jusline®
»» Recht. Schnell

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

TE Vfgh Erkenntnis 1988/3/16 G184/87, G185/87, G186/87, G187/87, G188/87, G189/87, G190/87, G191/87,

JUSLINE Entscheidung

Veröffentlicht am 16.03.1988

Index

65 Pensionsrecht für Bundesbedienstete
65/01 Allgemeines Pensionsrecht

Norm

B-VG Art7 Abs1 / Gesetz
B-VG Art140 Abs1 / Präjudizialität
B-VG Art140 Abs5
PG 1965 §§8 f
PG 1965 §2 Abs1
BDG 1979 §56
PG 1965 idF BGBl 426/1985 §40a

Leitsatz

Schutz wohlerworbener Rechte verfassungsgesetzlich nicht gewährleistet; rechtspolitischer Spielraum des Gesetzgebers bei Veränderung von Rechtspositionen - Aufhebung oder Abänderung zunächst eingeräumter Rechte muß sachlich begründbar sein PensionsG 1965 idF des BG BGBl. 426/1985; Entgeltcharakter der Ruhe- und Versorgungsgenüsse; §40a gleichheitswidrig - Ruhen der Pension bei gleichzeitigem Erwerbseinkommen als Akt der Solidarität iS der Entlastung des Bundeshaushaltes und der Verbesserung der Arbeitsmarktsituation trifft nur eine kleine Gruppe von Pensionisten - keine ausgewogene Lösung innerhalb der Bevölkerung; unsachliche Differenzierung bei der Behandlung eines weiteren Erwerbseinkommens von Ruhestandsbeamten und Beamten des Aktivstandes

Spruch

§40 a des Pensionsgesetzes 1965, BGBl. Nr. 340, in der Fassung des BG BGBl. Nr. 426/1985 wird als verfassungswidrig aufgehoben.

Die Aufhebung tritt mit Ablauf des 30. Juni 1988 in Kraft.

Frühere gesetzliche Bestimmungen treten nicht wieder in Wirksamkeit.

Der Bundeskanzler ist zur unverzüglichen Kundmachung der Aufhebung im Bundesgesetzblatt verpflichtet.

Begründung

Entscheidungsgründe:

I. Beim VfGH sind die im folgenden angeführten Verfahren über Beschwerden nach Art144 B-VG anhängig, die sich gegen je einen im Instanzenzug erlassenen Bescheid richten, mit dem in Handhabung von Bestimmungen im §40 a des Pensionsgesetzes 1965, BGBl. 340, idF des BG BGBl. 426/1985 das (teilweise) Ruhen eines Ruhe- oder Versorgungsbezuges ausgesprochen wurde.

1. In einer Gruppe von Beschwerdefällen (B464/85, B581/85, B380/86, B394/86 und B1236/86) wurden mit Bescheid des Bundesministers für Finanzen Ruhebezüge von Bundesbeamten teilweise ruhend gestellt, und zwar mit der Begründung, daß Einkünfte als Rechtsanwalt und als Fachschriftsteller (B464/85), aus (fach-)schriftstellerischer Tätigkeit und für die Erstattung wissenschaftlicher Gutachten (B581/85), aus unselbständiger Erwerbstätigkeit bei einem Versicherungsunternehmen (B380/86), aus selbständiger Erwerbstätigkeit als Konsulent (B394/86) sowie aus literarischer (fachschriftstellerischer) Tätigkeit und als Treuhänder (B1236/86) erzielt werden.

2. In einer weiteren Gruppe von Beschwerdefällen (B445/86, B662/86, B882/86, B963/86 und B1246/86) wurden mit Bescheid des Bundesministers für Finanzen Witwenversorgungsbezüge (im Fall B882/86 ein Witwerversorgungsbezug) teilweise ruhend gestellt, weil den bf. Parteien Einkünfte als praktische Ärztin (B445/86), als (Landes-)Lehrerin (B662/86 und B963/86), als Bundesbeamter (B882/86) sowie als Vertragsbedienstete des Bundes (B1246/86) zufließen.

3. In drei Beschwerdefällen (B604/85, B189/86 und B849/87) wurden mit Bescheiden von Landesregierungen Witwenoder Witwerversorgungsbezüge nach Landeslehrern im Hinblick auf Bezüge aus einem öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnis (teilweise) ruhend gestellt.

4. Aus Anlaß sämtlicher Beschwerdeverfahren leitete der VfGH gemäß Art140 Abs1 B-VG von Amts wegen Verfahren zur Prüfung der Verfassungsmäßigkeit des §40 a des Pensionsgesetzes 1965, BGBl. Nr. 340, in der Fassung des BG BGBl. Nr. 426/1985 ein.

II. 1. §40 a des Pensionsgesetzes idF BGBl. 426/1985 lautet wie folgt:

"(1) Bezieht der Beamte oder der überlebende Ehegatte aus einer gleichzeitig ausgeübten Erwerbstätigkeit ein Erwerbseinkommen, so ruht der Ruhe- oder Versorgungsbezug bis zum Betrag des halben Anfangsgehaltes der Verwendungsgruppe E insoweit, als das für den Kalendermonat gebührende Erwerbseinkommen des Beamten 50 vH, das des überlebenden Ehegatten 75 vH des Anfangsgehaltes der Verwendungsgruppe E übersteigt. Das Ruhen tritt überdies höchstens in dem Ausmaß ein, in dem die Summe aus Ruhe- oder Versorgungsbezug und Erwerbseinkommen beim Beamten 100 vH und beim überlebenden Ehegatten 150 vH des Anfangsgehaltes der Verwendungsgruppe E übersteigt.

(2) Vom Erwerbseinkommen sind für jedes Kind, für das dem Beamten oder dem überlebenden Ehegatten ein Steigerungsbetrag der Haushaltszulage gebührt, 25 vH des Anfangsgehaltes der Verwendungsgruppe E abzusetzen. Gleiches gilt, wenn ein Steigerungsbetrag nur deshalb nicht gebührt, weil das Kind Anspruch auf Waisenversorgung hat.

(3) Bei Anwendung des Abs1 sind die Haushaltszulage und die Hilflosenzulage außer Betracht zu lassen.

(4) Gebühren gleichzeitig ein Ruhe- und ein Witwen- oder Witwerversorgungsbezug nach diesem BG, dann tritt das Ruhen nur beim Ruhebezug ein.

(5) Die Abs1 bis 4 sind nicht anzuwenden,

a) wenn gleichzeitig Anspruch auf eine Pension aus der gesetzlichen Sozialversicherung besteht und diese Pension wegen eines Erwerbseinkommens zum Teil oder zur Gänze ruht oder

b) wenn gleichzeitig Anspruch auf eine höhere Pension auf Grund pensionsrechtlicher Vorschriften einer anderen Gebietskörperschaft oder der Österreichischen Bundesbahnen besteht und diese Pension wegen eines Erwerbseinkommens zum Teil oder zur Gänze ruht.

