jusline®
»» Recht. Schnell

Sie können die QR Codes nützen um später wieder auf die neuste Version eines Gesetzestexts zu gelangen.

TE Vfgh Erkenntnis 2003/12/1 G298/02 ua

JUSLINE Entscheidung

Veröffentlicht am 01.12.2003

Index

65 Pensionsrecht für Bundesbedienstete
65/02 Besonderes Pensionsrecht

Norm

B-VG Art7 Abs1 / Gesetz
B-VG Art89 Abs2
B-VG Art140 Abs1 / Allg
B-VG Art140 Abs1 / Präjudizialität
B-VG Art140 Abs1 / Prüfungsgegenstand
StGG Art5
EMRK 1. ZP Art1
Bundesbahn-PensionsG (Art12 PensionsreformG 2001)
Bundesbahn-PensionsG §1 Abs1
Bundesbahn-PensionsG §38
Bundesbahn-PensionsG §52
BundesbahnG 1992 §21 Abs2

Leitsatz

Keine Verfassungswidrigkeit des ÖBB-Pensionsgesetzes; Eigentumseingriff durch das die Ruhestandsversetzung und die Pensionsansprüche von ÖBB-Bediensteten regelnde, unmittelbar in vertraglich begründete, privatrechtliche Dienstverhältnisse eingreifende Bundesbahn-Pensionsgesetz; Eigentumsbeschränkung im öffentlichen Interesse gelegen und nicht unverhältnismäßig; keine verfassungswidrige Verweisung auf die Allgemeinen Vertragsbedingungen für Dienstverträge bei den ÖBB; keine rückwirkende Regelung des Todesfallbeitrags

Spruch

I. Der zu G298/02 protokollierte Antrag wird, insoweit er sich auf §§37 Abs1 und 2 und 53b Bundesbahn-Pensionsgesetz, BGBl. I 2001/86, idF BGBl. I 2002/87 und BGBl. I 2002/119, bezieht, zurückgewiesen.

Der zu G35/03 protokollierte Antrag wird, insoweit er über die Anfechtung des §1 Abs1 und des §38 Abs1 lita des Bundesbahn-Pensionsgesetzes hinausgeht, zurückgewiesen.

II. Im Übrigen werden die Anträge abgewiesen.

Begründung

Entscheidungsgründe:

1.1. Mit dem zu G298/02 protokollierten, auf Art140 Abs1 zweiter Satz B-VG gestützten Antrag vom 23. September 2002, im Verfassungsgerichtshof eingelangt am 24. September 2002, begehren 64 Abgeordnete zum Nationalrat das Bundesbahn-PensionsG, BGBl. I 2001/86, zuletzt geändert durch das Bundesgesetz BGBl. I 2002/119 (im Folgenden: BB-PG), in eventu §1 Abs1 bzw. §1 Abs1 bis 8 dieses Bundesgesetzes, als verfassungswidrig aufzuheben.

Die einschreitenden Abgeordneten begründen ihren Antrag im Wesentlichen wie folgt:

"[1]. Das Bundesbahn-Pensionsgesetz hat ... privatrechtliche Ansprüche der Bediensteten der ÖBB in gesetzliche Ansprüche umgewandelt und diese gleichzeitig verschlechtert. Dadurch wird in die privatrechtliche Autonomie der Bediensteten der ÖBB durch die Beseitigung vertraglicher Ansprüche eingegriffen, es werden die den Bediensteten gegenüber der ÖBB in den Grenzen der Billigkeit durch die Personalvertretung wahrzunehmenden Mitbestimmungsbefugnisse beseitigt sowie die Möglichkeit genommen, unverhältnismäßige Eingriffe in den Pensionsanspruch zivilgerichtlich zu bekämpfen und dem Gesetzgeber die Möglichkeit eingeräumt (von dem er auch nur knapp vier Monate nach erstmaliger Kundmachung des Gesetzes bereits Gebrauch gemacht hat), durch Änderung des Gesetzes den Pensionsanspruch der Bediensteten der ÖBB weiter zu verschlechtern.

Nach Auffassung der Antragsteller verstößt dieses Bundesgesetz daher gegen die verfassungsgesetzlich gewährleistete Freiheit des Eigentums (durch die auch die Privatautonomie mitgeschützt ist) und gegen den aus dem Gleichheitsgebot abzuleitenden verfassungsrechtlichen Vertrauensschutz. Diese Bedenken richten sich gegen das ganze Bundesgesetz, weil das gesamte Bundesgesetz anstelle der früher aufgrund der Vertragsschablone geltenden einzelvertraglichen Pensionsregelung getreten ist. Es ist allerdings auch die Auffassung vertretbar, dass der Sitz dieser Verfassungswidrigkeit lediglich im §1 (genauer: §1 Abs1, allenfalls §1 Abs1 bis 8) liegt, der den Anwendungsbereich regelt und die Geltung des Gesetzes an die Stelle der früheren einzelvertraglichen Regelung setzt. Der formelle Aufhebungsantrag ... berücksichtigt dies durch entsprechende Eventualanträge.

...

[D]as Dienstverhältnis der Eisenbahner und die aus diesem Dienstverhältnis resultierenden Pensionsansprüche [beruhen] auf einem privatrechtlichen Vertrag ... Durch das angefochtene Gesetz, und hier wiederum durch §1 Abs1 werden die aufgrund eines privatrechtlichen Vertrages zustehenden Ansprüche der Bediensteten der Österreichischen Bundesbahnen abgeschafft und durch öffentlich-rechtliche Ansprüche ersetzt, und zwar unter drastischen Verschlechterungen. Durch diesen gesetzgeberischen Akt wird in die Privatautonomie der Mitarbeiter der Bundesbahnen eingegriffen und sie in diesem Bereich beseitigt. Dadurch werden sie im verfassungsgesetzlich gewährleisteten Recht auf Unverletzlichkeit des Eigentums (Artikel 5 Staatsgrundgesetz,

Artikel 1 des (1.) Zusatzprotokolls zur MRK) verletzt.

2. Wie der Verfassungsgerichtshof in VfSlg. 12.227/1989 zusammenfassend ausgeführt hat, bewirkt ... ein Gesetz, das zum Abschluß eines privatrechtlichen Vertrages verpflichtet, einen Eingriff in das Eigentumsrecht seiner Normadressaten, und zwar ebenso wie ein Hoheitsakt, der ein bestimmtes Rechtsgeschäft über einen Vermögenswert des Privatrechts im Einzelfall unmöglich macht. Da sich die verfassungsrechtliche Eigentumsgewährleistung gemäß der ständigen Judikatur des Verfassungsgerichtshofes (Hinweis auf VfSlg. 1523/1946, 1542/1947, 4010/1961, 7160/1973, 8201/1977, 9392/1982, 9887/1983, 10409/1985) auf alle privaten Vermögensrechte erstreckt, umfasst sie auch das Recht zum Abschluß privatrechtlicher Verträge. Der Staat dürfe demzufolge - gleichgültig, ob er den Abschluß bestimmter Verträge verhindert oder umgekehrt dazu zwingt - in die Privatautonomie lediglich unter den Voraussetzungen eingreifen, die die Verfassungsordnung ganz allgemein für die Zulässigkeit von Eigentumseingriffen vorsieht (Hinweis auf Fröhler-Oberndorfer, Das Wirtschaftsrecht als Instrument der Wirtschaftspolitik, 1969, S 15ff; Korinek, Die Beschränkung der Privatautonomie durch Wirtschaftsgesetze, JBl. 1982, S 29; Wenger, Grundriß des Österreichischen Wirtschaftsrechts, 1989, RZ 302ff.).

