

SYNOPSIS

zum Entwurf einer Änderung der NÖ Gemeindebeamtendienstordnung 1976, LGBl. 2400, (GBDO-Novelle 2006)

Neben dem Bürgerbegutachtungsverfahren wurden nachstehende Stellen zur Abgabe einer Stellungnahme im Rahmen des Begutachtungsverfahrens eingeladen:

1. Bundeskanzleramt - Verfassungsdienst
2. NÖ Landes-Landwirtschaftskammer
3. Wirtschaftskammer für NÖ
4. Kammer für Arbeiter und Angestellte für NÖ
5. Volksanwaltschaft
6. Österreichischen Gemeindebund
7. Österreichischen Städtebund, Landesgruppe NÖ
8. Verband NÖ Gemeindevertreter der ÖVP
9. Verband Sozialdemokratischer Gemeindevertreter in NÖ
10. Verband Freiheitlicher und Unabhängiger Gemeindevertreter Niederösterreichs
11. Arbeitsgemeinschaft der Stadtamtsdirektoren
12. Landesverband leitender Gemeindebediensteten
13. Österreichischen Gewerkschaftsbund, Gewerkschaft der Gemeindebediensteten
14. Abteilung Landesamtsdirektion/Verfassungsdienst
15. Abteilung Personalangelegenheiten A
16. Abteilung Finanzen
17. NÖ Gleichbehandlungskommission
18. Gemeindeverband zur Pensionsauszahlung an Gemeindebeamte

Landtag von Niederösterreich
Landtagsdirektion
Eing.: 14.03.2006
zu Ltg.-595/G-2/1-2006
Ko-Ausschuss

Ferner wurde der Entwurf über eine Änderung der NÖ Gemeindebeamtendienstordnung 1976 dem NÖ Landtagsklub der Österreichischen Volkspartei, dem Klub der Sozialdemokratischen Landtagsabgeordneten Niederösterreichs und dem Grünen Klub im Niederösterreichischen Landtag zur Kenntnis übermittelt.

Vom Bundeskanzleramt, vom Österreichischen Städtebund, Landesgruppe NÖ, vom Verband NÖ Gemeindevertreter der ÖVP, vom Verband sozialdemokratischer Gemeindevertreter in NÖ, von der Arbeitsgemeinschaft der Stadtamtsdirektoren, von der Abteilung Landesamtsdirektion/Verfassungsdienst, von der NÖ Gleichbehandlungskommission sowie im Rahmen der Bürgerbegutachtung wurden Stellungnahmen abgegeben.

Von der NÖ Landes-Landwirtschaftskammer wurde mitgeteilt, dass zur beabsichtigten Novelle keine Einwände bestehen

Die Stellungnahmen sind im Folgenden zusammengefasst

Zum Gesetzesentwurf im Allgemeinen:

Stellungnahme des Verbandes NÖ Gemeindevertreter der ÖVP:

Zu dem uns übermittelten Entwurf wird derzeit keine Stellungnahme abgegeben, weil die Verhandlungen mit dem Land auf Sozialpartnerebene noch laufen.

Stellungnahme des Verbandes sozialdemokratischer Gemeindevertreter in NÖ:

Zum vorliegenden Entwurf haben bereits gemeinsame Expertengespräche stattgefunden, in der auch ein Ergebnis erzielt werden konnte. Unter Bezugnahme Ihrer Email vom 8. Februar 2006, in der Sie uns über eine Änderung des vorliegenden Entwurfs der GBDO-Novelle 2006 bzw. des Ergebnisses der Besprechung vom 27. Jänner 2006 informieren, wird somit formell mitgeteilt, dass diesbezüglich derzeit keine Zustimmung seitens unseres Verbandes erteilt werden kann. Gleichzeitig wird jedoch in diesem Zusammenhang um eine weitere, abschließende Besprechung ersucht.

Stellungnahme des Österreichischen Städtebundes, Landesgruppe NÖ:

Die gegenständliche Novelle ist äußerst unübersichtlich und daher schwer verständlich. Selbst für die mit der Materie der NÖ GBDO vertrauten Personen ist die geplante Änderung, speziell mit Parallelberechnung unter Anwendung von ASVG-Bestimmungen, kaum nachzuvollziehen.

Es bestehen auch hinsichtlich der gegenständlichen Gesetzesnovelle mit all ihren Verweisungen und Weiterverweisungen Bedenken im Hinblick auf das rechtsstaatliche Bauprinzip, insbesondere das Legalitätsprinzip des Art. 18 B-VG.

Angesichts der äußerst geringen Anzahl der nach dem 1.1.1957 in NÖ geborenen Gemeindebeamten (ca. 200!) erscheint der mit der gegenständlichen Novelle verursachte Aufwand nicht angebracht.

Insbesondere können der zusätzliche Verwaltungsaufwand und die daraus resultierenden Kosten in Zusammenhang mit der ASVG-Parallelrechnung (für EDV- und Personalaufwand) nicht beziffert werden.

Die Landesgruppe Niederösterreich des Österreichischen Städtebundes spricht sich daher im Hinblick auf die zu erwartenden unverhältnismäßig hohen Aufwendungen gegen den Vorliegenden Entwurf einer Änderung der NÖ Gemeindebeamtendienstordnung 1976 mit der vorliegenden ASVG-Parallelrechnung aus und forciert das Modell einer zusammengesetzten Ruhebezugsberechnung (Ergebnisprotokoll über die Besprechung am 27. Jänner 2006).

Vorbehaltlich des Ergebnisses der bereits anberaumten weiteren Sozialpartnerverhandlungen am 27. Februar 2006 stellt die Landesgruppe Niederösterreich des Österreichischen Städtebundes einen Antrag auf Aufnahme von Verhandlungen in einem Konsultationsgremium im Sinne der Vereinbarung zwischen dem Bund, den Ländern und den Gemeinden über einen Konsultationsmechanismus und einen künftigen Stabilitätspakt der Gebietskörperschaften, LGBl. 0814-0.

Anmerkung:

In einer Verhandlungsrunde am 27. Februar 2006 wurde mit den Sozialpartnern ein Ergebnis erzielt; der Begutachtungsentwurf wurde unter Berücksichtigung dieses Verhandlungsergebnisses abgeändert.