(6) Als Erwerbseinkommen gilt bei einer unselbständigen Erwerbstätigkeit das aus dieser Tätigkeit gebührende Entgelt. Ausgenommen sind jedoch Bezüge, die für einen größeren Zeitraum als den Kalendermonat gebühren (zB 13. und 14. Monatsbezug, Sonderzahlungen, Belohnungen). Ist innerhalb eines Kalenderjahres das Entgelt in jenen Kalendermonaten, in denen Anspruch auf Ruhe(Versorgungs)bezug bestanden hat, nicht gleich hoch oder der

Anspruchsberechtigte nicht ständig beschäftigt gewesen, so ist auf seinen Antrag, wenn es für ihn günstiger ist, das im Durchschnitt auf die genannten Kalendermonate entfallende Entgelt als monatliches Erwerbseinkommen anzusehen. Ein solcher Antrag ist bis 31. März des folgenden Kalenderjahres zu stellen.

(7) Als Erwerbseinkommen gilt bei einer selbständigen Erwerbstätigkeit je Kalendermonat ein Zwölftel des im selben Kalenderjahr aus dieser Tätigkeit bezogenen Einkommens; solange das Jahreseinkommen nicht feststeht, ist das Einkommen des vorletzten Kalenderjahres heranzuziehen, es sei denn, daß die selbständige Erwerbstätigkeit später aufgenommen wurde oder der Beamte (der überlebende Ehegatte) glaubhaft macht, daß die Höhe des Einkommens im laufenden Kalenderjahr entscheidend von der des vorletzten Kalenderjahres abweichen wird."

2. Im Einleitungsbeschluß zu B464/85 (auf den in den übrigen Prüfungsbeschlüssen verwiesen wurde) nahm der VfGH vorläufig an, daß die wiedergegebene Gesetzesstelle, weil sie aus sprachlichen und inhaltlichen Gründen eine untrennbare Einheit bilde, zur Gänze präjudiziell sei, und legte seine verfassungsrechtlichen Bedenken folgendermaßen dar:

"2.3.1. Mit Erkenntnis VfSlg. 3836/1960, das sich mit §93 ASVG idF der 3. Nov., BGBl. 294/1957, beschäftigte, hat der VfGH in bezug auf Versorgungsleistungen ausgesprochen, daß eine grundsätzliche Differenzierung zwischen Rentenbezugsberechtigten, die über ein anderwärtiges Einkommen verfügen, und anderen, die ein solches Einkommen nicht haben, nicht als gleichheitswidrig anzusehen ist.

Schon mit Erkenntnis VfSlg. 3389/1958 - betreffend §53 Abs1 GÜG - hatte der VfGH die Unterschiedlichkeit von Versorgungsansprüchen und Ansprüchen auf Ruhegenuß betont: Versorgen heiße nach dem Sprachgebrauch den Lebensunterhalt einer Person sichern. Als Ruhegenuß würden die Bezüge der Ruhestandsbeamten bezeichnet; Voraussetzung des Anspruches auf Ruhegenuß sei gemäß den einschlägigen gesetzlichen Vorschriften lediglich ein nach erfolgtem Übertritt in den Ruhestand weiterhin aufrechtes Beamtendienstverhältnis. Der Ruhegenuß sei demnach ein öffentlich-rechtliches Entgelt, das durch verschiedenartige Komponenten bestimmt werde. Der VfGH erachtete es demnach nicht für möglich, die differenzierende Regelung des §53 Abs1 GÜG mit der Tatsache eines Doppelverdienstes zu rechtfertigen.

Mit Erkenntnis VfSlg. 5241/1966, betreffend §94 ASVG idF BGBl. 96/1965, §42 GSPVG idF BGBl. 96/1965 und §40 LZVG idF BGBl. 96/1965, sprach der VfGH sodann, diese Aussage vertiefend, aus, daß es sich beim öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnis und bei der Materie des Sozialversicherungswesens um wesentlich verschiedene Rechtsgebiete handle:

'Die aus einem öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnis gebührenden Ruhe- und Versorgungsbezüge haben wohl die gleiche wirtschaftliche Funktion wie die Sozialversicherungspensionen, nämlich Sicherung oder Erleichterung der Existenz - dies ist auch die Aufgabe des Fürsorgerechtes -, darüber hinaus bestehen aber wesenhaft rechtliche Verschiedenheiten, so daß nicht gesagt werden kann, daß gerade die Angelegenheit des Hinzutrittes zusätzlicher Versorgung (zusätzlichen Erwerbseinkommens) nicht verschieden geregelt werden dürfte. Der Umstand, daß das öffentlich-rechtliche Dienstrecht gegenwärtig keine mit den angefochtenen Bestimmungen vergleichbaren Ruhensvorschriften kennt, ist daher für die verfassungsrechtliche Beurteilung der angefochtenen Ruhensvorschriften ohne Bedeutung.'

Auch mit Erkenntnis VfSlg. 8462/1978 hat der VfGH daran festgehalten, daß die Vermeidung einer Doppelversorgung aus öffentlichen Mitteln nicht zur Rechtfertigung einer Minderung von Entgeltsansprüchen - um solche han- delte es sich damals - ins Treffen geführt werden könne.

Ausgehend von dieser Rechtsprechung hegt der VfGH im vorliegenden Fall das Bedenken, daß die in Prüfung gezogene Regelung gegen das Gleichheitsgebot verstößt.

Während die Pension in der Sozialversicherung ihrem Wesen nach eine Leistung ist, die auf solidarischen Leistungen einer entsprechend großen Riskengemeinschaft beruht, handelt es sich beim Ruhegenuß der öffentlich Bediensteten um eine ausschließliche Dienstgeberleistung, die der Staat als Dienstgeber der Beamten erbringt. Der Widmungszweck der Zuwendungen des Bundes an die Pensionsversicherung und der Leistungen für die pensionierten Beamten ist daher ein völlig unterschiedlicher. Einmal handelt es sich um die Übernahme solcher Risken, die von der

Versicherungsgemeinschaft selbst nicht mehr übernommen werden können, im anderen Fall stellt diese Zuwendung eine Leistung im Rahmen eines zwar modifizierten, aber weiterhin bestehenden Dienstverhältnisses, eben eines Beamten im Ruhestand, dar.

Dem VfGH scheint es daher mit dem Gleichheitsgebot unvereinbar, die in Prüfung gezogenen Bestimmungen mit einer Solidaritätspflicht der Bundespensionisten gegenüber anderen Pensionisten zu rechtfertigen.

Der VfGH übersieht hiebei nicht, daß er es in den Erkenntnissen VfSlg. 3389/1958 und 5241/1966 für denkbar erklärt hat, daß eine unterschiedliche Behandlung von öffentlichen Bediensteten mit doppelten Bezügen im Verhältnis zu solchen, die nur ihre normalen Bezüge, nicht aber ein zusätzliches Einkommen haben, sachlich gerechtfertigt sein kann; im Erkenntnis VfSlg. 8462/1978 (S. 491) verwies er jedoch darauf, daß die Vermeidung einer Doppelversorgung aus öffentlichen Mitteln zur Rechtfertigung einer solchen Regelung nicht ins Treffen geführt werden kann.