...

Auch die Auswechslung von Vertragspartnern durch den Gesetzgeber, wie es der Gesetzgeber im Zusammenhang mit der Umwandlung der Österreichischen Bundesbahnen in einen eigenen Rechtsträger getan hat, hat der Verfassungsgerichtshof als Eingriff in das Eigentumsrecht der dort beschäftigten Bediensteten gewertet:

In VfSlg. 14075/1995 hat er ausgesprochen, dass auch ein Gesetz, das, wie die damals angefochtene Regelung der Umwandlung, einen privatrechtlichen Vertrag durch Auswechslung eines der beiden Vertragsteile - des Dienstgebers -

unmittelbar verändert, allein schon dadurch in das Eigentumsrecht beider Vertragsteile - und daher auch des Dienstnehmers - eingreife. Ein Eigentumseingriff sei daher in einem solchen Fall selbst dann gegeben, wenn (auch) die aus dem Vertrag erfließenden Pflichten des Dienstgebers gegenüber dem Dienstnehmer keine Änderung erfahren, sondern ... inhaltlich unverändert vom früheren Dienstgeber auf den neuen Dienstgeber übergehen und sich demnach auch an den diesen Pflichten des Dienstgebers korrespondierenden Rechten des Dienstnehmers nichts ändert.

Für einen derartigen Eigentumseingriff gilt daher auch die Judikatur des Verfassungsgerichtshofes zu Eigentumsbeschränkungen (siehe VfSlg. 14075/1995, 12227/1989): Der Gesetzgeber kann verfassungsrechtlich unbedenkliche Eigentumsbeschränkungen verfügen, sofern er dadurch nicht den Wesensgehalt des Grundrechtes auf Unversehrtheit des Eigentums berührt oder in anderer Weise gegen einen auch ihn bindenden Grundsatz verstößt (Hinweis auf VfSlg. 9911/1983, 11689/1989) und soweit die Eigentumsbeschränkung im öffentlichen Interesse liegt (siehe zB VfSlg. 12100/1989 mwH).

Allerdings hat dabei der Gesetzgeber bei der Normierung von im öffentlichen Interesse gelegenen Eigentumsbeschränkungen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu beachten. Auch eine im öffentlichen Interesse gelegene Eigentumsbeschränkung muß somit in einem angemessenen Verhältnis zu dem durch sie bewirkten Eingriff in das Eigentum stehen. Es muß zum einen bei einer Abwägung zwischen dem öffentlichen Interesse an der Regelung und dem Interesse des Betroffenen an der Vermeidung des Eigentumseingriffes das öffentliche Interesse überwiegen und es darf ferner der zur Verwirklichung einem überwiegend im öffentlichen Interesse getroffenen Regelung vorgenommene Eigentumseingriff nicht weitergehen, als dies zur Erreichung des Regelungszieles notwendig ist.

Die folgenden Ausführungen legen dar, aus welchen Gründen nach Auffassung der Antragsteller die Umwandlung der den Bediensteten der Österreichischen Bundesbahnen zustehenden Pensionen in gesetzliche Pensionen und deren Kürzung gegen das Recht auf Freiheit des Eigentums verstoßen, wobei diese Ausführungen auch zeigen, dass es sich nach Auffassung der Antragsteller nicht bloß um eine Eigentumsbeschränkung, sondern wegen des völligen Entzugs aus der privatautonomen Gestaltung um eine Enteignung handelt.

Davon ausgehend wird dargelegt, dass weder die Voraussetzungen für eine Enteignung, noch die Voraussetzungen für eine Eigentumsbeschränkung erfüllt waren. Weiters wird dargelegt, dass gleichzeitig durch die Gestaltung des Eingriffes auch in den aus dem Gleichheitsgebot erfließenden verfassungsrechtlichen Vertrauensschutz eingegriffen wird.

3. Bei genauerer Betrachtung ist zu erkennen, dass durch das BB-PG nicht nur die Umwandlung der Anspruchs- und Anwartschaftsgrundlage erfolgt, sondern zwei weitere Eingriffe vollzogen werden. Im Verhältnis zu diesen Eingriffen nimmt sich die Umwandlung bloß wie ein Mittel zu diesem Zweck aus.

Zum einen werden durch die Umwandlung in gesetzliche Ansprüche bereits bestehende privatrechtliche Anwartschaften und Ansprüche in gewisser Hinsicht verschlechtert (zB Erhöhung des Pensionsantrittsalters um letztlich 18 Monate, Verschärfung der Ruhensbestimmungen). Dies geschieht direkt und unmittelbar aufgrund des Gesetzes. Den betroffenen ÖBB-Bediensteten wird ein bestehendes privates Recht genommen und dieses durch einen vergleichsweise schlechteren öffentlich-rechtlichen Anspruch ersetzt.

Zum anderen wird durch diese Umwandlung den ÖBB-Bediensteten die privatrechtliche Position genommen, die sie im Hinblick auf die künftige Modifikation von Anwartschaften und Ansprüchen hatten. Diese Position stellte sich dergestalt dar, dass im Rahmen der Einzelverträge die gesetzliche Personalvertretung und der Dienstgeber dazu ermächtigt worden waren, Änderungen im Pensionsrecht der ÖBB-Bediensteten nach 'billigem Ermessen' vorzunehmen.

Es versteht sich von selbst, dass das Erfordernis der Mitwirkung der gesetzlichen Personalvertretung an der Veränderung des Pensionsrechts im Interesse der Dienstnehmer ist. Das von Dienstgeber und Dienstnehmervertretung auszuübende Gestaltungsrecht wird aufgrund eines privatrechtlichen Vertrages eingeräumt. In der einschlägigen arbeitsrechtlichen Judikatur und im Schrifttum wird die Zustimmung der Arbeitnehmervertretung zur Revision einer lex contractus als Indiz für die Verhältnismäßigkeit einer Regelung betrachtet (Tomandl, ZAS 1995, 187f unter Hinweis auf OGH ZAS 1995, 12 et al). Das bedeutet aber nicht, daß unter diesen Umständen jegliche Verschlechterung einer vertraglichen Vereinbarung, auch wenn sie an sich von einem Änderungsvorbehalt der genannten Art umfasst ist, zulässig ist. Jegliche Änderung hat vielmehr Anforderungen der Verhältnismäßigkeit zu genügen, die unter dem Titel von 'Treu und Glauben', 'billigem Ermessen', etc, angesprochen werden.

Eben diese durch das Privatrecht begründete Position jedes einzelnen ÖBB-Bediensteten, wonach Revisionen einem solchen kooperativen Verfahren unterliegen sollen, wird durch die im BB-PG vollzogene 'Verstaatlichung' des Pensionsrechts der ÖBB-Bediensteten beseitigt.