Zum beabsichtigten Antrag auf Aufnahme von Verhandlungen in einem Konsultationsgremium kann vorweg festgehalten werden, dass das Begehren nicht innerhalb der nach Art. 2 Abs. 2 iVm Art. 1 Abs. 4 der Vereinbarung zwischen dem Bund, den Ländern und den Gemeinden über einen Konsultationsmechanismus und einen künftigen Stabilitätspakt der Gebietskörperschaften gestellt wurde und allenfalls erneut innerhalb der Frist gemäß Art. 1 Abs. 4 Z. 2 leg.cit. zu stellen wäre. Ungeachtet der verspäteten Antragstellung ergibt sich, dass es zwar korrekt ist, dass eine Darstellung der finanziellen Aufwendungen der Parallelrechnung und der Pensionskontoführung entsprechend Art. 1 Abs. 3 leg.cit nicht erfolgt ist, jedoch kann davon ausgegangen werden, dass es zu keiner Überschreitung der in Art. 4 Abs. 5 leg.cit. normierten Schwelle kommen wird. Entsprechend dem Ergebnis der Sozialpartnerverhandlungen wird für derzeit beschäftigte Beamte eine Parallelrechnung und Penionskontoführung im Gesetzesentwurf nicht mehr vorgesehen werden.

Stellungnahme der Arbeitsgemeinschaft der Stadtamtsdirektoren Niederösterreichs:

Wir ersuchen vor allem hinsichtlich der vorgesehenen Parallelrechnung eine möglichst einfach umsetzbare Lösung zu finden und damit den für einige Gemeinden doch erheblichen zusätzlichen Aufwand möglichst gering zu halten.

Weiters darf ich zur Information auch die Stellungnahme der Stadtgemeinde Schwechat zur Kenntnis bringen:

- 1) Abschwächung der harten Trennung in über und unter 50-jährige per 1.1.2007 durch die Einführung von Übergangsfristen
- 2) die Parallelrechnung soll unter Einbeziehung der Höchstbeitragsgrundlage bei der Deckelung erfolgen (im derzeitigen Entwurf ist nur eine Deckelung der Pensionsverluste bei Bezügen oder Bezugsteilen bis zur Höchstbeitragsgrundlage nach dem ASVG vorgesehen, Bezugsteile, die diese Höchstbeitragsgrundlage übersteigen, wären von der Verlustdeckelung ausgenommen, was Pensionsverluste von bis zu 30% - zur Pensionsreform 2001 wohlgemerkt! - für TopverdienerInnen zur Folge hätte) und nicht nach dem ASVG, sondern nach der GBDO erfolgen.

Der grundsätzliche Wunsch wäre, die Pensionsreform möge erst für all jene Beamten in Kraft treten, die ab 1.1.2007 in ein öffentlich rechtliches Dienstverhältnis übernommen werden. Damit würden sich die Gemeinden die kaum mehr administrierbaren Parallelrechnungen ersparen und es gebe keine zusätzlichen Übergangsfristen. Der damit verbundene unverhältnismäßige Arbeitsaufwand reduziert kostenmäßig die möglichen Einsparungspotentiale durch die verringerte Pension der betroffenen Beamten deutlich. Abgesehen davon verringert sich der Pensionsaufwand der Gemeinden für die pensionierten Beamten ab 2010 bereits merkbar durch das allgemeine Abgehen von der Übernahme in öffentlich rechtliche Dienstverhältnisse seit Ende der 90er Jahre und die "natürlichen Abgänge" der Bezieher von Ruhegenüssen.

Anmerkung:

ad 1)

Die im Begutachtungsentwurf vorgesehene Parallelrechnung ist durch die Beurteilung der bis zum 31. Dezember 2006 vorliegenden ruhegenussfähigen Gesamtdienstzeit einschleifend und führt zur Erhaltung des „GBDO-Ruhegenusses“ in dem prozentuellem Ausmaß, dass dieser ruhegenussfähigen Gesamtdienstzeit entspricht. Lediglich der auf 100 % fehlende Teil wird unter Zugrundelegung der harmonisierten Pension ermittelt. Das bedeutet, dass der Anteil der harmonisierten Pension bei Gemeindebeamten des Geburtsjahrganges 1957, wenn deren ruhegenussfähige Gesamtdienstzeit ab der Vollendung des 18. Lebensjahres rechnet und sie den Verwendungsgruppen I bis V angehören, nur 8 % bis 10 % beträgt bzw. wenn sie der Verwendungsgruppe VI oder VII angehören, ca. 6 % beträgt oder (wegen der Bagatellgrenze von 5 %) überhaupt nicht in den Ruhegenuss einfließt. Entsprechend dem Ergebnis der stattgefundenen Sozialpartnerverhandlungen wird für derzeit beschäftigte Beamte eine Parallelrechnung und Pensionskontoführung im Gesetzesentwurf nicht mehr vorgesehen werden.

ad 2)

Die Verlustdeckelung nach § 59c ist nicht in Zusammenhang mit der Parallelrechnung zu sehen und berücksichtigt nicht nur Bezugsteile unter der Höchstbeitragsgrundlage sondern soll eine Gegenüberstellung der bis zum 30. Juni 2006 und der künftigen Regelungen im Bereich des „GBDO-Ruhegenusses“ sein, d.h. Bezug nehmen auf die längeren Durchrechnungszeiten, höhere Abschläge, etc. Der harmonisierte Pensionsteil im Ruhebezug – und somit auch die Höchstbeitragsgrundlage – ist davon nicht betroffen. Entsprechend dem Ergebnis der Sozialpartnerverhandlungen wird für derzeit beschäftigte Beamte eine Parallelrechnung und Penionskontoführung im Gesetzesentwurf nicht mehr vorgesehen werden.

Stellungnahme der NÖ Gleichbehandlungskommission:

Die NÖ Landesregierung hat sich mit Beschluss vom 9.3.2004 zu Gender Mainstreaming als verbindliches Leitprinzip der Politik und Verwaltung bekannt.

Dem Verständnis der NÖ Gleichbehandlungskommission zufolge bedeutet dies, dass Gender Mainstreaming auch in den Bereichen Dienst-, Besoldungs- und Pensionsrecht für Landes- und Gemeindebedienstete Anwendung findet.

Gender Mainstreaming ist eine Strategie, die die Auswirkungen geplanter Maßnahmen auf das Ziel der Gleichstellung der Geschlechter transparent macht.