Für die in Prüfung gezogenen Bestimmungen sind ihm auch sonst vorläufig keine Umstände erkennbar, die eine Schmälerung von Entgeltsansprüchen der vorliegenden Art, also von Ruhestandsbezügen gerade (nur) von Beamten im Hinblick auf ein gleichzeitiges Erwerbseinkommen rechtfertigen könnten.

2.3.2. Der VfGH hegt ferner das Bedenken, daß die in Prüfung gezogene Bestimmung mit Art21 B-VG nicht vereinbar ist.

Art21 B-VG gibt - wie der Gerichtshof vorläufig annimmt - gewisse Grundsätze des öffentlichen Dienstrechts vor, das im einzelnen vom Bundesgesetzgeber gestaltet wird; ihm stehen hiebei die Strukturprinzipien des öffentlichen Dienstrechtes also nur soweit zur freien Disposition, als sie ihm nicht selbst verfassungsrechtlich vorgegeben sind (s. hiezu VfGH 3.12.1986 G117/86). Den Ländern ist es verwehrt, von der bundesgesetzlichen Regelung grundlegend abzuweichen, ihr Dienstrecht hat vielmehr mit dem Bundesdienstrecht in den Grundsätzen übereinzustimmen (s. auch dazu das schon zitierte Erkenntnis G117/86).

Im Rahmen dieser vorläufigen Beurteilung der Verfassungsrechtslage meint der Gerichtshof, daß Art21 B-VG nicht bloß eine Einschränkung des Landesgesetzgebers bei der Handhabung seiner Dienstrechtskompetenz und eine Bindung an die Strukturprinzipien des Bundesdienstrechtes festlegt, sondern auch eine weitere Beschränkung des Bundesgesetzgebers bewirkt. Es ist nämlich dem Verfassungsgesetzgeber, der durch die im Jahr 1974 vorgenommene Novellierung des Art21 B-VG nachweislich eine Stärkung der Länderrechte herbeiführen wollte, wohl nicht zusinnbar, daß er dem Bundesgesetzgeber das verfassungsrechtliche Schicksal bestehender dienstrechtlicher Vorschriften des Landes beliebig und ohne zeitliche Schranke zur Verfügung stellen wollte. Diese Überlegung führt zur Annahme, daß der Bundesgesetzgeber gewisse schwerer wiegende Umgestaltungen seines Dienstrechtes nur nach einer vorhergehenden Koordination mit den Ländern oder zumindest nur unter Festlegung einer ausreichenden Legisvakanz vornehmen darf. Unter diesem Aspekt erscheint es aber bei den gegebenen Umständen verfassungsrechtlich bedenklich, Pensionsansprüche von Bundesbeamten im Hinblick auf ein Erwerbseinkommen in einer spürbaren Weise zu kürzen, weil eine solche Umgestaltung des Dienstrechts im Ergebnis dem dienstrechtlichen Homogenitätsgebot widerstreitet und zu einer wesentlichen Behinderung beim Dienstwechsel eines Landesbediensteten in den Bundesdienst führen kann, wenn dessen Dienstrecht Ruhensbestimmungen fremd sind."

3. Die Bundesregierung erstattete eine Äußerung, in der sie die Verfassungsmäßigkeit der in Prüfung gezogenen Gesetzesstelle verteidigt und beantragt, diese nicht als verfassungswidrig aufzuheben. Zur Frage eines Verstoßes gegen das Gleichheitsgebot führt sie folgendes aus:

"1. Unbeschadet unterschiedlicher Auffassungen über die Zweckmäßigkeit der gegenständlichen Regelung ist nach Meinung der Bundesregierung §40a des Pensionsgesetzes 1965, BGBl. Nr.340, idF BGBl. Nr. 426/1985, im Hinblick auf folgende Erwägungen nicht gleichheitswidrig:

Zwischen dem Widmungszweck der Zuwendungen des Bundes an die Pensionsversicherung und den Leistungen des Bundes an die pensionierten Beamten einerseits sowie zwischen den Ruhensbestimmungen im Bereich der Pensionsversicherung nach dem ASVG und im Bereich des Pensionsgesetzes 1965 andererseits, besteht kein Sachzusammenhang (vgl. VfSlg. 8600/1979 und G167/86 u.a.).

Aus dem Unterschied zwischen einem Pensionsverhältnis nach dem ASVG und einem weiterhin bestehenden Dienstverhältnis zwischen einer Gebietskörperschaft und einem Ruhestandsbeamten läßt sich weder für noch gegen die Zulässigkeit gleichartiger Ruhensbestimmungen in beiden Bereichen etwas ableiten. Keinesfalls kann - nach

Meinung der Bundesregierung - allein aus dem Umstand, daß im Bereich des ASVG Ruhensbestimmungen seit nunmehr mehreren Jahrzehnten bestehen - im Hinblick auf die vom VfGH betonte wesentliche Verschiedenheit der in Betracht kommenden Rechtsgebiete - geschlossen werden, daß im Bereich des Beamten(pensions)rechts Ruhensbestimmungen allein deswegen von vornherein unzulässig wären.

2. Wie der VfGH insbesondere in VfSlg. 5241/1966 ausgeführt hat, haben die aus einem öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnis gebührenden Ruhe- und Versorgungsbezüge die gleiche wirtschaftliche Funktion wie die Sozialversicherungspensionen, nämlich Sicherung oder Erleichterung der Existenz. Wie der VfGH weiters in den Unterbrechungsbeschlüssen ausführt, ist der Ruhegenuß ein öffentlich-rechtliches Entgelt, das 'durch verschiedenartige Komponenten bestimmt' wird. Bei der Berücksichtigung dieser verschiedenartigen Komponenten kann es sich einerseits um Begünstigungen bei Dienstunfähigkeit bzw. bei Erwerbsunfähigkeit handeln (vgl. §§8 und 9 des Pensionsgesetzes 1965) oder um die Berücksichtigung etwa einer Hilflosigkeit (vgl. §27 leg.cit.). Im vorliegenden Zusammenhang ist aber daraus folgendes abzuleiten: Wenn der Gesetzgeber - offenbar zulässigerweise - auf eine für den Ruhegenußempfänger ungünstige Lage in dieser Form Rücksicht nehmen kann, so erscheint es vertretbar, auch die besondere - günstigere - Situation eines Ruhegenußempfängers, die sich daraus ergibt, daß er seine Erwerbsfähigkeit nicht verloren hat und - neben dem Bezug der 'Eigenpension' - einem weiteren Erwerb nachgehen kann bzw. daß er Versorgungsansprüche aus anderen Titeln hat, zu berücksichtigen.