... Die von der Bundesgesetzgebung gewählte Vorgangsweise ist in gewisser Weise erstmalig. Gleichwohl lassen sich die damit aufgeworfenen verfassungsrechtlichen Probleme analytisch präzise benennen:

-

Erstens wird ein privatrechtliches Arrangement durch eine gesetzliche Regelung weitestgehend ersetzt (Umwandlungsproblem).

-

Zweitens werden bestehende Anwartschaften und Pensionsansprüche durch vergleichsweise schlechtere Anwartschaften und Ansprüche ersetzt (Verschlechterungsproblem).

-

Drittens werden die vertraglich vereinbarten Bedingungen, unter denen Ansprüche und Anwartschaften modifiziert werden dürfen, beseitigt (Mitbestimmungsproblem).

...

Es versteht sich von selbst, dass auf einer Skala zur Bemessung der Eingriffsintensität die Intensität des Eingriffs von der Umwandlung über die Verschlechterung bis zur Beseitigung der Mitbestimmung zunimmt.

In den nun folgenden Abschnitten werden das Umwandlungs- und Verschlechterungsproblem als Teilaspekte des Mitbestimmungsproblems betrachtet (siehe oben).

4. Bei der von der Gesetzgebung gewählten Vorgangsweise handelt es sich jedenfalls im Sinne der Rechtsprechung des VfGH um einen Eingriff ins Eigentumsrecht.

... Nach der Auffassung des VfGH umfasst der Schutzbereich des Eigentums nicht nur das Eigentum an körperlichen Sachen, sondern auch das Mietrecht, das Pachtrecht, das Fischereirecht, das Recht Verträge abzuschließen oder das aus einem Vertrag erfließende Recht (siehe mit Nachweisen, Berka, Die Grundrechte [1999], 402, Rz 712; Korinek, Verfassungsrechtliche Grundlagen, in: ders/Pauger [Hg], Handbuch des Enteignungsrechts [1994], 7).

... In seiner jüngsten Rechtsprechung [hat] der VfGH diesen Standpunkt aufgegeben und ist der Rechtsprechung des EGMR gefolgt, indem er nunmehr auch gewisse öffentlich-rechtliche Ansprüche der Eigentumsgarantie des Art1 (1.) ZProtEMRK unterstellt. Das gilt insbesondere für Ansprüche öffentlich-rechtlichen Charakters, die - wie die Notstandshilfe - durch eigene Leistungen des Anspruchsberechtigten begründet werden (VfGH 11.3.1998, G363/97). Damit sind Prüfungsgesichtspunkte, die bislang bei öffentlich-rechtlichen Ansprüchen ausschließlich unter dem Gesichtspunkt des Vertrauensschutzes relevant waren, nunmehr auch im Rahmen des Eigentumsrechts zu beachten.

... Die Beseitigung privatrechtlich begründeter Anwartschaften und Ansprüche und ihre Ersetzung und effektive Verschlechterung durch gesetzliche Anwartschaften und Ansprüche ist jedenfalls ein Eingriff ins Eigentumsrecht. Dasselbe gilt für die Beseitigung der privatrechtlich begründeten Position der ÖBB-Bediensteten, wonach Änderungen ihrer Pensionsansprüche nur innerhalb vertraglich bestimmter Grenzen zulässig sind. Zum einen ist diese an einer spezifischen Ermächtigungsnorm erkennbare Position vertraglich begründet worden. Sie stellt ein Privatrecht dar, das gegenüber einseitigen Änderungen immun ist. Die vertraglich begründete Position des ÖBB-Bediensteten kann durch niemanden auf privatrechtlicher Grundlage gegen seinen Willen beseitigt werden. In dem von Calabresi und Melamed präzisierten Sinne lässt sich daher sagen, daß sie durch eine 'property rule' vor Abänderungen geschützt ist (Calabresi - Melamed, Property Rules. Liability Rules, and Inalienability: One View of the Cathedral, Harvard Law Review [1972] 1092, 1105-1106). Jede gesetzliche Aufhebung dieser Position beseitigt diese 'property rule'. Die Position ist daher nicht nur in diesem Sinne 'im Eigentum' der Bediensteten, sie ist zweifelsfrei auch ein 'vermögenswertes Privatrecht', da die Betroffenen dazu einwilligen könnten, diese Position gegen eine entsprechende Gegenleistung aufzugeben (Coase, The Problem of Social Cost, in ders., The Firm, the Market, and the Law [1988] 95-156). Man muss mit der ökonomischen Analyse des Rechts nicht vertraut sein, um einzusehen, dass diese Position ihren Inhabern etwas wert ist. Außerdem umfasst das 'Eigentum' im Sinne von Art5 StGG bzw Art1

(1.) ZProtEMRK aber auch das Recht zum Abschluss privatrechtlicher Verträge (VfSlg.12227/1989, zuletzt VfGH G1395/95 et. al.), das aber durch das BB-PG dahingehend eingeschränkt wird, dass es den Abschluss günstiger Regelungen mit dem Dienstnehmer sichtlich ausschließt.

5. Die genannten Eingriffe sind jedenfalls zumindest als 'Eigentumsbeschränkungen' im Sinne der Rechtsprechung des VfGH zu qualifizieren (siehe dazu bloß Griller, aaO, 144).

So erkannte der VfGH in der bereits erwähnten Entscheidung VfSlg. 14075, dass bereits der durch Gesetz angeordnete Wechsel eines Vertragsteils eines privatrechtlichen Vertrages als solcher eine Eigentumsbeschränkung darstelle und daher den entsprechenden Anforderungen an die Verhältnismäßigkeit eines Grundrechtseingriffs zu genügen habe[.]

...

Nach der ständigen Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes (vgl. wiederum etwa VfSlg. 12227/1989 und die dort angeführte Vorjudikatur) gilt der erste Satz des Art5 StGG (nicht nur für Enteignungen, sondern) auch für Eigentumsbeschränkungen. Auf diese erstreckt sich allerdings auch der im zweiten Satz dieses Artikels festgelegte Gesetzesvorbehalt ...

Diese Rechtsprechung wird in VfSlg. 14500/1996 ausdrücklich bestätigt. Aus ihr kann man erschließen, daß eine Eigentumsbeschränkung umso mehr vorliegt, wenn nicht bloß per Gesetz der Vertragspartner ausgetauscht wird, sondern ein privatrechtliches Verhältnis aufgehoben und durch eine öffentlich-rechtliche Subordinationsbeziehung ersetzt wird. Diese Umwandlung wird 'unabhängig vom Willen des Dienstnehmers bewirkt, ohne dass sie eines konkretisierenden Aktes bedürfte oder daß ein solcher vorgesehen wäre.' (VfSlg. 14075/1995). Daß über die Umwandlung hinaus die Verschlechterung der Ansprüche und die Beseitigung der Mitbestimmung im Hinblick auf Modifikationen des Pensionsrechtes jedenfalls eine 'Beschränkung' darstellt, bedarf - bedenkt man die Steigerung der Eingriffsintensität - keiner weiteren Erläuterung.

