre nicht zulässig gewesen.<sup>226</sup>

Vergleichbare Äußerungen zu anderen, die jeweils bestehende Verfassungsordnung wesentlich verändernden Verfassungsbestimmungen, haben eine lange Tradition im österreichischen Schrifttum. Solche Überlegungen führen aber letztlich nicht zu einem Weg, auf dem Eingriffe in den Kernbereich von Grundrechten durch Verfassungsbestimmungen endgültig verhindert werden könnten. Da ein Verstoß gegen Art 44 Abs 3 B-VG lediglich das verfassungsgemäße Zustandekommen von besonders gravierenden Verfassungsänderungen verhindert, kann Art 44 Abs 3 B-VG auch mit formalen Mitteln eingehalten werden. Dh, wenn eine Norm oder eine Menge von Normen tatsächlich als Gesamtänderung der BVG angesehen werden würde, müsste nur eine Volksabstimmung über sie abgehalten werden. Bei positivem Ausgang einer solchen Volksabstimmung wäre der formale Fehler

---

<sup>223</sup> Abschnitt 3.5.1.

<sup>224</sup> Abschnitt 3.5.1.

<sup>225</sup> Abschnitt 3.5.2.

<sup>226</sup> Die Präsidentschaftskanzlei vertrat in mehreren Schreiben an Bürger, die sich über das SpBegrG in ihren Rechten verletzt fühlten, den Standpunkt, dass eine „offensichtliche Gesamtänderung“ durch die Verfassungsbestimmungen des SpBegrG nicht vorläge. Der Bundespräsident hätte daher das verfassungsmäßige Zustandekommen des Gesetzes beurkundet. Die verfassungspolitische Seite der Regelung hätte der Bundespräsident im Rahmen der Beurkundung nicht zu prüfen.



beseitigt, die den davor bestehenden Verfassungsbestimmungen widersprechenden Bestimmungen würden nun verfassungsgemäß zustande gekommen sein.<sup>227</sup>

Bei den meisten bisher veröffentlichten Überlegungen zu Art 44 Abs 3 B-VG wurde – zT durch den jeweils gegebenen Stand der Entwicklung der Europäischen Integration und der RSp dazu bedingt – die Frage der nationalen Autonomie zur Veränderung der Grundrechtsordnung vernachlässigt oder in den Hintergrund gedrängt. Das folgende Kapitel soll die neuesten Entwicklungen in der RSp des VfGH und in der Lehre zu diesem Thema aufnehmen und einen Vorschlag zur Diskussion stellen, der auf die völkerrechtliche und unionsrechtliche Bedingtheit nationaler Grundrechtsnormen eingeht.

## 5.10. Überprüfung von Verstößen gegen internationale und unionsrechtliche Grundrechte durch den VfGH

Sollte der VfGH eine Überprüfung von (einfachen) Verfassungsbestimmungen des SpBegrG durchführen, könnte er sich auch zum Problem eines nicht durch Volksabstimmung veränderbaren Kernbereichs der Bundesverfassung äußern. Eine Vielzahl von Meinungen der Lehre zu diesem Problem gehen in die Richtung, es gäbe einen inhaltlich abgrenzbaren Bereich von Verfassungsgrundsätzen, von dem auch nach dem Verfahren nach Art 44 Abs 3 B-VG nicht abgewichen werden dürfe.<sup>228</sup> Wenn sich der VfGH mit dieser Frage beschäftigen würde, könnte er nach Meinung des Autors an seine neueste RSp zur Anwendbarkeit der EU-GRC in Gesetzesprüfungsverfahren anknüpfen.

Das Erk vom 14. März 2012, U 466/11, U 1836/11<sup>229</sup> leitete eine neue RSp des VfGH ein.<sup>230</sup> Der VfGH schloss aus der RSp des EuGH, dass „das Unionsrecht gebietet, dass Rechte, die von unmittelbar anwendbarem Unionsrecht garantiert werden, in einem Verfahren durchsetzbar sein müssen, das für vergleichbare Rechte besteht, die aus der Rechtsordnung der Mitgliedstaaten stammen.“<sup>231</sup> Dieser Rechtsgrundsatz wird allgemein als Äquivalenzgrundsatz oder Grundsatz der Gleichwertigkeit bezeichnet.<sup>232</sup> Der VfGH stellte in diesem Erk weiter fest, dass die EU-GRC als Teil des primären Unionsrechts strukturell und inhaltlich den österreichischen Grundrechten gleichzustellen sei. Er prüfte daher weiter, auf welche Weise und in welchem Verfahren Rechte der EU-GRC auf Grund der innerstaatlichen Rechtslage geltend gemacht werden können. Er kam zum Ergebnis, „dass auf Grund der innerstaatlichen Rechtslage der Äquivalenzgrundsatz zur Folge hat, dass auch die von der Grundrechte-Charta garantierten Rechte vor dem Verfassungsgerichtshof als verfassungsgesetzlich gewährleistete Rechte gemäß Art 144 bzw. Art 144a B-VG geltend gemacht werden können und sie im Anwendungsbereich der Grundrechte-Charta einen Prüfungsmaßstab in Verfahren der generellen Normenkontrolle, insbesondere nach Art 139 und Art 140 B-VG bilden.“<sup>233</sup>

<sup>227</sup> Vgl die Aussagen *Hesses* im Sozialausschuss, Abschnitt 3.5.1.