3. Nach Auffassung der Bundesregierung bedeutet das Weiterbestehen des Dienstverhältnisses beim Beamten des Ruhestandes im Rahmen einer gleichheitsrechtlichen Beurteilung keinen derart großen Unterschied zu einem ASVG-Pensionisten, daß allein daraus für den vorliegenden Zusammenhang ein maßgeblicher Unterschied im Tatsächlichen abgeleitet werden kann. Dabei wäre vor allem darauf hinzuweisen, daß trotz des Weiterbestehens des Dienstverhältnisses der wichtigste Aspekt eines solchen, nämlich die Dienstleistungspflicht des Beamten, zur Gänze wegfällt. Als Folge dessen kommt auch der weiterhin aufrechten Disziplinargerichtsbarkeit kaum eine Bedeutung zu, da diese vor allem die Ahndung von Dienstpflichtverletzungen bezweckt. Der Ahndung der Verletzung der Verpflichtung zur Amtsverschwiegenheit kommt ebenfalls kaum eine Bedeutung zu, da einerseits die Amtsverschwiegenheit auch von ehemaligen Vertragsbediensteten gewahrt werden muß (vgl. §5 Abs1 3. Satz des Vertragsbedienstetengesetzes 1948, BGBl. Nr. 86) und andererseits bei der Verletzung der Amtsverschwiegenheit in der Regel auch Tatbestände des Strafgesetzbuches verwirklicht werden, neben welchen der Disziplinargerichtsbarkeit gemäß §95 des Beamten-Dienstrechtsgesetzes 1979 kaum Bedeutung zukommt. Auch die gemäß §61 BDG 1979 dem Beamten des Ruhestandes obliegenden weiteren Pflichten können an dieser Situation nichts ändern: Die gebotenen Meldepflichten sind zum einen zur ordnungsgemäßen Vollziehung des Pensionsgesetzes 1965 notwendig bzw. bezwecken zum anderen, soweit es um die in §61 Abs2 BDG 1979 geregelten Meldepflichten betreffend eine erwerbsmäßige Nebenbeschäftigung bzw. die Abgabe von Gutachten geht, die wohl - gleichfalls notwendige - Kontrolle und können etwa in einem Verfahren betreffend die Wiederaufnahme in den Dienststand unter Umständen ein Indiz für die Wiedererlangung der Dienstfähigkeit darstellen.

Zusammenfassend ist festzuhalten: Beim 'Weiterbestehen des Dienstverhältnisses' handelt es sich um eine rechtliche Fiktion, mit der eine Summe besonderer Pflichten umschrieben werden soll, die den 'Bundespensionisten' treffen. Daraus kann jedoch keinesfalls ein derart bedeutsamer Unterschied zu den 'ASVG-Pensionisten' abgeleitet werden, der zwangsläufig die Notwendigkeit für eine unterschiedliche Regelung hinsichtlich des Ruhens von 'Pensions-Leistungen' gebieten würde.

4. Wenn der VfGH meint, es sei mit dem Gleichheitsgebot unvereinbar, die in Prüfung gezogenen Bestimmungen mit einer Solidaritätspflicht der 'Bundespensionisten' gegenüber anderen Pensionisten zu rechtfertigen, so liegt nach Meinung der Bundesregierung ein Mißverständnis vor. Es ist nämlich keineswegs die Solidaritätspflicht der 'Bundespensionisten' gegenüber anderen Pensionisten, die die rechtspolitische Begründung für §40a des Pensionsgesetzes 1965 bildet. In der Begründung des einschlägigen Initiativantrages (84/A, II-1171 BlgNR 16.GP) wird vielmehr betont, daß die Regelung darauf abzielt, daß sich Pensionisten (sofern ihr Erwerbseinkommen ein gewisses Ausmaß übersteigt) entweder einer umfangreichen Erwerbstätigkeit neben der Pension enthalten, wodurch vorhandene Arbeitsplätze für Arbeitsuchende frei werden, oder daß durch das Ruhen eines Teiles ihrer Pension im Falle der weiteren Beschäftigung der Bundeshaushalt entlastet wird; dadurch würden aber wieder Mittel frei, die für die Schaffung neuer Arbeitsplätze verwendet werden können. Wenn dann weiter ausgeführt wird, daß es ein sachlich und moralisch gebotener Akt der Solidarität sei, daß auch die Bundespensionisten, 'ähnlich wie jene gemäß dem ASVG

seit nunmehr 28 Jahren, einen Beitrag zur Arbeitsplatzproblematik leisten', so ist aus diesem Zusammenhang erkennbar, daß sich die Solidarität keineswegs auf die ASVG-Pensionisten bezieht. Diese hätten die Solidarität der 'Bundespensionisten' auch gar nicht nötig, zumal sich an ihrer Pension durch die Einführung von Ruhensbestimmungen für 'Bundespensionisten' nichts ändert. Die Solidarität ist vielmehr im Verhältnis der 'Bundespensionisten' zu jenen Menschen geboten, die wegen der am Arbeitsmarkt zu beobachtenden angespannten Situation keine Arbeitsplätze finden. Diese sind nämlich an die Solidarität aller 'Pensionisten' - und somit auch der 'Bundespensionisten' - angewiesen. Vor diesem Hintergrund kann im übrigen auch kein Zweifel bestehen, daß für diese von Arbeitslosigkeit bedrohten Menschen auch von der Einführung der Ruhensbestimmungen im Pensionsgesetz 1975 durchaus positive Impulse zu erwarten sind.

Die in der oben zitierten Begründung des Initiativantrages erwähnten Einsparungen des Bundes können im übrigen bereits berechnet werden und beweisen die Richtigkeit der darin enthaltenen rechtspolitischen Erwägungen: Die durch die Einführung der Ruhensbestimmungen für 'Bundespensionisten' im Jahr 1986 erreichten Nettoeinsparungen (das sind die Beträge, bei denen vom einbehaltenen Brutto-Kürzungsbetrag der Pensionen der durch die kleineren Bruttopensionen entstehende Einkommensteuer-Ausfall bereits abgezogen, d.h. berücksichtigt wurde) haben im Jahr 1986 mehr als 126 Millionen Schilling ausgemacht! Dieser Einsparungseffekt ergibt sich auf Grundlage der im Bereich des Pensionsgesetzes 1965, der Österreichischen Bundesbahnen und der Landeslehrer, deren Pensionsaufwand vom Bund getragen wird, erhobenen Daten.

Der Vollständigkeit halber verweist die Bundesregierung noch darauf, daß nach der Judikatur des VfGH die in den Erläuterungen zu einem Gesetzentwurf bzw. in der Begründung eines Initiativantrages ausformulierten Motive und Ziele des Gesetzgebers nicht gleichzusetzen sind mit der sachlichen Rechtfertigung einer Regelung (vgl. etwa VfSlg. 6541/1971).

5. Der im Einleitungsbeschluß enthaltene Hinweis auf die Aussage im Erkenntnis Slg.Nr. 8462/1978, derzufolge das Ziel der Vermeidung von Doppelversorgungen eine Ruhensregelung nicht zu rechtfertigen vermag, hat nach Auffassung der Bundesregierung im Bezug auf die in Prüfung gezogene Regelung keine Bedeutung. Der Initiativantrag Nr. 84/A, II-1171 BlgNR 16.GP, führt ausdrücklich an, daß der Zweck der Einführung von Ruhensbestimmungen 'darin liegt, Arbeitsplätze zu schaffen bzw. Mittel für zu schaffende Arbeitsplätze frei zu bekommen'. Es handelt sich somit um eine arbeitsmarkt- bzw. wirtschaftspolitische Maßnahme, die 'in der gegenwärtigen Wirtschaftskrise' geboten erscheint (vgl. die Begründung des zitierten Initiativantrages), sodaß sie als eine legitime Maßnahme zur Verwirklichung der arbeitsmarkt- bzw. wirtschaftspolitischen Zielsetzungen angesehen werden muß. Dahinter steht auch die budgetpolitische Überlegung, durch Einsparungen die 'Pensionsversorgung der älteren Generation' insgesamt zu sichern."