6. Nach Auffassung der Antragsteller ist der bekämpfte gesetzgeberische Akt aber nicht bloß als Eigentumsbeschränkung, sondern als Enteignung zu qualifizieren.

a) Diese Qualifikation ist deswegen von wesentlicher Bedeutung, weil die Unterscheidung zwischen Enteignungen und Eigentumsbeschränkungen sowohl nach Art5 StGG als auch nach Art1

(1.) ZProtEMRK wesentliche verfassungsrechtliche Konsequenzen nach sich zieht (als locus classicus siehe VfSlg. 9111/1983; dazu Korinek, aaO,17). Eine Enteignung ist nach der Judikatur des VfGH nur unter höchst eingeschränkten Bedingungen zulässig, insbesondere nur dann, wenn ein spezifisches öffentliches Interesse am Objekt der Enteignung vorliegt und es unmöglich ist, den auf das öffentliche Interesse bezogenen Bedarf anders als durch die Übertragung des Enteignungsobjekts zu decken (VfSlg. 3666/1959).

Demgegenüber sind Eigentumsbeschränkungen zulässig, wenn sie im öffentlichen Interesse liegen und verhältnismäßig sind (Öhlinger, Verfassungsrechtliche Schranken der Gesetzgebung im Sozialrecht, in:

Österreichische Juristenkommission [Hg], Kritik und Fortschritt im Rechtsstaat [1998], 153, 163). Dabei ist darauf zu achten, einen 'billigen Ausgleich' zwischen den Erfordernissen des Allgemeininteresses und denen des Grundrechtsschutzes des Einzelnen herzustellen (VfGH G1395/95 etc. unter Zitierung der Vorjudikatur;

siehe auch die Judikatur des EGMR bei Berka, aaO, S 413, Rz 737;

siehe auch Holoubek, Verfassungsrechtlicher Vertrauensschutz gegenüber dem Gesetzgeber, in: Machacek et. al. [Hg], Grund- und Menschenrechte in Österreich III [1997], 795, 831).

b) Nun ist gewiss festzustellen, dass der VfGH bei der Klassifikation von Eingriffen ins Eigentum, sofern diese nicht den Entzug oder die Übertragung einer Sache oder eines Bündels von vermögenswerten Rechten betrifft, sondern einzelne Ansprüche und Gestaltungsrechte angeht, große Zurückhaltung walten lässt. Jeder Versuch, in diesem Zusammenhang die Enteignung von der Eigentumsbeschränkung unterscheiden zu wollen, mag daher den Verdacht der Haarspalterei auf sich ziehen. Auf das Erlöschen von Ansprüchen allein dürfte es nicht ankommen. Anders wäre es nicht zu erklären, dass der VfGH im vorhin zitierten Erkenntnis das Erlöschen bestehender Verbindlichkeiten und ihre inhaltlich unveränderte Neubegründung im Verhältnis zu einem neuen Anspruchsgegner als 'Eigentumsbeschränkung' bezeichnet (VfSlg. 14075/1995). Allerdings ist das holding dieses Erkenntnisses auf den gesetzlich vorgesehen Wechsel des Subjekts eines Dauerschuldverhältnisses beschränkt. Und im Lichte dieses holdings ist die Rede von der

Eigentumsbeschränkung alles andere als unplausibel. Wenn man engstirnigen Formalismus vermeidet, kann man bei einem inhaltlichen Gleichbleiben der Rechte der vom gesetzlich verfügten Schuldnerwechsel Betroffenen mit Recht von einer bloßen 'Beschränkung' der Privatautonomie sprechen, weil sich die Betroffenen den neuen Vertragspartner nicht aussuchen konnten. Indes wird dadurch ihre Position als Inhaber von Rechten, die aus einem einmal vereinbarten Dauerschuldverhältnis erfließen, nicht berührt.

Diese Rechtsprechung, die den gesetzlich angeordneten Wechsel des Partners eines Dauerschuldverhältnisses als 'Eigentumsbeschränkung' klassifiziert (und deswegen dem Gebot der Verhältnismäßigkeit unterwirft) wurde in VfSlg. 14500/1996 bestätigt.

c) Von dieser Fallsituation ist aber die vorliegende Regelung zu unterscheiden. Sie bewirkt einen Statuswechsel. Im Lichte des angesprochenen Mitbestimmungsproblems verändert sich der Status der ÖBB-Bediensteten von Trägern eines privatrechtlich kontrahierten Pensionsanspruchs, dessen Änderung einem von ihnen gebilligten Verfahren unterliegt, in Träger eines gesetzlichen Anspruchs. Letzten Endes wird damit der privatrechtliche Anspruch der Bediensteten zur Gänze zum Erlöschen gebracht, sodass dieser Eingriff einer Enteignung völlig gleichkommt. Der früher der Privatautonomie unterliegende Anspruch, der nur mit Zustimmung des Bediensteten verändert werden konnte, wird seiner Ingerenz völlig entzogen, er kann in Zukunft auch einseitig verschlechtert werden. Darin liegt eine positionsbezogene Verschlechterung im Hinblick auf künftige inhaltliche Änderungen des Pensionsrechts, zumal diese in Hinkunft - zumindest prima facie - nur mehr den im Verhältnis zum eigentumsrechtlichen Schutz geringeren Standards des Schutzes erworbener Rechtspositionen zu genügen hätten (zum Unterschied der Standards siehe schon Thienel, Vertrauensschutz und Verfassung [1991], 72-73; Öhlinger, Verfassungsrechtliche Schranken, aaO, 163). Im Hinblick auf die Rechtsprechung des VfGH ist es überdies wesentlich, bereits die Umwandlung als solche zu bekämpfen, weil bereits die darauf folgende inhaltliche Verkürzung nicht mehr strengeren Standards unterstellt wird. In diesem Sinne lassen sich jedenfalls die Ausführungen in VfSlg. 15535/1999 zum Pensionssicherungsbeitrag verstehen.

d) Obwohl sich also die durch das BB-PG vollzogenen Eingriffe, wie gezeigt worden ist, analytisch trennscharf voneinander unterscheiden lassen, sind sie, was die Einschätzung ihrer Qualität angeht, nicht voneinander isolierbar. Verschlechterungen sind deswegen besonders gravierend, weil sie mit einem gesetzlich angeschafften Positionswechsel der Inhaber von Ansprüchen und Anwartschaften verbunden sind, durch welche letztere gegenüber künftigen Verschlechterungen weniger resistent gemacht werden. Die Beseitigung der vertraglich vereinbarten Mitbestimmung der Interessenvertretung ist intensiv, weil sie an alles andere als eine Verbesserung der materiellen Lage der Betroffenen geknüpft ist. Man könnte in diesem Sinne von 'mutually re-enforcing infringements' - also einander wechselseitig verstärkenden Eingriffen - sprechen, die bei Gesamtbetrachtung die Schlussfolgerung nahe legen, dass die 'Verstaatlichung' (dh nunmehrige Regelung durch Gesetz) der ÖBB-Pensionen über eine bloße Eigentumsbeschränkung weit hinausgeht. Wenn man bestehende Anwartschaften und Ansprüche nicht isoliert betrachtet, als ob es sich um vermögenswerte Privatrechte handelt, denen eine Eigentumsbeschränkung widerfährt, wenn der Anspruchsgegner wechselt, sondern darauf achtet, dass Anwartschaften und Ansprüche intern und ihrer Qualität nach mit dem Verfahren in Zusammenhang stehen, aufgrund dessen die Pensionsordnung abgeändert werden kann, dann erkennt man, dass sie nicht bloß modifiziert, sondern durch etwas Anderes ersetzt werden. Es ist diesen privaten Rechten wesentlich, nur mit Zustimmung ihrer Inhaber oder mit Zustimmung der Personalvertretung (und diesfalls nur im Rahmen billigen Ermessens), abgeändert werden zu können. Diese Position haben sich ÖBB-Bedienstete in einem privatrechtlichen Vertrag verschafft. Und diese Position wird ihnen nunmehr durch ein Gesetz genommen. Die Gesetzgebung derogiert in einem Machtakt der zwischen der ÖBB und ihren Bediensten bestehenden vertraglichen Ordnung, um die finanzielle Belastung des Bundes zu reduzieren.