Der NÖ Gleichbehandlungskommission ist bewusst, dass – im Verhältnis zu anderen Gebietskörperschaften – verhältnismäßig wenige Personen mangels BeamtInnen-Status von den Pensionsregelungen betroffen sind und der Frauenanteil auch als eher niedrig zu bezeichnen ist.

Trotzdem wäre es als sehr hilfreich erachtet worden, wenn die Erläuterungen zum gegenständlichen Novellenentwurf Ausführungen darüber enthalten hätten, welche Auswirkungen die vorgesehenen Maßnahmen auf Frauen und Männer sowie auf das Ziel der Gleichstellung der Geschlechter haben.

Infolge der Komplexität der Materie und mangels näherer Erläuterungen sieht sich die NÖ Gleichbehandlungskommission innerhalb der zur Verfügung stehenden Zeit außerstande, die konkreten Auswirkungen jeder einzelnen pensionsrechtlichen Maßnahme im Lichte von Gender Mainstreaming zu beleuchten und abzuschätzen.

Die NÖ Gleichbehandlungskommission beschränkt sich daher auf eine allgemeine Stellungnahme.

Der Entwurf sieht in Umsetzung von Bundesrecht eine Reihe von einschneidenden Veränderungen im Pensionsrecht (mit Übergangsbestimmungen) von NÖ GemeindebeamtInnen vor, u.a.:

- Anhebung des gesetzlichen Pensionsantrittsalters auf 65 Lebensjahre
- Anhebung des Durchrechnungszeitraumes auf 40 Jahre
- Erhöhung der ruhegenussfähigen Gesamtdienstzeit auf 45 Jahre zur Erreichung des Höchstruhegenusses

Frauen und Männer haben nach wie vor unterschiedliche Erwerbsbiographien – und dies wird sich wohl auch nicht sehr schnell ändern. Die weibliche Erwerbsbiographie ist vor allem durch niedrigere Einkommen und – familienbedingt – längere berufliche Auszeiten und Teilzeitphasen (und damit verbunden oftmals geringere Aufstiegschancen, Verdienstmöglichkeiten, ...) gekennzeichnet.

Familienbedingte Karenzen oder Teilzeitbeschäftigungen senken daher die durchschnittliche Lebensverdienstsumme bei Frauen (bei Akademikerinnen um einiges verstärkt) noch weiter ab.

AkademikerInnen werden infolge ihres späteren Berufseinstieges selten 45 Jahre und somit 80% ihrer durchschnittlichen Lebensverdienstsumme erreichen.

Trotz der erfreulichen Sonderregelungen hinsichtlich Kindererziehungszeiten (Bewertung mit 1350,- Euro/Monat, Verminderung des Durchrechnungszeitraumes/ gesonderte Wertung pro Kind auch bei überlappenden Zeiträumen) bleibt daher zu befürchten, dass Frauen unverhältnismäßig stark von diesen Verschärfungen betroffen werden.

Anmerkung:

Die Auswirkungen der vorgesehenen Maßnahmen auf Frauen und Männer sowie auf das Ziel der Gleichstellung der Geschlechter darzustellen, erscheinen zwar gerade bei Reformen im Pensionsrecht von besonderer Wichtigkeit, jedoch bedarf dies eines aktuellen Datenstandes der Gemeindebeamten, welcher nicht vorliegt und auch innerhalb kürzester Zeit nicht beschafft werden kann. Die Abteilung Gemeinden sah sich ebenso außerstande in der beschränkt zur Verfügung gestandenen Zeit konkrete Auswirkungen jeder einzelnen Maßnahme im Lichte von Gender Mainstreaming abzuschätzen und zu beleuchten.

Stellungnahme im Rahmen der Bürgerbegeutachtung:

Die gegenständliche Stellungnahme wird im Bewusstsein abgegeben, dass die Novelle zur NÖ Gemeindebeamten-Dienstordnung eine Angleichung zu ähnlich gelagerten bundesgesetzlichen Vorschriften für Beamte darstellt und ist ebenso bekannt, dass zeitgleich eine Anpassung auch der Dienstpragmatik der NÖ Landesbeamten geplant ist. Ausdrücklich wird festgehalten, dass weder die bundesgesetzliche Vorschrift noch die beabsichtigte Änderung der Dienstpragmatik der NÖ Landesbeamten näher untersucht wurde, gleichzeitig sind aber auch diesen Gesetzesmaterien diverse Ungereimtheiten zu entnehmen. Ebenso ist festzustellen, dass die Frage, ob die genannten Gesetze bzw. Entwürfe verfassungskonform sind, durch den Verfassungsgerichtshof bisher nicht erschöpfend geklärt wurde.

Wesentliche Kernfrage bleibt in Analogie zur bisher bestehenden Linie der Judikatur des Verfassungsgerichtshofes die Abgrenzung, wie der Ruhegenuss eines Beamten zu verstehen ist. Der Bundesgesetzgeber ist bisher auch immer die Frage schuldig geblieben, welchen Rechtscharakter eine Pensionszahlung nach dem ASVG darstellt, diese Frage kann aber im vorliegenden Fall ebenfalls außer Betracht bleiben.

Der Verfassungsgerichtshof hat in seiner bisherigen Judikatur die Auffassung vertreten, der Ruhegenuss eines Beamten stelle ganz allgemein einen Teil des Lebensverdienstes (inkl. der vom Beamten geleisteten Rentengenussbeiträge) des Beamten dar. Das Höchstgericht hat somit den Entlohnungscharakter im Rahmen des Ruhebezuges in den Vordergrund gestellt und nicht jenen einer Versorgung. Der Beamte steht nach den vorliegenden Rechtsvorschriften, und die NÖ Gemeindebeamten-Dienstpragmatik macht hier keine Ausnahme, in einem lebenslangen Dienstverhältnis zum jeweiligen Dienstgeber, also der jeweiligen Gemeinde. Im Rahmen eines ASVG-Versicherungsfalles endet mit der Pensionierung das Dienstverhältnis und wird auch formal durch den Rechtsakt einer Kündigung beendet. In der Folge entsteht ein Rechtsverhältnis zwischen der Pension auszahlenden Stelle und dem jeweiligen Pensionsempfänger.