4. Die Niederösterreichische Landesregierung, die Oberösterreichische Landesregierung und die Tiroler Landesregierung sowie der Bf. des Anlaßbeschwerdeverfahrens B464/85 erstatteten ebenfalls Äußerungen.

a) Die Niederösterreichische Landesregierung teilt die Bedenken des VfGH; sie führt im wesentlichen aus:

"... §40a des Pensionsgesetzes 1965 (bewirkt) ohne Rücksicht auf den bestehenden (unmittelbaren) Leistungszusammenhang eine Schmälerung des Ruhebezuges. Obwohl also ein zusätzliches Einkommen aus einer gleichzeitig ausgeübten Erwerbstätigkeit in keinem Zusammenhang mit dem Dienstverhältnis des Ruhestandsbeamten steht, vermindert es das aus dem Dienstverhältnis gebührende Entgelt.

Wie die Materialien zeigen (vgl. IA 84/A BlgNR 16. GP) soll von den Bundespensionisten dadurch ein Beitrag zur Arbeitsmarktproblematik geleistet werden. Nicht beeinträchtigt werden sollte jedoch die Eigenständigkeit des Pensionsrechtes der Bundesbeamten.

Daraus folgt, daß eine entsprechende Schmälerung des Entgelts nur einer bestimmten Gruppe von Personen, nämlich den Ruhestandsbeamten (und deren Angehörigen) abverlangt wird, nicht aber sonstigen Personen, die einen Entgeltanspruch für erbrachte Leistungen besitzen. Eine sachliche Rechtfertigung für diese Differenzierung ist nicht erkennbar. Die Tatsache jedenfalls, daß diese Leistung nur jenen Beamten abverlangt wird, die sich im Ruhestand befinden, kann für sich alleine wohl schon deshalb keine sachliche Rechtfertigung abgeben, da der Umstand des Ruhestandes bereits bei der Bemessung der Ruhebezüge berücksichtigt wird.

Die NÖ Landesregierung vermeint daher, daß die Bestimmungen des §40a Pensionsgesetz 1965 gegen das Gleichheitsgebot verstoßen.

Die NÖ Landesregierung teilt darüberhinaus die Bedenken, die der VfGH gegen §40a des Pensionsgesetzes 1965 unter dem Gesichtspunkt des Art21 B-VG hegt.

..."

b) Die Oberösterreichische Landesregierung teilt vor dem Hintergrund der langjährigen Judikatur des VfGH zu den Regelungen über den Ruhe- bzw. Versorgungsgenuß aus dem Beamtendienstverhältnis im Vergleich zu den Pensionen im Bereich des Sozialversicherungswesens die Bedenken des VfGH; es widerspreche dem verfassungsrechtlichen Gleichheitssatz, wenn wie in der in Prüfung gezogenen Gesetzesstelle - Ungleiches gleich behandelt werde. Die Oberösterreichische Landesregierung verwirft im übrigen die im Einleitungsbeschluß im Hinblick auf Art21 B-VG ausgeführten Bedenken.

c) Die Tiroler Landesregierung teilt in ihrer Äußerung die Bedenken des VfGH nicht zur Gänze; zur Frage eines Verstoßes gegen das Gleichheitsgebot führt sie im wesentlichen aus:

"... Die Unterschiede zwischen der Pension aus der Sozialversicherung und dem Ruhegenuß des öffentlich Bediensteten erscheinen tatsächlich so grundlegend, daß es nicht mit dem Gleichheitsgebot vereinbar ist, die Ruhensbestimmungen der öffentlich Bediensteten mit einer Solidaritätspflicht der Bundespensionisten gegenüber anderen Pensionisten zu rechtfertigen. Dennoch sei in diesem Zusammenhang darauf hingewiesen, daß §2 des Pensionsgesetzes 1965 sowohl im Zusammenhang mit dem Beamten selbst als auch mit seinen Hinterbliebenen von einer 'Pensionsversorgung' spricht. Ob die Begründung des parlamentarischen Initiativantrages, auf den die in Prüfung gezogene Regelung zurückgeht, tatsächlich so zu verstehen ist, daß von den Bundespensionisten ein Akt der Solidarität gegenüber anderen Pensionisten gesetzt werden soll, kann bezweifelt werden. Sie kann auch in dem Sinn verstanden werden, daß der öffentlich-rechtliche Dienstnehmer einen Beitrag zur Verbesserung der Arbeitsmarktlage leisten soll.

..."

d) Der Bf. des Anlaßbeschwerdeverfahrens B464/85 teilt in seiner Äußerung die im Prüfungsbeschluß dargelegten Bedenken. Das Erkenntnis vom 3. Dezember 1986, G117/86, bestätige die Verfassungswidrigkeit der in Prüfung gezogenen Bestimmungen. Der VfGH habe aber auch mit dem Erkenntnis vom 18. März 1987, G255/86 u.a., die Weichen für die Verfassungswidrigkeit des §40 a Pensionsgesetz gestellt: Das Bestreben des Gesetzgebers, in bereits entstandene Rechtspositionen rechtsmindernd einzugreifen, mit dem Ziel, gleiche sachliche Voraussetzungen aufweisende Anspruchsberechtigte gleich zu behandeln, rechtfertige nicht die Minderung wohlerworbener Rechte jedweder Art in jedweder Intensität. Dies gelte auch für Ruhestandsbeamte. Auch ihrem Ruhegenuß komme die Funktion zu, ein erhebliches Absinken unter einen einmal erzielten Standard der Lebensführung nicht eintreten zu lassen. Beim Berufsbeamten müsse man in der Regel davon ausgehen, daß dieser im Zeitpunkt des Übertritts in den dauernden Ruhestand kein Erwerbseinkommen besitze. Das hauptsächliche Argument bezüglich des §40 a Pensionsgesetz, es handle sich um ein "Solidaritätsopfer", sei bereits durch das Erkenntnis VfSlg. 10451/1985 widerlegt, demzufolge die ungünstige Lage der Pensionsversicherung einen finanziellen Ausgleich zwischen der BVA und der Pensionsversicherung im Wege von Überweisungen nicht rechtfertige. Dazu komme gemäß dem Erkenntnis VfSlg. 5241/1966, daß ein tiefgreifender Unterschied zwischen Sozialversicherungspensionen und Ruhe- und Versorgungsgenüssen bestehe. Es verbleibe die Frage, ob die Regelung aus rechts-, sozial-, finanzpolitischen oder anderen Gründen gerechtfertigt werden könne. Wenn der Gleichheitssatz dem Gesetzgeber auch nicht verbiete, Belastungen zu schaffen, die bisher nicht bestanden hätten, müßten diese doch sachlich begründbar sein. Dies sei aber für §40 a Pensionsgesetz nicht möglich. Den Genuß einer Pension an die Bedingung zu knüpfen, keiner versicherungspflichtigen Beschäftigung nachzugehen, bedeute Willkür, zumal keineswegs nur versicherungspflichtige Beschäftigungen, sondern darüber hinaus auch freiberufliche Tätigkeiten erfaßt würden. Auch das Argument, die Regelung diene der Besserung der Staatsfinanzen, trage nicht, denn der Gleichheitsgrundsatz schließe es aus, daß budgetpolitische Erwägungen in die Gesetzgebung einfließen, wenn die geschaffene Lage verfassungswidrig ist. Eine Rechtfertigung finde sich für die geprüfte Regelung umso weniger, als das finanzielle Ergebnis im Verhältnis zum Budgetaufwand gering sei. Der Exzeß in der Ausnützung des rechtspolitischen Spielraumes liege insbesondere darin, daß Personengruppen wie Rechtsanwälte, Ärzte, Schriftsteller, Künstler und Gutachter in die Ruhensbestimmungen