Keinem Arbeitgeber in der Privatwirtschaft wäre es möglich, in einer vergleichbaren Situation so zu handeln, da ihm das Machtmittel des Gesetzes nicht zur Verfügung steht.

e) Der gesetzgeberische Akt, mit dem die vermögenswerte Gesamtposition der ÖBB-Bediensteten beseitigt wird, ist daher als Enteignung zu klassifizieren ...

f) In der Judikatur des VfGH wird davon ausgegangen, dass eine 'Enteignung im eigentlichen Sinn' dann vorliegt, wenn eine Sache durch Verwaltungsakt oder unmittelbar kraft Gesetzes dem Eigentümer zwangsweise entzogen und auf den Staat, eine andere Körperschaft oder eine andere gemeinnützige Unternehmung übertragen wird oder wenn

daran auf gleiche Weise fremde Rechte begründet werden (VfSlg. 9911/1983).

Für den hier zur Diskussion stehenden Fall sind folgende Elemente dieser Definition wesentlich.

aa) Der VfGH spricht vom Entzug einer 'Sache'. Das liegt daran, dass dem VfGH wohl als paradigmatischer und typischer Fall des verfassungsrechtlich geschützten Eigentums das Liegenschaftseigentum vorschwebt (Öhlinger, Anmerkungen zur verfassungsrechtlichen Eigentumsgarantie, aaO, 708-709). Darauf kann es indes nach der verfassungsrechtlichen Definition des Eigentumsrechts nicht ankommen, da dieses den Schutz jedes vermögenswerten Privatrechts umfasst. Es ist nicht einzusehen, weshalb der Entzug eines Privatrechts, auch wenn es sich nicht um ein dingliches Recht bzw ein dingliches Recht an einer unbeweglichen Sache handelt, nicht eine Enteignung, sondern bloß eine Eigentumsbeschränkung darstellen sollte. Der vollwertige verfassungsrechtliche Schutz des Eigentums würde damit ad absurdum geführt. Es widerspräche auch dem weiten Sachbegriff des ABGB, den die Verfassungsgesetzgebung vorgefunden hat.

bb) In der Judikatur des VfGH wurde bislang - zum durchaus berechtigten Missfallen der Lehre (siehe Korinek, aaO, 18-19 mwN) - davon ausgegangen, dass eine Enteignung nur dann vorliege, wenn das Vermögensrecht an den Staat oder eine andere Körperschaft 'übertragen' wird. In der Tat ist nicht einzusehen, welchen relevanten Unterschied es für den Eigentümer machen soll, ob das Eigentum, das ihm genommen wird, an einen anderen übertragen oder bloß vernichtet wird. Indes wirft die vorliegende Problemstellung bei funktioneller Betrachtung - und diese ist im eigentumsrechtlichen Kontext durchwegs angezeigt (siehe nur Berka, aaO, Rz 717, S 404) - das Problem nicht auf, ob eine 'Übertragung' stattgefunden hat oder nicht. Funktionell betrachtet läuft das BB-PG als Rechtsakt auf dasselbe hinaus wie eine 'Übertragung'. Dadurch, dass Modifikationen der Pensionsordnung nun nicht mehr dem vertraglich vereinbarten Vorbehalt unterliegen, eine Zustimmung der Personalvertretung vorauszusetzen, hat sich der Gesetzgeber die privatrechtliche (wenn auch teilweise durch Ermächtigung autonom eingeschränkte) Dispositionsbefugnis über das Pensionsrecht der ÖBB-Bediensteten gleichsam 'angeeignet'. Bei funktioneller Betrachtung ist also durchaus festzustellen, dass durch die nunmehrige gesetzliche Regelung des Pensionsrechts eine Übertragung der bedingten Änderungskompetenz und insofern eine Enteignung der betroffenen Dienstnehmer stattgefunden hat. Ein enges - gleichsam dingliches - Verständnis der 'Übertragungstheorie' widerspräche jedenfalls dem Wortlaut von Art1 (1.) ZProtEMRK, der einfach den 'Entzug' des Eigentums zum Schutzbereich dieses Rechts erklärt: Nicht auf die Rechtsübertragung, sondern auf den Entzug des Eigentums kommt es an (so auch Korinek, aaO, 18).

cc) Der Entzug der Ansprüche und der auf ihren Schutz bezogenen, vertraglich vereinbarten Veränderungskompetenz wird unmittelbar aufgrund des Gesetzes vollzogen. Damit liegt eine Legalenteignung vor. Sie wird vom VfGH als grundsätzlich zulässig erachtet, eine Rechtsauffassung, mit der der VfGH in krassem Gegensatz zum Wortlaut des Art5 StGG steht, der eine Enteignung nur aufgrund des Gesetzes (und nicht 'durch' das Gesetz) für zulässig erklärt. Die Lehre ist daher überwiegend der Auffassung, dass eine Legalenteignung verfassungsrechtlich unzulässig ist (Korinek, aaO, 19). Wollte man dieser Auffassung folgen, scheiterte des BB-PG schon an dieser Anforderung. Aber man muss die Latte nicht zu hoch legen. An dieser Stelle genügt es festzuhalten, dass auch eine Enteignung, die direkt durch ein Gesetz bewirkt wird, eine 'Enteignung' im Sinne der Rechtsprechung des VfGH darstellt.

Aus diesen Überlegungen folgt also, dass die Regelungen des BB-PG sich, wenn man die orthodoxe Auffassung zugrunde legt, als Enteignung darstellen lassen. Es ist nochmals hervorzuheben, dass es für diese Klassifikation von entscheidender Bedeutung ist, dass das Rechtsverhältnis aus dem privatrechtlichen Bereich herausgerissen und dem öffentlichen Recht unterstellt wird. Es handelt sich nicht um einen bloßen Subjektwechsel, sondern um eine Veränderung der Rechtsbeziehung. Das Recht der Bediensteten, Verschlechterungen ihres Pensionsrechts im Regelfall gegen ihren Willen nicht dulden zu müssen - ein Recht, dessen Ausübung sie in gewissen Grenzen an die Personalvertretung übertragen haben - geht dabei unter. Darin liegt ein Entzug eines für die vertraglichen Beziehungen wesentlichen Teils der Privatautonomie, vor dem Freiheitsrechte schützen. Sie schützen Menschen davor, der Kuratel des Staates unterstellt zu werden.