Eine derartige Änderung in den Rechtsverhältnissen besteht jedoch zwischen einem Beamten und dem Dienstgeber Gemeinde nicht, der Beamte wird vielmehr nach Erreichen

einer bestimmten Altersgrenze von der Dienstleistung befreit, sein Entgelt erfährt eine Kürzung und stellt in der Folge den Ruhegenuss dar, das bestehende Dienst- bzw. Treueverhältnis bleibt jedoch aufrecht. Der Beamte unterliegt weiterhin dem Disziplinarstatut und hat auch diverse Verpflichtungen zu erfüllen, die lebenslange Bedeutung besitzen. Beispielsweise darf die Amtsverschwiegenheit erwähnt werden, die den Beamten bis zum Tode trifft, im Rahmen des Angestelltengesetzes sind diesbezüglich Fristen vorgesehen. Darüber hinaus sind auch in den Rechtsvorschriften diverse Bedingungen selbst an den Ruhegenuss geknüpft und würde der Ruhegenuss dann untergehen, wenn der Beamte auch im Rahmen des Ruhestandes seine österreichische Staatsbürgerschaft oder die Staatsangehörigkeit zu einem EU-Staat verliert, erlöschen. Derartige Bestimmungen enthalten die Sozialversicherungsgesetze nicht.

Bereits aus diesen Beispielen lässt sich erkennen, dass das Dienstverhältnis als lebenslanges angesehen wird und somit auch die Gesamtentlohnung heranzuziehen ist. Im Ablauf des Dienstlebens eines Beamten ergeben sich weitere wesentliche Unterschiede zu ASVG-Verhältnissen. Der Beamte verliert unter bestimmten strafrechtlichen Voraussetzungen seinen Anspruch auf Ruhegenuss, ebenso eine Bestimmung, die dem ASVG fremd ist. Darüber hinaus ist auch die laufende Abwicklung völlig anders geregelt. Der Beamte nimmt auf Grund des lebenslangen Treueverhältnisses nicht an der Arbeitslosen-Versicherung teil, sein Pensionsbeitrag ist in völlig anderer Form vorgesehen. Dabei ist zu beachten, dass der Pensionsbeitrag eines pragmatisierten Beamten im Regelfall um etwa zwei Prozentpunkte höher angesiedelt ist als jener eines Vertragsbediensteten bzw. eines ASVG-Beschäftigten. Eine Höchstbeitragsgrundlage wie sie das ASVG vorsieht ist nicht gegeben. Daraus ergeben sich aber in der Praxis nur veranschaulichend angemerkt in Einzelfällen drei- bis vierfach höhere Pensionsbeiträge monatlich für den jeweiligen Beamten im Vergleich zu jenem Betrag, den ein ASVG-Beschäftigter zu leisten hätte. Gleichzeitig entfallen aber auch bereits auf Grund der gesetzlichen Voraussetzungen sowie der Gesamtanlage des Systems die Dienstgeberbeiträge. Hat der Dienstgeber bei einem Vertragsbediensteten sehr wohl Beiträge zur Pensionsversicherung zu leisten, so entfällt dieser Betrag bei Beamten zur Gänze.

Auch aus diesem System lässt sich ableiten, dass das Beamtendienstrecht und das damit verbundene Pensionsrecht in keiner Weise mit ASVG-Verhältnissen zu vergleichen ist. Der Beamte hat selbst einen höheren Anteil für seinen Ruhegenuss beizutragen, der Dienstgeber ist von einem derartigen Betrag während des aktiven Dienstverhältnisses entbunden.

Zusätzlich ist auch festzustellen, dass nach ständiger Judikatur des Verfassungsgerichtshofes der Ruhegenuss eines Beamten bzw. die für diesen Ruhegenuss zu leistenden Beträge keine gesetzliche Pensionsversicherung im Sinne der zivilrechtlichen Bestimmungen darstellt. In der Praxis bedeutet dies, dass jemand, der etwa als unselbständig Beschäftigter und als selbständiger Gewerbetreibender gleichzeitig Einkünfte erzielt, zu einer Pensionsbeitragsleistung nur in jener Höhe verpflichtet ist, die durch die Höchstbemessungsgrundlage limitiert ist. Mit anderen Worten ausgedrückt, verdient jemand als Angestellter bereits einen Betrag, der die Höhe der Höchstbemessungsgrundlage erreicht, so ist er etwa im Rahmen der gewerblichen Sozialversicherung von einem Pensionsbeitrag befreit, bzw. ist er auf Antrag zu befreien.

Eine derartige Bestimmung gilt jedoch für den Beamten nicht, zumal er keine gesetzliche Pensionsversicherung aufweist. Der Beamte hat daher ungeachtet seines Einkommens

als Beamter auch in anderen Erwerbszweigen weiterhin Pensionsbeiträge zu leisten und stellt sich auch dahingehend heraus, dass das gegenständliche Pensionssystem nicht mit jenem des ASVG zu vergleichen ist und auch im Rechtscharakter einen völligen Unterschied darstellt.

Der Verfassungsgerichtshof hat in mehreren Judikaten darauf hingewiesen, dass der Ruhegenuss eines Beamten als Teil seines Lebenseinkommens anzusehen ist und somit eine Schuld darstellt, also einen Betrag, den der Dienstgeber seinem Dienstnehmer schuldet. Eine derartige Auffassung ist dem Verfassungsgerichtshoferkenntnis G67/05 vom 14. Oktober 2005 zu entnehmen. Es ergibt sich auch aus dem Erkenntnis vom 2. Oktober 1998 Verfassungssammlung 15269.

Betrachtet man die vorliegende Novelle und die damit verbundenen Kürzungen des Ruhegenusses unter diesen Aspekten, so ergibt sich bereits aus dem Gedanken des Schutzes wohl erworbener Rechte sowie des Gleichheitsgrundsatzes eine Verfassungswidrigkeit. Eine einseitige Änderung des quasi auf Lebenszeit geschlossenen Vertrages zwischen Beamten und Dienstgeber ist als Rechtsbruch anzusehen.

Es darf aber nochmals auf das Erkenntnis des Verfassungsgerichtshofes vom 2. Oktober 1998, Sammlungsnummer 15269 hingewiesen werden. In diesem Erkenntnis hat der Verfassungsgerichtshof durchaus schlüssig einen Antrag abgelehnt, in welchem gefordert wurde, eine Pensionskürzung aus Krankheitsgründen aufzuheben. Der Beschwerdeführer brachte vor, er trage am gegenständlichen Krankheitsbild kein Verschulden und werde in seinen Rechten beschnitten als durch seine aus gesundheitlichen Gründen bedingte frühere Pensionierung eine erhebliche Kürzung des Ruhegenusses resultiere.