einbezogen seien, obwohl jene weitestgehend im Interesse der Allgemeinheit tätig seien. Auch bei einer Durchschnittsbetrachtung dürften Exzesse nicht vorkommen; bei Ruhestandsbeamten, die im öffentlichen und allgemeinen Interesse einer Beschäftigung nachgingen, könne man auch nicht die Ansicht vertreten, der Betroffene könnte der Regelung dadurch entgehen, daß er die zusätzliche Tätigkeit nicht ausübe, da dies der Allgemeinheit zum Schaden gereiche. Unter diesen Umständen könne von atypischen Fällen nicht mehr die Rede sein, es handle sich vielmehr um typische Fälle, die aber wie atypische und damit exzessiv geregelt seien. Schließlich gebe es auch keine sachliche Begründung dafür, daß aktive Beamte, die durch ihren Dienstposten voll ausgelastet sein müßten, einem Nebenerwerb ohne finanzielle Nachteile zu erleiden nachgehen dürften, einem Ruhestandsbeamten aber, der voll Herr seiner Zeit sei, in einem solchen Fall finanzielle Nachteile zugefügt werden.

5. Der VfGH hat beschlossen, die Gesetzesprüfungsverfahren zur gemeinsamen Verhandlung und Entscheidung zu verbinden.

III. Zu den Prozeßvoraussetzungen hat der VfGH erwogen:

Den Einleitungsbeschlüssen liegt die Annahme zugrunde, daß die in Prüfung genommene Vorschrift insgesamt präjudiziell ist, also eine Einheit bildet und nicht etwa nach der Maßgabe trennbar ist, ob der Ausspruch über das Ruhen einen Ruhebezug oder einen Versorgungsbezug zum Gegenstand hat. An dieser Auffassung kann der Gerichtshof, obgleich sie unbestritten blieb, aber nicht festhalten.

Entgegen der Beurteilung in den Einleitungsbeschlüssen erweisen sich die in §40 a des Pensionsgesetzes enthaltenen Anordnungen bei näherer Betrachtung sowohl in sprachlicher als auch in inhaltlicher Hinsicht als trennbar, sodaß aus der Sicht der einen Gruppe von Anlaßfällen bloß der den Ausspruch über das Ruhen eines Ruhebezuges betreffende Teil dieses Paragraphen und aus der Sicht der anderen bloß jener Teil präjudiziell ist, der dem Ausspruch über das Ruhen eines Versorgungsbezuges zugrundeliegt. Da die - wie hier vorwegnehmend bemerkt sei begründeten Bedenken die Ruhensvorschrift in beiden Richtungen treffen, ist es vom Ergebnis her jedoch entbehrlich, die an sich mögliche sprachliche Trennung der geprüften Gesetzesvorschrift vorzunehmen.

Neben der Präjudizialität sind auch die übrigen Prozeßvoraussetzungen gegeben.

IV. In der Sache hat der VfGH erwogen:

A. Der Gerichtshof weist zunächst darauf hin, daß die in den Einleitungsbeschlüssen dargelegten verfassungsrechtlichen Bedenken einerseits unter dem Aspekt zu verstehen sind, §40 a des Pensionsgesetzes vor dem Hintergrund jenes Regelungszwecks einer vorläufigen Beurteilung auf seine Verfassungsmäßigkeit zu unterziehen, der in den Erläuterungen des zu dieser Nov. des Pensionsgesetzes führenden Initiativantrags zum Ausdruck kommt. Andererseits ist Grundlage der geäußerten verfassungsrechtlichen Bedenken die - wenngleich knapp dargestellte - Vorjudikatur des VfGH, welche in prinzipiell vergleichbaren Fällen die Unzulässigkeit von Ruhensbestimmungen im Bereich des Beamtenpensionsrechtes wegen eines Verstoßes gegen das auch den Gesetzgeber bindende Gleichheitsgebot angenommen hat.

Die eben erwähnten, hier des Zusammenhangs wegen wiederzugebenden Erläuterungen des Initiativantrages (Nr. 84/A, II-1171 BlgNR XVI. GP) lauten im wesentlichen wie folgt:

"Die Pensionen des weitaus überwiegenden Teiles der Pensionisten sind durch das Allgemeine Sozialversicherungsgesetz (ASVG) geregelt. Das ASVG ist - von einzelnen seiner Bestimmungen abgesehen - mit 1. Jänner 1956 in Kraft getreten und enthält seit diesem Zeitpunkt im §94 Ruhensbestimmungen. Schon seit damals nehmen daher Pensionisten, die neben ihrer Pension ein Erwerbseinkommen beziehen, das einen bestimmten Betrag übersteigt, eine Kürzung ihrer Pension in Kauf. Diese Regelung bezweckt einerseits, daß Pensionisten, sofern ihr Erwerbseinkommen ein gewisses Ausmaß übersteigt, entweder sich einer umfangreicheren Berufstätigkeit neben der Pension enthalten, wodurch vorhandene Arbeitsplätze für Arbeitssuchende frei werden. Andererseits wird durch das Ruhen eines Teiles der Pension im Falle umfangreicherer Beschäftigungen der Haushalt der Pensionsversicherungsträger und damit mittelbar auch jener des Bundes entlastet. Dadurch werden aber auch Mittel frei, die für die Schaffung neuer Arbeitsplätze verwendet werden können. In der gegenwärtigen Wirtschaftskrise, die Österreich aufgrund der vorausschauenden Politik der Bundesregierung unter allen Industriestaaten zuletzt getroffen hat, muß die Hauptsorge der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit und der Sicherung der Pensionsversorgung der älteren

Generation nach Ausscheiden aus dem Berufsleben gelten. Es ist daher ein sachlich und moralisch gebotener Akt der Solidarität, daß auch die Bundespensionisten, ähnlich wie jene gemäß dem ASVG seit nunmehr 28 Jahren, einen Beitrag zur Arbeitsplatzproblematik leisten. Dies soll durch den gegenständlichen Antrag geschehen.