<sup>228</sup> Zusammengefasst zB bei *Berka*, *Verfassungsrecht*<sup>5</sup> (2014) Rz 111 ff und 121 ff.

<sup>229</sup> VfSlg 19.632.

<sup>230</sup> *Holzinger*, *Verfassungsgerichtsbarkeit und Verwaltungsgerichtsbarkeit erster Instanz in Holoubek/Lang*, *Die Verwaltungsgerichtsbarkeit erster Instanz* (2013), 381 (389).

<sup>231</sup> VfSlg 19.632; der VfGH bezieht sich dabei vor allem auf das Urteil des EuGH 29.10.2009, Rs C-63/08, Slg 2009, I-10.467 (Rz 45), *Pontin*.

<sup>232</sup> Ausführliche Verweise im Erk VfGH 14. März 2012, U 466/11, U 1836/11; *Gamper*, *Der Grundrechtsschutz durch den VfGH in Pabel/Raschauer*, *Die Organisation des Grundrechtsschutzes* (2014), 1 (9 f); *Grabenwarter*, *Verfassungsrecht, Völkerrecht und Unionsrecht als Grundrechtsquellen in Merten/Papier*, *Handbuch der Grundrechte*<sup>2</sup> (2014), 51 (63).

<sup>233</sup> Damit kommt der Verfassungsgerichtshof für diesen Bereich auch der vom Gerichtshof der Europäischen Union postulierten Bereinigungspflicht nach (vgl. EuGH 2.7.1996, Rs. C-290/94, *Kommission/Griechenland*, Slg. 1996, I-3285; 24.3.1988, Rs. 104/86, *Kommission/Italien*, Slg. 1988, 1799; 18.1.2001, Rs. C-162/99, *Kommission/Italien*, Slg.

Die Anwendbarkeit der Grundrechte-Charta auf Akte der Organe der Mitgliedstaaten setzt freilich voraus, dass die Beschwerdesache, in der ein Recht der EU-GRC geltend gemacht wird, in den Anwendungsbereich des Unionsrechts fällt, wie zB die Vollziehung von mitgliedstaatlichen Umsetzungsvorschriften.<sup>234</sup> Der Anwendungsbereich des Unionsrechts ist nach der RSp des EuGH weit zu verstehen.<sup>235</sup>

Kommt man daher, wie in dieser Arbeit zum Ergebnis, dass einzelne Bestimmungen des SpBegrG umzusetzenden Normen aus EU-Richtlinien widersprechen, sind die Grundrechte der EU-GRC nach der beschriebenen neuen RSp des VfGH als Prüfungsmaßstab für die betreffenden Normen heranzuziehen.

Die Nichtanwendung von Grundrechten der EU-GRC auf Fälle außerhalb des Anwendungsbereichs der EU-GRC kann zu unsachlichen Ungleichbehandlungen von Rechtsunterworfenen führen. Man denke nur an einen Fall, in dem das Verbot der Altersdiskriminierung in einem unionsrechtlichen Sinn angewendet wird, weil die zu überprüfende Norm eine EU-Richtlinie umsetzt, während in einem anderen Fall, in dem die zu überprüfende Norm keine Grundlage im Unionsrecht besitzt, die EU-GRC vom VfGH nicht als Prüfungsmaßstab für die Grundrechtswidrigkeit herangezogen wird.

Solche Effekte können nur verhindert werden, wenn die EU-GRC als Teil der österreichischen Grundrechtsordnung auch bei Beurteilung von Fällen mit rein österreichischer Zuständigkeit vom VfGH als Prüfungsmaßstab herangezogen wird. Der Äquivalenzgrundsatz wäre dann in beide Richtungen hin zu beachten, es darf auch zu keiner Benachteiligung der Rechtsunterworfenen bei der Durchsetzung von genuin innerstaatlichem Recht kommen.