Der Verfassungsgerichtshof hat dem entgegen gehalten, dass eine Verkürzung der Arbeitsdauer grundsätzlich auch eine Leistungsverkürzung rechtfertigt. Der Betroffene hat es somit hinzunehmen, dass er dann, wenn er faktisch eine kürzere Zeitspanne Arbeitsleistungen erbringt, auch mit einem verkürzten Ruhegenuss zu rechnen hat. Der Gerichtshof hat also auch in diesem Erkenntnis eine Korrelation hergestellt zwischen der erbrachten Leistung und dem zu beziehenden Entgelt, welches sich nun gedanklich teilt in den laufenden Bezug des Aktivbeamten und in den Ruhegenuss des in den Ruhestand versetzten Beamten.

Betrachtet man die nunmehr vorliegende Novelle im Lichte der gegenständlichen Judikatur des Verfassungsgerichtshofes, so lässt sich aus dieser Gesetzesmaterie ebenfalls eine Verletzung der Verfassung erblicken. Hat es nämlich der Gerichtshof ausdrücklich für zulässig erachtet, den Lebensbezug zu kürzen, wenn auch die Lebensarbeitszeit verringert wird, so ergibt sich im Umkehrschluss daraus, dass eine Kürzung der Bezüge dann nicht stattfinden kann, wenn auch keine Reduktion der Leistung erfolgt.

Die gegenständliche Novelle vermengt hier jedoch eine wesentliche Kürzung durch Veränderung verschiedenster Parameter. Zum einen wird das Pensionsalter selbst von 61,5 auf 65 Jahre angehoben, wobei anzumerken ist, dass erst vor einigen Jahren eine Änderung von 60 auf 61,5 Jahren stattgefunden hat. Diese Änderung im Laufe weniger Jahre von 60 auf 65 Jahren im Hinblick auf das Pensionsalter lässt sich durchaus mit der gestiegenen Lebenserwartung begründen. Die steigende Lebenserwartung entzieht sich der Disposition des einzelnen ebenso wie der des Gesetzgebers, es handelt sich vielmehr um ein Phänomen, dass auch durch die Gesellschaft zu bewältigen ist. Werden Menschen

älter so wird wohl auch die Gesamtaufteilung der Lebenszeit im Hinblick auf Arbeits- und Ruhestandsdisposition zu verändern sein. Diesbezüglich ist der gegenständlichen Novelle nichts entgegen zu halten und ergibt sich auch eine Nachvollziehbarkeit, zumal das höhere Lebensalter ein Faktum darstellt. Daraus ergibt sich auch eine quantifizierte längere Arbeitszeit.

Im Sinne der bisherigen Ausführungen muss aber darauf hingewiesen werden, dass die erhöhte Lebenserwartung eben durch die verlängerte Arbeitszeit abgegolten wird. Argumentiert man nämlich damit, dass in den letzten etwa 35 Jahren die Lebenserwartung um sieben bis zehn Jahre gestiegen ist, so wird diese demoskopische Entwicklung durchaus im Rahmen der Pensionsreform reflektiert, das Pensionsantrittsalter wird von 60 auf 65 angehoben, dadurch ergibt sich im Wesentlichen eine Reduktion um 10 Jahre dahingehend, als der Betroffene um fünf Jahre länger arbeitet und gleichzeitig dadurch faktisch auch fünf Jahre kürzer Ruhegenuss beziehen kann. Der Beamte leistet nämlich im Zeitraum von 60 bis 65 fünf Jahre länger Dienst und erhält gleichzeitig um fünf Jahre weniger Ruhegenuss, egal welches Lebensalter er tatsächlich erreicht. Somit wäre der Gerechtigkeit im Hinblick auf das Naturphänomen Genüge getan.

Die Novelle geht aber wesentliche Schritte weiter. Zum einen wird nicht mehr wie in früheren Jahren das Letzteinkommen für die Bemessung des Ruhegenusses herangezogen sondern wird vielmehr ein Bogen über die gesamte Erwerbstätigkeit in Abstufungen und schrittweisen Anpassungen hergestellt. Dieser Schritt ist bereits im Hinblick auf den Gedanken des Lebens Einkommens nicht mehr nachvollziehbar. Mag eine derartige Änderung oder Anpassung auch durch diverse Berechnungen gerechtfertigt werden, so muss jedoch davon ausgegangen werden, dass dies einen Eingriff in laufende Verhältnisse darstellt. Zweifellos können derartige Bestimmungen für künftige Verhältnisse durchaus vereinbart werden, bei Abänderung in laufenden Verfahren stellt dies jedoch einen Bruch des Verhältnisses dar. Dazu ist auch anzumerken, dass gerade im Bereich des Beamtendienstrechtes eine wesentliche und gravierende Pensionskürzung dadurch entsteht, als das gesamte Beamtenentlohnungsschema auf Biennalsprünge und lebenslange Vorrückungen aufgebaut ist. Über dieses System kann freilich diskutiert werden, es stellt jedoch für alle aktiven Beamten seit Jahrzehnten geltendes Recht dar. Der Beamte verdient somit in jüngeren Jahren einen relativ geringeren Betrag, im Laufe des fortschreitenden Lebensalters wird die Entlohnung laufend verbessert. Wird nun entgegen der bisherigen Festlegung nicht mehr auf den Endbezug bzw. den Bezug der letzten Jahre abgestellt sondern vielmehr der Bogen über den Lebensverdienst gespannt, so ergibt sich gerade im Bereich des Beamtendienstrechtes, wo wie bereits ausgeführt wurde, eine laufende Erhöhung des Einkommens stattfindet, eine wesentliche Reduktion der Pension. Rein rechnerisch könnten sich Pensionen bis auf die Hälfte verringern.