Seit den Begründern des modernen Liberalismus, allen voran John Locke, war klar, dass das Recht auf Eigentum eben jene Unabhängigkeit gegenüber autoritären staatlichen Maßnahmen schützt. Es entbehrt nicht der Ironie, dass dies einer Regierungspolitik entgegengehalten werden muss, die sich für liberal hält, deren Liberalismus sich allerdings bei näherer Betrachtung in der Verhängung rabiater Sparprogramme erschöpft.

g) Daraus folgt, dass der angefochtene gesetzgeberische Akt als Enteignung zu qualifizieren ist. Für eine solche haben allerdings die verfassungsrechtlichen Voraussetzungen gefehlt:

Eine Enteignung ist nur dann erlaubt, wenn und soweit es notwendig ist, Privatrechte zu entziehen, um einem Gebot des allgemeinen Besten zu entsprechen (VfSlg. 3666/1959). Es muss demnach ein konkreter Bedarf vorliegen, dessen Deckung im öffentlichen Interesse liegt, es muss weiter das Objekt der Enteignung überhaupt geeignet sein, diesen Bedarf unmittelbar zu decken und es muss schließlich unmöglich sein, den Bedarf anders als durch Enteignung zu decken (vgl. VfSlg. 9763/1983, 10236/1984). Nur dann liegt eine Notwendigkeit im oben umschriebenen Sinne vor.

Daraus ergibt sich, dass Enteignungen nur zulässig sind, wenn

1. ein öffentliches Interesse an dem vermögenswerten Privatrecht besteht

2. die Enteignungsmaßnahme geeignet ist, das öffentliche Interesse zu erreichen

3. wenn sie erforderlich im strikten Sinne ist, das heißt, es also unmöglich ist, das öffentliche Interesse anders als durch die Enteignung genau dieses vermögenswerten Privatrechts zu erreichen.

Ad 1. Die Regelungen des BB-PG verfolgen einen Einsparungszweck. Der Bund ist schon bislang, wenn auch auf privatrechtlicher Grundlage, für die Bedeckung der Pensionen der ÖBB-Bediensteten aufgekommen. Durch die Umwandlung der Pensionsordnung in ein Bundesgesetz soll sichtlich der Widerstand, der seitens der Personalvertretung weiteren Kürzungen entgegengebracht werden könnte, gebrochen werden. Auf diese Weise soll wohl das Erreichen budgetärer Sparziele garantiert werden. In diesem Sinne lässt sich wohl der Hinweis in den EB zur Regierungsvorlage verstehen, dass die Pensionsreform für den öffentlichen Dienst auch im Pensionsrecht der Beamten der österreichischen Bundesbahnen umgesetzt werden soll.

Das Sparziel als solches ist gewiss ein legitimes öffentliches Interesse. Allerdings können Zweifel dahingehend bestehen, ob es als Interesse spezifisch genug ist, um das Interesse an genau diesen Rechten der ÖBB-Bediensteten zu begründen. Wenn man dies verneint - eine Frage, die sich allerdings endgültig erst unter dem Gesichtspunkt der Erforderlichkeit klären lässt -, dann müsste man das öffentliche Interesse dahingehend spezifizieren, dass aus Gründen des allgemeinen Besten der zu erwartende Widerstand der Personalvertretung gebrochen werden muss, um Sparmaßnahmen durchführen zu können. Daran ist ersichtlich, dass das Interesse, Sparmaßnahmen durchzuführen, ohne mit den Betroffenen in Verhandlungen eintreten und deren Zustimmung einholen zu müssen, sich nur dann als ein öffentliches Interesse darstellen lässt, wenn man begründet, weshalb der Widerstand, den die Betroffenen über die Personalvertretung weiteren Anpassungen des Pensionsrechts entgegenbringen könnten, eine das öffentliche Interesse schädigende Wirkung hätte. Diese Begründung ist die Gesetzgebung schuldig geblieben. Dies entspringt keinem Zufall. Sie hätte dartun müssen, weshalb die Personalvertretung in Verhandlungen Positionen vertreten hat, aufgrund derer der Staatshaushalt in eine konkrete Krise gekommen wäre.

Eine solche Begründung kann von der Gesetzgebung nicht vorgelegt werden. Darüber geben zwei Gründe den Ausschlag: erstens ist die Bundesregierung (als Vertreterin des Bundes) in solche Verhandlungen vor der Erlassung des BB-PG überhaupt nicht eingetreten, zweitens hat die Personalvertretung der ÖBB bei den letzten Sparpakten große Opferbereitschaft erwiesen. Es ist nicht auszuschließen, dass sie eine ähnliche Opferbereitschaft wieder gezeigt hätte. Man hat es nicht einmal in Verhandlungen darauf ankommen lassen. Aber selbst wenn sich die Personalvertretung in Verhandlungen wenig kompromissbereit gezeigt hätte, hätte sie dafür auch einen guten Grund gehabt. Die ÖBB-Bediensteten sind bei der letzten Reform der Bundesbahnpensionsordnung kräftig zur Ader gelassen worden. Es wurde ihnen damals in Aussicht gestellt, dass es mit diesen Kürzungsmaßnahmen genug sei. Diese Vorgeschichte, in der die ÖBB-Bediensteten große Opferbereitschaft bewiesen haben, wäre selbst dann zu berücksichtigen, wenn man verhandelt hätte und die Verhandlungen ergebnislos verlaufen wären.

Jedenfalls ist das Interesse, Kürzungen gegen den Willen der Betroffenen vorzunehmen, kein öffentliches Interesse in einer liberalen Demokratie, wenigstens solange nicht dargetan ist, weshalb das zu erwartende Verhandlungsverhalten der betroffenen Gruppe dem allgemeinen Besten schädlich ist. Denn nicht jedes Interesse, das mit einer Regierungspolitik, die sich in Gesetzen manifestiert, verfolgt wird, ist deswegen, weil es von der Regierung verfolgt wird, bereits ein öffentliches Interesse (Heller, ZÖR 1988, 120; ihm folgend Stelzer, Das Wesensgehaltsargument und der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit [1990] 307-309). Das Interesse, den Widerstand der Betroffenen, den vermittels der Personalvertretung auszuüben ihnen aufgrund ihres privaten Rechts möglich ist, zu brechen, ist kein öffentliches

Interesse in einem Gemeinwesen, das auf liberalen Grundsätzen beruht. Konkret bedeutet dies, daß die Verfolgung eines eben solchen Interesses durch das Eigentumsrecht ausgeschlossen wird (zur Klassifikation von Grundrechten als Zielverbote in diesem Sinne siehe Somek, Rationalität und Diskriminierung [erscheint 2001], Abschnitt 119).

Ad 2. Damit bleibt nur das mit der Anpassung des Pensionsrechts verfolgte allgemeine Einsparungsziel als denkbares, legitimes öffentliches Interesse. Ob dieses wirklich dazu hinreicht, den 'konkreten Bedarf' zu begründen, der für eine Enteignung notwendig ist, ist unter dem Gesichtspunkt der 'Erforderlichkeit' zu beurteilen. Die Anpassung des Pensionsrechts ist das Mittel, das Sparen das Ziel (die Anpassung des Pensionsrechts isoliert betrachtet kann kein Ziel sein, denn keine Harmonisierung von Rechtsvorschriften ist per se ein Ziel). Wenn man also von einem allgemeinen Einsparziel ausgeht, dann ist - das ist evident - eine wie auch immer geartete Reduktion der Ausgaben des Bundes geeignet, das Sparziel zu erreichen. Bei der Enteignung der Ansprüche der ÖBB-Beamten handelt es sich also nicht um ein gänzlich ungeeignetes Mittel.