Aus diesen Überlegungen kann letztlich das Prinzip abgeleitet werden, dass Eingriffe in Grundrechte durch (einfache) Verfassungsgesetze dann keinesfalls erfolgen dürfen, wenn dadurch gegen die (Kernbereiche) der EMRK und/oder der EU-GRC verstoßen werden würde. Derartige (einfache) Verfassungsbestimmungen würden daher jedenfalls der Überprüfung durch den VfGH unterliegen.

Es ist zu hoffen, dass der VfGH in den zu erwartenden Verfahren zur Überprüfung des SpBegrG dazu kommt, wesentliche Teile und damit das Konzept des SpBegrG wegen Verfassungswidrigkeit von einzelnen (einfachen) Verfassungsbestimmungen zu kippen. Nur so könnten die gravierenden Verletzungen des Rechtsstaatsprinzips und der österreichischen und europäischen Grundrechte, die durch das SpBegrG verursacht werden, sanktioniert und dem Missbrauch von Verfassungsbestimmungen durch den Gesetzgeber ein Riegel vorgeschoben werden.<sup>236</sup>

## 6. Zusammenfassung

Die Zusammenfassung der politischen Diskussionen vor der Erlassung des SpBegrG und der Behandlung dieses Vorhabens im Parlament hat gezeigt, dass mit den Verfassungsbestimmungen des Art 1 SpBegrG eine effiziente Rechtsverfolgung durch die Betroffenen verhindert werden sollte. Die einfachgesetzlichen Bestimmungen des Gesetzes sollten gegen die Überprüfung durch den VfGH „abgesichert“ werden.

---

2001, I-541; s. auch EuGH 7.1.2004, Rs. C-201/02, Wells, Slg. 2004, I-723; 21.6.2007, Rs. C-231/06 - C-233/06, Slg. 2007, I-5149 *Jonkman*).

<sup>234</sup> VfSlg. 15.139, 15.456, 17.225, 18.541.

<sup>235</sup> EuGH 15.5.1986, Rs. 222/84 Slg. 1986, I-1651 (Rz 18 f), *Johnston*.

<sup>236</sup> Die Hoffnung auf ein Eingreifen des VfGH wird, wenngleich mit zT anderen Argumenten, von *Mazal*, Sonderpensionenbegrenzung, *ecolex* 2014, 584 (588) zum Ausdruck gebracht.

Die Folgen dieser Entscheidung der Abg wurden im juristischen Teil der Untersuchung eingehend behandelt. Verfassungswidrige Eingriffe in das Eigentum von einer unsachlich aus den Pensionisten und Anwartschaftsberechtigten herausgegriffenen Gruppe wurden festgestellt. Weitere Verfassungswidrigkeiten einzelner Normen des SpBegrG wurden aufgedeckt. Die Verhinderung von effizienten rechtlichen Maßnahmen gegen im SpBegrG enthaltene, an sich verfassungswidrige einfache Bundesgesetze, verletzt das Rechtsstaatsprinzip entscheidend. Alle diese Bestimmungen sollten gegen innerstaatliche Rechtsbehelfe von Betroffenen durch die Verfassungsbestimmungen des Art 1 SpBegrG immunisiert werden.

Es ist zu hoffen, dass der VfGH nicht nur einfachgesetzliche, sondern auch die verfassungswidrigen (einfachen) Verfassungsbestimmungen des SpBegrG aufhebt. Bei dieser Gelegenheit sollte er auch zum Problem des Missbrauchs von Verfassungsbestimmungen und der Aufgabe der Gesetzgebung, völkerrechtliche und unionsrechtliche Verpflichtungen der Republik einzuhalten, ein klares Wort sprechen. Das Spiel einer erforderlichen Anzahl von Abg (derzeit 73), einmal mit besonderen Verfassungsbestimmungen einfachgesetzliche Normen, die gegen Unionsrecht und Grundrechte verstoßen, zu „immunisieren“, gleich darauf anderen einfachgesetzlichen Normen „absichernde“ Verfassungsbestimmungen zu verweigern und diese Normen selbst beim VfGH wegen Verstoßes gegen das Unionsrecht und das Verfassungsrecht anzufechten, sollte mit rechtlichen Mitteln unterbunden werden.

Das Beispiel des SpBegrG zeigt somit, dass die Verfassungspraxis in Österreich offenbar einen „begrenzenden Rahmen“ benötigt, ähnlich wie ihn die Bundesverfassung insgesamt für den einfachen Gesetzgeber darstellt.<sup>237</sup>

---

<sup>237</sup> *Öhlinger*, Verfassungsrechtliche Schranken der Gesetzgebung im Sozialrecht, in *Österreichische Juristenkommission* (Hrsg), Kritik und Fortschritt im Rechtsstaat (1998), 153 (165); *Mazal*, Sonderpensionenbegrenzung, *ecolex* 2014, 584 (588 ).