Ein weiterer Eingriff in das gesamte Pensionsrecht erfolgt durch die Anpassung der Beamten-Ruhegenüsse und der Bemessungsgrundlagen im Hinblick auf die Höchstbemessungsgrundlage nach dem ASVG. Wie bereits eingangs ausgeführt sind diese beiden Systeme in keiner Weise miteinander vergleichbar und ergibt sich auch aus dieser Anpassung ein Bruch des Systems. Wesentlich in diesem Zusammenhang erscheint auch, dass für laufende Dienstverhältnisse insbesondere für Beamte, die sich im Zeitraum zwischen dem 40sten und dem 50sten Lebensjahr befinden, wesentliche einschneidende Veränderungen mit dieser Maßnahme verbunden sind. Zum einen wird der Pensionsbeitrag im Sinne des bisherigen Beamtendienstrechtes nur unwesentlich (etwa halbe bis ganze Prozentpunkte) reduziert, die Bemessungsgrundlage wird aber gleichzeitig drastisch herabgesetzt. Mit anderen Worten gesprochen muss der Beamte weiterhin den erhöhten Pensionsbeitrag über das gesamte Einkommen bezahlen, er erhält

aber für die künftigen Jahre nur mehr die Höchstbemessungsgrundlage nach ASVG. Auch hier ist im System eine wesentliche Ungleichbehandlung zu erblicken, zumal der Beamte weiterhin für sein gesamtes Einkommen einen höheren Pensionsbeitrag zu leisten hat, gleichzeitig aber nur nach der Höchstbemessung des ASVG eingeordnet wird. Auch daraus ergeben sich wesentliche Reduktionen der zu erwartenden Pension. Des Weiteren ist aus dem Gesamtsystem nicht erkennbar, warum jemand, der etwa am 30. Dezember 1956 geboren ist im Vergleich zu jemandem der Anfang 1957 geboren ist wesentlich bevorzugt ist. Die vorliegende Novelle stellt diesbezüglich einen wesentlichen Bruch des Gleichheitssystemes dar, zumal die Pensionskürzungen willkürlich bei einem bestimmten Stichtag einsetzen. Aus den gesamten Unterlagen lässt sich jedoch nicht erkennen, warum fiktiv für das zu bemessende Geburtsdatum geradezu 1957 herangezogen wird. Verfassungsrechtlich wesentlich angepasster und verträglicher wäre eine diesbezügliche Übergangsregelung die im Laufe der Zeit eine Anpassung vornimmt. Die Auswirkungen sind nämlich für all jene, die nach dem 1.1.1957 geboren sind, wesentlich und spürbar, für jene, die unmittelbar davor geboren sind ergibt sich jedoch keine Änderung. Dies lässt sich in der Materie nicht nachvollziehen.

Auch aus der Sicht der Dienstgeber, der NÖ Gemeinden ist der gegenständliche Gesetzesentwurf nicht wirklich nachzuvollziehen. Wenn dies auch nicht unbedingt ein legislatives Argument darstellt so muss jedoch betont werden, dass die vorgesehene Novelle nur für etwa 500 Personen tatsächlich zum Tragen kommen wird. Empirisch gesehen stellt nämlich die gesamte Gemeindebeamten-Dienstordnung für die Zukunft mehr oder minder eine tote Rechtsmaterie dar. Es lässt sich beobachten, dass die NÖ Gemeinden nur in Ausnahmefällen in den letzten Jahren Pragmatisierungen ihrer Mitarbeiter vorgenommen haben, weshalb die Anzahl der von der gegenständlichen Rechtsmaterie betroffenen Beamten ständig abnimmt.

Auch steht natürlich in diesem Zusammenhang außer Frage, dass derartige Rechtsvorschriften für neu zu pragmatisierende Beamte jederzeit geschaffen werden können, steht es doch dem jeweiligen Bediensteten frei, sich auf eine derartige Lebensplanung einzulassen. Problematisch ist nur die Einführung der Übergangsregelungen. Hier sei nochmals betont, dass zum derzeitigen Stand nur etwa 500 Personen von der Gesamtregelung betroffen sind, da es sich nur um jene handelt, die derzeit in einem pragmatischen Verhältnis zu einer NÖ Gemeinde stehen und ab dem 1.1.1957 geboren sind.

Dem gegenüber steht aber eine an Kompliziertheit und Praxisferne kaum mehr zu überbietende Rechtsmaterie. Es sind durch das Gesetz vorgesehen mehrere Parallelrechnungen durchzuführen, deren Überschaubarkeit nicht mehr gegeben ist. Wenn schon eine Abänderung der Rechtsvorschriften stattfindet, so sollte doch die historische Chance genützt werden, eine wesentlich einfachere und leichter umsetzbare Materie zu schaffen als die hier vorgesehene. Es kann auch nicht im Sinne der NÖ Gemeinden gelegen sein, dass ein einzelner Pensionsfall möglicherweise Tage und Wochen in Anspruch nehmen wird, bis eine rechtskonforme Pension ausgerechnet ist. Dabei darf auch nicht übersehen werden, dass sich gerade aus der Kompliziertheit der diversen Regelungen klassische Anfechtungsfälle durch den jeweiligen Beamten ergeben, zumal immer diskutiert werden kann, ob die vorgesehenen Durchrechnungen korrekt erfolgt sind oder nicht. Auch hier sei daran erinnert, dass sowohl Verwaltungs- als auch der Verfassungsgerichtshof in mehreren Judikaten klargestellt haben, dass Gesetze so zu fassen sind, dass sie von einem durchschnittlich begabten Menschen nachvollzogen werden können und soll es sich keinesfalls um Denksportaufgaben handeln. Das

gegenständliche Gesetz ist für den einzelnen völlig verwirrend und nur für wahre Experten in Ansätzen nachvollziehbar. Die Einführung des Pensionskontos stellt eine weitere Verkomplizierung des Gesamtsystemes dar und kann auch dessen Nutzen nicht wirklich erblickt werden. Der gegenständliche Verwaltungsaufwand überschreitet in Einzelfällen möglicherweise den vom Gesetzgeber vorgesehenen zu erzielenden Einsparungseffekt, wobei der jeweilige Beamte an Pension verliert, der Dienstgeber jedoch keine wesentliche Einsparung erfährt. Darüber hinaus ist auch zu bedenken, dass pragmatisierte Beamte die Minderheit in der jeweiligen Gemeinde darstellen und daher die komplizierten Berechnungen oft nur für ein, zwei, drei oder vier Personen abzuführen sind.