Es wurde daher versucht, in Verhandlungen mit den vier Gewerkschaften des öffentlichen Dienstes Einvernehmen über die Einführung von Ruhensbestimmungen herzustellen. Dies ist mit drei Gewerkschaften auch gelungen. Die vierte, die Gewerkschaft öffentlicher Dienst, hat Verhandlungen über den Inhalt solcher Ruhensbestimmungen abgelehnt, vor allem mit dem Hinweis, daß dies der erste Schritt sei, die Eigenständigkeit des Pensionsrechtes der Beamten abzubauen. Dies entbehrt jeder Grundlage. Die Einführung von Ruhensbestimmungen, deren Zweck, wie bereits ausgeführt, einzig darin liegt, Arbeitsplätze zu schaffen bzw. Mittel für zu schaffende Arbeitsplätze frei zu bekommen, stellt eine isolierte Maßnahme dar, die in keiner Weise die Eigenständigkeit des Pensionsrechtes der Bundesbeamten zu beeinträchtigen vermag. Vielmehr liegen eindeutige Erklärungen der Bundesregierung vor, die den Fortbestand des eigenständigen Pensionsrechtes der Bundesbeamten garantieren; diese Garantie wird seitens der antragstellenden Fraktionen aus gegebenem Anlaß erneuert und bekräftigt.

Zu den einzelnen Bestimmungen

Der Entwurf ist im wesentlichen dem §94 ASVG nachgebildet.

Das Ausmaß des Erwerbseinkommens, das das Ruhen bewirkt, und das Höchstausmaß eines allfälligen Ruhensbetrages wurden jedoch - dem System des Pensionsrechtes der Bundesbeamten entsprechend - nicht in festen Größen, sondern in Prozentsätzen des Anfangsgehaltes der Verwendungsgruppe E ausgedrückt.

Der Entwurf enthält ferner nähere Regelungen für Fälle des Zusammentreffens eines Ruhe- und eines Witwenversorgungsbezuges nach dem Pensionsgesetz 1965 sowie eines gleichzeitigen Anspruches auf eine Pension aus der gesetzlichen Sozialversicherung oder auf eine höhere Pension aufgrund pensionsrechtlicher Vorschriften einer anderen Gebietskörperschaft oder der Österreichischen Bundesbahnen, wenn diese Pension wegen eines Erwerbseinkommens zum Teil oder zur Gänze ruht: Dabei soll vermieden werden, daß ein für einen bestimmten Zeitraum gebührendes Erwerbseinkommen unter Umständen ein mehrfaches Ruhen bewirkt.

Der Begriff des Erwerbseinkommens ist im wesentlichen jenem des §94 Abs2 ASVG nachgebildet.

Personen, die am 1. Juli 1984 bereits einen Anspruch auf Pensionsversorgung nach dem Pensionsgesetz 1965 haben, soll durch eine Übergangsregelung Zeit gegeben werden, eine bestehende Erwerbstätigkeit eventuell aufzugeben; für diesen Personenkreis sollen die Ruhensbestimmungen erst mit 1. Jänner 1985 in Kraft treten.

..."

B.1. Die Bundesregierung vermeint, die Rechtfertigung der in Prüfung gezogenen Regelung - ungeachtet allfälliger Unterschiede im Tatsächlichen zwischen Beamtenpensionen und Pensionen nach dem ASVG - aus ihrer Wirkung für den Arbeitsmarkt und für die Entlastung des Bundeshaushaltes ableiten zu können. Schon insofern vermag ihr der VfGH nicht beizupflichten.

2. Der VfGH hat in ständiger Rechtsprechung dargetan, daß keine Verfassungsvorschrift den Schutz wohlerworbener Rechte gewährleistet (vgl. etwa VfSlg. 3665/1959, 3768/1960, 3836/1960; zuletzt VfSlg.11309/1987), sodaß es im Prinzip in den rechtspolitischen Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers fällt, eine einmal geschaffene Rechtsposition auch zu Lasten des Betroffenen zu verändern. In dieser Rechtsprechung kommt aber auch zum Ausdruck, daß die Aufhebung oder Abänderung von Rechten, die der Gesetzgeber zunächst eingeräumt hat, sachlich begründbar sein muß; ohne eine solche Rechtfertigung würde der Eingriff dem verfassungsrechtlichen Gleichheitssatz widersprechen.

Der Gerichtshof stimmt der Bundesregierung darin zu, daß das Ziel der Entlastung des Bundeshaushaltes oder der Schaffung von Arbeitsplätzen an sich geeignet sein kann, Eingriffe in bestehende Rechtspositionen sachlich zu rechtfertigen. Zielsetzungen dieser Art können aber nicht die Minderung wohlerworbener Rechte jedweder Art in jedweder Intensität sachlich begründen (s. VfSlg. 11309/1987). Erfordern Maßnahmen zur Entlastung des Bundeshaushaltes oder solche der Arbeitsmarktpolitik Kürzungen, so verlangt das Gebot der Sachlichkeit, daß ein im Interesse der Gesamtheit oder aus Gründen der Solidarität gegenüber Arbeitsuchenden zu erbringendes Opfer nicht punktuell gezielt eine relativ kleine Gruppe treffen darf, sondern entsprechend breit gestreut werden muß. Eine solche Kürzung kann nach sozialen Gesichtspunkten differenzieren und darf nicht tendenziell wirtschaftlich Schwächere stärker treffen.

Bei der Kürzung von Pensionen (entweder in Form der direkten Reduzierung ihrer Höhe oder in Form von Ruhensbestimmungen) fällt besonders ins Gewicht, daß die in Betracht kommenden Personen schon während ihrer aktiven Berufstätigkeit den Standard ihrer Lebensführung auf den Bezug einer später anfallenden Pension (eines Ruhegenusses) einrichten, wobei zu den Lebensumständen, nach denen sie sich für die Pensionszeit einrichten, auch die Möglichkeit einer Aufbesserung der Pension durch Einkünfte aus einer Nebentätigkeit zählt. Häufig haben Pensionisten jahrzehntelang Beiträge in der Erwartung entrichtet, daß durch die Pensionierung kein erhebliches Absinken des während der Aktivzeit erzielten Standards der Lebensführung eintritt; mit einer bestimmten Pensionsregelung sind daher auch Erwartungen der Betroffenen verbunden. Sie vertrauen darauf, daß diese Erwartungen nicht durch plötzliche, ihre Lebensführung direkt treffende Maßnahmen des Gesetzgebers beeinträchtigt werden. Eine Mißachtung dieses Vertrauens wiegt bei Pensionisten besonders schwer, weil sie sich nachträglich meist nicht mehr auf geänderte Umstände einstellen können, wenn ihre Erwartungen infolge einer Änderung der Gesetzeslage nicht erfüllt werden. Ein punktuell von Pensionisten geforderter Akt der Solidarität gegenüber Arbeitsuchenden wird daher in der Regel unter dem Gesichtspunkt des Gleichheitssatzes nicht zu rechtfertigen sein.