Ad 3. Es liegt aber auf der Hand, dass die Enteignung der ÖBB-Bediensteten kein Mittel darstellt, das erforderlich ist, allgemeine Konsolidierungsziele zu erreichen. Um das Ziel der Budgetkonsolidierung zu erreichen, gibt es ein Unzahl anderer, mindestens ebenso geeigneter, dafür aber bei weitem gelinderer Mittel, die von der Gesetzgebung eingesetzt werden können. Einnahmenseitige Maßnahmen (etwa durch Änderungen des Privatstiftungsrechts) oder Sparmaßnahmen in anderen Bereichen zählen ebenso dazu wie etwa Kürzungen bei Ministergehältern. Genau davor, dass das Eigentum der Bürgerinnen und Bürger konfisziert wird, um einen budgetären Bedarf zu decken, den sich die Regierung selbst auferlegt hat, schützt das Grundrecht auf Eigentum. Deswegen ist es auch unbestritten, daß eine Enteignung zu fiskalischen Zwecken von der Verfassung ausgeschlossen ist (Korinek, aaO, 25).

In diesem Zusammenhang ist auch daran zu erinnern, dass aufgrund der Rechtsprechung des VfGH das Legalitätsprinzip die Determination des Enteignungszweckes fordert. Daraus lässt sich der Grundsatz ableiten, wonach unter anderem auch eine 'Enteignung auf Vorrat' unzulässig ist (siehe schon VfSlg. 8981/1980). Eine Enteignung muss in einem unauflöslichen und durchsichtigen Zusammenhang mit dem öffentlichen Zweck stehen, der mit einer Enteignung verfolgt wird. Ihr Ziel ist es nicht, einfach Vermögen für die öffentliche Hand zu beschaffen, sondern eine Sache bereitzustellen, damit die öffentliche Hand eine bestimmte Aufgabe erfüllen kann. Eine Enteignung darf nicht stattfinden, wenn sie zu einem Zeitpunkt erfolgt, zu dem die vorgesehene Aufgabe noch nicht unmittelbar bevorsteht. Diese enge Zweckbindung einer Enteignung, die am Verbot der Enteignung auf Vorrat exemplarisch zum Ausdruck kommt, ist Ausdruck des Grundsatzes, wonach Art5 StGG (im Zusammenhalt mit Art18 B-VG und der bundesstaatlichen Kompetenzverteilung) fordert, dass die enteignende Regelung präzise und hinreichend bestimmt zu sein hat und in ihr insbesondere der Zweck, zu dem die Enteignung vollzogen wird, genau umschrieben wird. Der Zweck des BB-PG, wie er in den EB zur RV umschrieben wird, genügt dieser Anforderung keineswegs. Dort ist, wie erwähnt, bloß davon die Rede, dass 'mit diesen Artikeln [...] die Pensionsreform für den öffentlichen Dienst auch im Pensionsrecht der Beamten der Österreichischen Bundesbahn umgesetzt werden [soll]'.

h) Man mag den vorstehenden Ausführungen vielleicht entgegenhalten wollen, dass sie das öffentliche Interesse, das zu verfolgen der Gesetzgebung unterstellt wird, zu allgemein ansetzen. Die mit dem BB-PG verfolgten Ziele seien, wie nicht zuletzt aus den EB hervorgeht, konkreter. Zum einen seien die Regelungen ein Teil des langfristigen Plans, unterschiedliche Pensionssysteme einander anzugleichen; zum anderen sei der Sparbedarf bei den Pensionen der ÖBB-Bediensteten im Lichte der schwierigen wirtschaftlichen Situation des Unternehmens zu beurteilen.

Diese möglichen Einwände sind hingegen nicht zutreffend:

aa) Erstens ist darauf zu achten, dass die Angleichung der Pensionssysteme kein Thema der Regierungspolitik wäre, wenn sie sich nicht als Mittel verstehen ließen, die durch Leistungen des Bundes entstehende Belastung des Bundeshaushalts zu verringern. Wenn man also den Grund betrachtet, die Angleichung durchzuführen, erweist sich, was als Zweck (und damit als öffentliches Interesse) präsentiert wird, in Wahrheit als ein Mittel. In der grundrechtlichen Analyse darf man sich durch die Camouflage der Mittel als Zwecke nicht täuschen lassen (siehe den mittlerweile klassischen Beitrag von Nagel, Legislative Purpose, Rationality, and Equal Protection, Yale Law Journal 1972, 123). Man mag abermals einwenden, daß sich Angleichung um der Gleichbehandlung selbst willen als ein legitimes Regelungziel verstehen lasse - und dies unabhängig von Sparzielen. Die Regelungen des BB-PG (und die ihnen vorangegangene 27. Novelle der PO 1966 aus 1997) seien als Mittel zu verstehen, den Privilegienabbau im Pensionsrecht voranzutreiben. Nun trifft zwar gewiss die bedrückende soziologische Diagnose Tocquevilles (Über die Demokratie in Amerika, dt. 1976)

zu, dass in demokratischen Gesellschaften langfristig eine Tendenz zur Gleichheit und daher ein Zug zur Gleichschaltung und zum Zentralismus besteht; aber die moralischen Gefühle der Angehörigen demokratischer Gesellschaften sind nicht deswegen etwas Gutes, weil Angehörige solcher Gesellschaften von ihnen besessen werden. Schon gar nicht wird ihnen vom österreichischen Verfassungsrecht irgendein Gewicht verliehen. Das gilt auch für das Interesse an der Gleichschaltung der Pensionssysteme, dem - für sich betrachtet - verfassungsrechtlich, insbesondere wenn man die Ordnungssystemjudikatur zugrunde legt, bestenfalls ein höchst zweifelhaftes Gewicht beikommt. Darüber hinaus ist festzuhalten, was sich eigentlich von selbst versteht: die Herstellung von faktischer Gleichheit ist kein gleichheitsrechtliches Gebot. Als Zweck lässt sich ihr keine verfassungsrechtliche Dignität verleihen.

bb) Zweitens lässt sich die wirtschaftliche Lage des Unternehmens Österreichische Bundesbahnen (das auf hohe Bundeszuschüsse angewiesen ist) ebenfalls nicht gegenüber dem allgemeinen Sparziel verselbständigen. Es ist zwar nicht zu bestreiten, dass dieses Unternehmen formal den Pensionsaufwand für vormalige ÖBB-Bedienstete zu tragen hat und deswegen auf erhebliche Zuschüsse des Bundes als Eigentümer des Unternehmens angewiesen ist (§17 Abs2, §21 Abs1 Bundesbahngesetz 1992); allerdings betreffen die finanziellen Belastungen - konkret auch die Bedeckung der Pensionen - aus verfassungsrechtlichen Gründen letztlich den Bund selbst (siehe zu Entgeltansprüchen VfSlg. 14075/1995). Sie sind daher im Lichte der allgemeinen Budgetproblematik und nicht in Relation zum Unternehmen Bundesbahn zu beurteilen und demgemäss vor dem Hintergrund denkbarer Alternativen zu betrachten. Es liefe also auf einen Etikettenschwindel hinaus, die bei der wirtschaftlichen Überführung der ÖBB in ein eigenes Unternehmen auftretenden Finanzierungsprobleme und die Angleichung des Pensionsrechts als öffentliche Interessen im Verhältnis zum mit der Gesetzgebung in Wahrheit verfolgten Sparziel isolieren zu wollen.

cc) Die vorstehenden Überlegungen wollen nicht zu verstehen geben, dass es dem Bund nicht erlaubt sei, allgemeine Sparprogramme zu verfolgen. Das wäre absurd. Er hat dies allerdings in verfassungskonformer Weise zu tun. Und die Grenzen des verfassungskonformen Vorgehens sind erreicht, wenn sich eine Enteignung nur unter allgemeinen budgetpolitischen Erwägungen rechtfertigen lässt.