Zum konkret vorliegenden Gesetzesentwurf darf auch noch darauf hingewiesen werden, dass im System bereits jetzt Ungereimtheiten vorliegen. Die Frage, in welchem Alter ein Beamter tatsächlich in den Ruhestand versetzt werden kann bzw. zu versetzen ist, ist nicht hinreichend geklärt. Nach der derzeit gültigen Rechtsmaterie hat jeder Beamte in dem Jahr, in dem er seinen 65sten Geburtstag erreicht, mit Jahresende in den dauernden Ruhestand zu treten. Diese Bestimmung wird offensichtlich durch den gegenständlichen Entwurf nicht aufgehoben, an anderen Stellen wird jedoch mehrfach darauf hingewiesen, dass eine Fortführung des aktiven Dienstverhältnisses über das 65ste Lebensjahr hinaus möglich ist und das dies sogar einen höheren Ruhegenuss nach sich zieht und dergleichen mehr. Auf diese Möglichkeit wird mehrfach hingewiesen. Es ergibt sich daraus die Frage, muss nun mit 65 in den Ruhestand getreten werden oder nicht.

Darüber hinaus stellt sich auch die Frage, ob der Gesetzgeber keinerlei Alterslimit im gegenständlichen Gesetz vorgesehen hat. Man bedenke, dass einer Person durchaus zahlreiche anrechenbare Jahre im Rahmen dieser Novelle fehlen könnten und daher auch die so genannte Zwangspensionierung durch den Dienstgeber nicht greifen könnte, da die Person den entsprechenden Ruhegenuss-Anspruch nicht aufweist. Der Bedienstete wäre dann durchaus in der Lage, viele Jahre weiterhin sein Amt auszuüben und stünde dem Dienstgeber nur das unwürdige Schauspiel einer Zwangspensionierung aus gesundheitlichen Gründen offen. Man müsste also etwa einem verdienten Mitarbeiter, der deshalb nicht in Pension geht, weil er sonst keine ausreichenden Pensionsansprüche aufzuweisen hat, in einem Verfahren klarlegen, dass er geistig oder körperlich nicht mehr geeignet ist, seinen Dienst zu erfüllen. Ob das im Sinne des jeweiligen Dienstgebers und auch der dadurch betroffenen Kommunalpolitiker gelegen ist, einen Beamten, der etwa 35 Jahre seinen Dienst ordnungsgemäß erfüllt hat bescheidenmäßig auszusprechen müssen, dass er auf Grund seiner geistigen Lage nicht mehr fähig ist, seinem Beruf nachzukommen, kann dahin gestellt bleiben. Es steht ein derartiger Vorgang auch durchaus im Widerspruch zu dem ursprünglich angesprochenen Treueverhältnis zwischen Dienstgeber und Mitarbeiter.

Zusammenfassend kann daher die Aussage getroffen werden, dass die vorgelegte Novelle aus mehreren Aspekten den Verdacht der Verfassungswidrigkeit in sich trägt. Darüber hinaus ist das Gesetz in der Praxis kaum anwendbar, der zu erzielende Einsparungscharakter ist global gesehen als gering anzusehen zumal davon nur wenige Personen betroffen sind, der damit verbundene Verwaltungsaufwand steht in keiner Relation.

Aus diesen Überlegungen wäre daher anzuregen, die gegenständliche Novelle dahingehend zu beschränken, als sie nur auf jene Dienstverhältnisse angewendet wird, die nach Inkrafttreten dieses Gesetzes abgeschlossen werden. Für jeden neuen Beamten ist die Rechtslage transparent, darüber hinaus ist die Berechnung auch wesentlich

unkomplizierter. Außerdem ist generell anzumerken, dass es sich hier in der Zukunft wohl um totes Recht handeln wird, zumal die Kommunen Pragmatisierungen nahezu nicht mehr vornehmen.

Anmerkung:

Der vorliegende Gesetzesentwurf enthält ein umfangreiches Übergangsrecht, mit dem das Ziel verfolgt wird, eine sozial angepasste Regelung zu schaffen, die auch das Vertrauen auf erworbene Rechtspositionen im Sinne der Judikatur des Verfassungsgerichtshofes adäquat berücksichtigt, und abrupte Eingriffe zu vermeiden.

Die Übergangsregelungen beinhalten u.a.:

- eine an die bereits Bestehende Durchrechnung anknüpfende Erweiterung des Durchrechnungszeitraums, sodass erst im Jahre 2034 die volle Durchrechnung von 40 Jahren eintritt, verbunden mit einer Verlustdeckelung;
- eine Weiterführung der bisherigen Verlustdeckelung, die aus Anlass der Einführung der Durchrechnung mit Beginn des Jahres 2005 geschaffen wurde;
- ein schrittweises Anheben des „Regelpensionsalters“;
- eine Erweiterung der auch bisher bestehenden Möglichkeit der **Ruhestandsversetzung** mit dem 60. Lebensjahr (bzw. für Geburtsjahrgänge nach 30. Juni 1952 mit dem 60,5 bis 64. Lebensjahr) bei Vorliegen von 40 „beitragsdeckten“ Jahren; dies auch ohne Abschlag, wenn die Voraussetzung vor dem 1. Jänner 2010 erfüllt sind.

Darüber hinaus wurde in Verhandlungen mit den Sozialpartnern auf Gemeindeebene vereinbart, dass eine Parallelrechnung wie sie im Begutachtungsentwurf vorgesehen ist, nicht vorgesehen werden soll. Die dafür vorgesehene Ersatzregelung des zusammengesetzten Ruhegenusses berücksichtigt – ebenso wie die Parallelrechnung – die bereits bis zum 31. Dezember 2006 erworbenen ruhegenussfähige Gesamtdienstzeit, welche sich ungleich stärker als die Folgejahre niederschlägt, da für die ersten 10 Jahre ein Ruhegenuss im Ausmaß von 50 % der Ruhegenussbemessungsgrundlage gebührt. Darüber hinaus wird die erhöhte Steigerung (2,5 %, 2,22 % bzw. 2 % für jedes weitere Jahr) für bestimmte Gemeindebeamtenkategorien bis 31. Dezember 2006 aufrechterhalten.

Die vorgesehene Pensionsreform orientiert sich in seinen Eckpfeilern an der für Bundesbeamte vorgenommenen Pensionsreform.

Zum Gesetzesentwurf im Besonderen:

Zu den Erläuterungen:

Stellungnahme der Abteilung Landesamtsdirektion/Verfassungsdienst:

Die Aufzählung im Allgemeinen Teil der Erläuterungen ist unvollständig. Eine Ergänzung bzw. Klarstellung wäre erforderlich.

Anmerkung:

Die Anschein der Unvollständigkeit der Aufzählung im Allgemeinen Teil begründet sich dadurch, dass bei dem zur Begutachtung versendeten Word-Objekt auf Grund eines kanzeleimäßigen Versehens die vorgenommene (automatische) Nummerierung nicht der tatsächlich durchgeführten Nummerierung entsprochen hat. Inhaltlich ergeben sich aber keine Unvollständigkeiten.

In den Erläuterungen zu Z. 31 und Z. 35 sollte im letzten Satz die Klammer entfallen.

Anmerkung:

Dem aufgezeigten Änderungsbedarf wurde entsprochen.

Auf den Schreibfehler in der Änderungsanordnung der Z. 33 (§ 59b Abs. 3) wird hingewiesen (richtig müsste es „im“ heißen).

Anmerkung:

Der Änderungsbedarf ist nicht in der Änderungsanordnung zur Z. 33 sondern in den diesbezüglichen Erläuterungen zu finden. Diesem wurde entsprochen.

Zu den Änderungsanordnungen:

Stellungnahme des Bundeskanzleramtes – Verfassungsdienst:

Zu Art. I Z 6 (§ 1 Abs. 6):

Diese Bestimmung lehnt sich an § 280 BDG 1979 an. Ungeachtet dessen stellt sich folgendes Problem:

Soweit sich die Bestimmung auf nicht-sensible Daten bezieht, erscheint sie im Hinblick auf die allgemeinen datenschutzrechtlichen Regelungen als entbehrlich: Bezüglich des ersten und des zweiten Spiegelstrichs ist hier auf § 8 Abs. 3 Z 1 DSG 2000 zu verweisen, bezüglich des dritten Spiegelstrichs auf die Verfassungsbestimmung des § 1 Abs. 1 leg.cit., wonach ein Geheimhaltungsanspruch nur bei Vorliegen eines schutzwürdigen Interesses an der Geheimhaltung besteht (vgl. auch § 7 Abs. 1 leg.cit.).

Einen – wünschenswerten – Mehrwert gegenüber § 8 Abs. 3 Z 1 DSG 2000 brächte es aber, in § 1 Abs. 6 die Datenarten, deren Verwendung zulässig ist, genau zu bestimmen. Erforderlich ist eine solche Determinierung jedenfalls im Hinblick auf sensible Daten: Die Verwendung sensibler Daten – wie insbesondere solcher über Gesundheit und religiöse Überzeugung einer Person (s. § 4 Z 2 leg.cit.) – bedarf nach der Verfassungsbestimmung des § 1 Abs. 2 zweiter Satz DSG 2000 einer speziellen gesetzlichen Grundlage und muss sohin ausdrücklich erlaubt sein (vgl. auch § 9 Z 11 leg.cit.).

Anmerkung:

Die vorgesehene Änderung entspricht weitestgehend dem § 280 BDG 1979.

Zu Art. I Z 57 (§ 163):

Anzumerken ist, dass das Beamten-Dienstrechtsgesetz 1979, das Gehaltsgesetz 1956, das Landeslehrer-Dienstrechtsgesetz und das Land- und forstwirtschaftliche Landeslehrer-Dienstrechtsgesetz zuletzt durch das Bundesgesetz BGBl. I Nr. 165/2005 geändert wurden.

Anmerkung:

Die vorstehende Anmerkung ist bekannt; eine Aktualisierung der Fassungsbezeichnungen ist erfolgt.

Zu Art. I Z 65 (20. Übergangsbestimmung der Anlage B):

Abs. 3 enthält eine Übergangsbestimmung für Ruhestandsversetzungsverfahren wegen dauernder Dienstunfähigkeit, die vor In-Kraft-Treten der Novelle (am 1. Juli 2006) eingeleitet und bis zum 31. Dezember 2006 abgeschlossen werden. Laut Erläuterungen soll dadurch für verfassungsrechtlich bedenkliche Fälle Vorsorge getroffen werden, indem die Anwendung des erhöhten Abschlagsprozentsatzes nach der neuen Rechtslage ausgeschlossen wird. Allerdings erscheint die Abgrenzung dieser Fälle unter dem Gesichtspunkt des verfassungsrechtlichen Gleichheitssatzes selbst verfassungsrechtlich bedenklich, weil die Anwendung der günstigeren alten Rechtslage nicht nur vom Zeitpunkt der Einleitung, sondern auch vom Zeitpunkt des Abschlusses des Verfahrens abhängig gemacht wird; das Verfahrensende kann aber zum einen von aleatorischen Umständen, zum anderen auch vom Willen der Behörde abhängig sein, sodass es als sachliches Abgrenzungskriterium nicht geeignet erscheint.

Anmerkung:

Die Anwendung der alten Rechtslage wird nur mehr vom Zeitpunkt der Einleitung des Verfahrens abhängig gemacht werden.

Stellungnahme der Abteilung Landesamtsdirektion/Verfassungsdienst:

Zu Art. I Z. 5 (§ 1 Abs. 2):

In der Änderungsanordnung der Z. 5 fehlt offensichtlich ein Wort. Eine Ergänzung wäre erforderlich.

Zu Art. I Z. 17 (§ 56 Abs. 2):

Bei der Änderungsanordnung der Z. 17 fehlt im ersten Satz die lit. d. Eine Ergänzung wäre erforderlich.

Anmerkung:

Dem vorstehend angezeigten Änderungsbedarf wurde entsprochen.

Zu Art. I Z. 19 (§ 57a Abs. 1 lit. b):

Zur Änderungsanordnung der Z. 19 wird bemerkt, dass nach dem Zitat „§ 59b“ der Strichpunkt entfallen müsste.

Zu Art. I Z. 20 (§ 57a Abs. 1 lit. c):

Zur Änderungsanordnung der Z. 20 wird bemerkt, dass nach dem Zitat „§ 57a“ der Punkt entfallen müsste.

Anmerkung:

Den vorstehenden Anregungen kann nicht gefolgt werden, da sowohl der Strichpunkt als auch der Punkt im Gesetzestext erhalten bleiben soll.

Zu Art. I Z. 24 (§ 58 Abs. 1 und 2):

Zu Z. 24 wird bemerkt, dass § 58 Abs. 2 zweiter Satz grammatikalisch nicht aufgeht. Überdies ist er aufgrund seiner Länge auch inhaltlich nicht nachvollziehbar. Eine Klarstellung wäre erforderlich.

Anmerkung:

Den Anregungen entsprechend wurde eine Umformulierung vorgenommen.