Die Erforderlichkeit wäre aber selbst dann zu verneinen, wenn man die Verfolgung eines allgemeinen Sparziels im konkreten Fall für zulässig erachtete. Es sind gelindere Mittel denkbar als eine per Gesetz bewirkte vollständige Ausschaltung der Interessenvertretung der Arbeitnehmer (etwa die Einrichtung von Konsultationsverfahren). Davon abgesehen kommen natürlich unter dem Gesichtspunkt der Erforderlichkeit unterschiedliche Maßnahmen in den Blick, die allesamt gelindere Mittel darstellen als die durch das BB-PG bewirkte Enteignung.

Von der Verhältnismäßigkeit der Maßnahme kann also auch unter diesem Vorzeichen überhaupt keine Rede sein.

i) Die vorstehenden Überlegungen beweisen zusammengefaßt, dass das Bundesbahn-Pensionsgesetz verfassungswidrig ist, weil es als unzulässige Enteignung zu qualifizieren ist. Es repräsentiert einen leichtfertigen und beängstigend autoritären Umgang mit dem Eigentum einer Gruppe von Menschen, die noch dazu, um die gesetzliche Maßnahme populär zu machen und ihr den Anschein der Rechtmäßigkeit zu geben, mit der in der Öffentlichkeit mittlerweile stigmatisierenden Bezeichnung 'Beamte' belegt werden. Wenn ein solcher Umgang mit den Rechten der Menschen gehäuft aufträte, gäbe er in der Tat zur Besorgnis Anlass, die Republik Österreich verlasse wegen 'schwerwiegender und anhaltender Verletzungen' der Menschenrechte den Boden einer europäischen Demokratie, die den Grundsätzen des Rechtsstaats und der Menschenrechte verpflichtet ist (Art7 EUV; dazu Schorkopf, DVBl 2000, 1037).

7. Aber auch dann, wenn entgegen den vorherigen Ausführungen das angefochtene Gesetz nicht als Enteignung qualifiziert wird, sondern als (bloße) Eigentumsbeschränkung, ist es aus folgenden Gründen verfassungswidrig:

a) Zunächst ist abermals auf eine Vorfrage einzugehen. Die Rechtsprechung des VfGH bietet zur Beurteilung der gesetzlichen Verschlechterung von Anwartschaften und bereits entstandenen Pensionsansprüchen zwei grundrechtlich relevante Anknüpfungstatbestände: Die Bedingungen, denen Eigentumsbeschränkungen zu genügen haben einerseits und den aus dem Sachlichkeitsgebot des Gleichheitssatzes 'abgeleiteten' Vertrauensschutz bezüglich 'wohlerworbener Rechte' bzw 'erworbener Rechtspositionen' andererseits (dazu nur Thienel, aaO, 72; Tomandl, in: FS 75 Jahre Österreichische Bundesverfassung [1995], 617).

Diese Doppelung der Anknüpfungspunkte lässt sich nur historisch erklären. Sie geht darauf zurück, dass der VfGH bis zum Erkenntnis VfSlg. 15129/1998 den Schutz öffentlich-rechtlich begründeter vermögenswerter Rechtspositionen vom Schutz des Eigentumsrechts kategorisch ausnahm. In dem genannten Erkenntnis qualifizierte der VfGH unter

Anknüpfung an des Urteil des EuGMR im Fall Gaygusuz (ÖJZ 1996, 955-956) Ansprüche auf Notstandshilfe als 'vermögenswerte Privatrechte' im Sinne des Art1 (1.) ZProtEMRK.

Auf die Frage, in welchem Umfang nunmehr vermögenswerte Ansprüche, die im öffentlichen Recht wurzeln, von der Eigentumsgarantie des Art1 (1.) ZProtEMRK umfasst sind, ist hier nicht einzugehen (siehe etwa Berka, aaO, Rz 713, 718, S 402-404), da es sich bei den betroffenen Ansprüchen und Anwartschaften ohnedies um vermögenswerte Privatrechte handelt. Allerdings hat die Rechtsprechung zu im öffentlichen Recht begründeten 'wohlerworbenen Rechten' bislang die Rolle eines funktionalen Äquivalents für den mangelnden verfassungsrechtlichen Schutz des Eigentums gespielt. Unter Hinweis auf diese funktionale Äquivalenz wurde die Zweigleisigkeit des Schutzes als ihrer Konsequenz nach nicht weiter problematisch betrachtet. Sie ließ nach Ansicht Korineks (ebd, 9) kein Rechtsschutzdefizit [...] befürchten, da öffentlich-rechtliche vermögenswerte Ansprüche einen verfassungsrechtlichen Schutz qua Gleichheitsgrundsatz genießen, der im Effekt, insbesondere seit der Entwicklung der Vertrauensschutzrechtsprechung, gleichwertigen Schutz gewährt.

Die Rechtsprechung des VfGH zu öffentlich-rechtlichen Ansprüchen führte nur deshalb nicht zu Schutzlücken, weil Eingriffe in derartige Rechtspositionen, wie zB eine gesetzliche Beschränkung eines öffentlich-rechtlichen Pensionsanspruchs, am Gleichheitsgrundsatz zu messen sind.

Wenn nunmehr der Schutz von im öffentlichen Recht wurzelnden Rechten (und möglicherweise auch Anwartschaften) dem Eigentumsrecht integriert wird, stellt sich die Frage, welches Schrankeninstrumentarium zur Beurteilung von Eingriffen, die auf eine echte oder unechte Rückwirkung hinauslaufen, im Schutzbereich des Eigentums maßgeblich ist. Diese Frage ist auch im vorliegenden Zusammenhang relevant, weil sie generell die besondere eigentumsrechtliche Schrankensystematik von Ansprüchen und Anwartschaften betrifft, die langfristige Dispositionen im Hinblick auf künftige Leistungen zur Voraussetzung haben.

b) Eigentumsbeschränkungen sind nach der ständigen Rechtsprechung des VfGH seit VfSlg.

Quelle: Verfassungsgerichtshof VfGH, http://www.vfgh.gv.at

© 2025 JUSLINE
JUSLINE® ist eine Marke der ADVOKAT Unternehmensberatung Greiter & Greiter GmbH.
www.jusline.at