Der VfGH betont in diesem Zusammenhang neuerlich, daß die Verfassungsmäßigkeit einer Norm nicht davon abhängt, wie sie sich auf einzelne Anlaßfälle auswirkt (s. VfSlg. 10291/1984 und die dort zitierte weitere Judikatur). Bei der Beurteilung einer Norm unter dem Blickwinkel des Gleichheitssatzes ist von einer Durchschnittsbetrachtung auszugehen; daß sich vereinzelt Härtefälle ergeben können, muß ebenso unberücksichtigt bleiben wie der Umstand, daß sich die besonderen Gründe der Gleichheitswidrigkeit einer Regelung nicht unbedingt auch in allen Anlaßfällen in der zur Gleichheitswidrigkeit führenden Intensität auswirken.

3. Die in Prüfung gezogene Regelung bestimmt, daß die Pension jener Beamten (oder überlebenden Ehegatten) gemäß einer näher festgelegten Berechnungsmethode ruht, die aus einer gleichzeitig ausgeübten Erwerbstätigkeit ein Einkommen beziehen. Diese Regelung soll nach der Absicht des Gesetzgebers bezwecken, daß sich Pensionisten einer Berufstätigkeit enthalten, wodurch vorhandene Arbeitsplätze für Arbeitsuchende frei werden. Andernfalls soll durch das Ruhen eines Teiles der Pension der Haushalt des Bundes entlastet werden, wodurch Mittel frei würden, die für die Schaffung neuer Arbeitsplätze verwendet werden könnten.

Zunächst ist nicht erkennbar, weshalb die in Prüfung genommene Regelung den Bundeshaushalt im Ergebnis wesentlich entlasten soll. Tritt der vom Gesetzgeber gewünschte Effekt, nämlich der Verzicht auf eine weitere Erwerbstätigkeit des Pensionisten, nicht ein, so kommt es infolge des teilweisen Ruhendstellens von Pensionen zwar zu einer gewissen Verminderung der Pensionslast. In diesem Zusammenhang führt die Bundesregierung in ihrer Äußerung aus, daß die Nettoeinsparungen im Jahr 1986 126 Mio. S ausgemacht hätten, wobei vom einbehaltenen Brutto-Kürzungsbetrag der Pensionen der durch die kleineren Bruttopensionen entstehende Einkommensteuerausfall bereits berücksichtigt worden sei. Der Einsparungseffekt ergäbe sich aus den im Bereich des Pensionsgesetzes 1965, der Österreichischen Bundesbahnen und der Landeslehrer, deren Pensionsaufwand vom Bund getragen wird, erhobenen Daten. Diese Berechnung läßt aber außer Betracht, daß gerade der Vollzug von Ruhensbestimmungen (im Hinblick auf erforderliche Überprüfungen, auf Berechnungen im Fall schwankender Höhe des Erwerbseinkommens u.ä.) arbeitsaufwendig ist, weshalb auch auf den zusätzlich entstehenden nicht unerheblichen Verwaltungsaufwand Bedacht genommen werden müßte. Es wäre auch zu berücksichtigen, daß durch die Minderung des Gesamteinkommens und den damit verbundenen Kaufkraftverlust weitere indirekte Einbußen an Abgaben entstehen. Tritt hingegen der vom Gesetzgeber gewünschte Effekt, nämlich der Verzicht auf eine Nebenbeschäftigung, ein, so gehen damit Einnahmen an Einkommen-(Lohn-)steuer verloren, was dem Ziel der Entlastung des Haushaltes entgegenwirkt. Es kommt überdies zum Entfall sonst eingehender Sozialversicherungsbeiträge und damit zu Einbußen im Haushalt der vom Bund subventionierten Pensionsversicherungsträger. Zu berücksichtigen ist auch der Umstand, daß Ruhensbestimmungen erfahrungsgemäß (auch wenn dies vom rechtlichen Standpunkt keineswegs zu billigen ist) zu einem Ausweichen in nicht gemeldete Erwerbstätigkeiten führen, wodurch weitere Einnahmen des Staates entfallen.

Bezieht man all diese Erwägungen in die Betrachtung mit ein, so sind die vom Bf. des Anlaßfalles B464/85 geäußerten Zweifel nicht von der Hand zu weisen, daß das finanzielle Ergebnis der Ruhensregelung insgesamt bestenfalls marginal zu einer Entlastung des öffentlichen Haushalts führt.

4. Ähnlich verhält es sich mit der Auswirkung der Regelung auf den Arbeitsmarkt: Der Vertreter der Bundesregierung brachte in der Verhandlung vor, daß im Bundesbereich im Jahr 1986

1.742 Ruhestandsbeamte Nebenverdienste hatten und bei 1.448 von ihnen die Pension gekürzt wurde. Statistiken über den Arbeitsplatzeffekt der Ruhensbestimmungen gäbe es nicht, doch seien in letzter Zeit Nebenbeschäftigungen zurückgegangen.

Aus diesem Umstand ist nach Ansicht des VfGH keinesfalls zu schließen, daß der Rückgang von Nebenbeschäftigungen auch im selben Ausmaß zur Freimachung von Arbeitsplätzen führte. Pensionisten verrichten sehr häufig Nebenbeschäftigungen, die nicht unmittelbar von einer anderen Arbeitskraft übernommen werden. Durch Ruhensbestimmungen wird die Verrichtung unangemeldeter Arbeiten gefördert, sodaß die Zahl der durch die Ruhensbestimmungen frei werdenden Arbeitsplätze offensichtlich deutlich unter der Zahl des Rückgangs an Nebenbeschäftigungen liegt.

Ruhen der Pension tritt selbst dann ein, wenn der Pensionist einer selbständigen Erwerbstätigkeit nachgeht (z.B. als Rechtsanwalt oder durch fachschriftstellerische Tätigkeit) und auf diese Weise niemandem einen Arbeitsplatz nimmt, ja durch seine selbständige Tätigkeit - wie etwa im Fall der Führung einer Rechtsanwaltskanzlei - sogar Arbeitsplätze schafft.

Sollten durch den Rückgang von Nebenbeschäftigungen überhaupt Arbeitsplätze für Arbeitsuchende frei geworden sein, so kann es sich angesichts der geringen Zahl von Pensionisten, deren Pension nach Maßgabe der in Prüfung genommenen Bestimmungen teilweise ruht, und unter Berücksichtigung der genannten Umstände ganz offensichtlich nur um eine völlig untergeordnete Zahl von Fällen handeln.

5. Die punktuelle Belastung gerade der Pensionisten zeigt der Umstand besonders deutlich, daß die Nebenbeschäftigung eines Beamten des Aktivstandes in der Regel bloß meldepflichtig ist (§56 Beamtendienstrechtsgesetz 1979) und naturgemäß zu keinem Ruhen von Bezügen führt.

Wenngleich §40 a des Pensionsgesetzes bezüglich des Ruhens Höchstbeträge festsetzt, belastet die Bestimmung tendenziell Bezieher kleiner Pensionseinkommen verhältnismäßig (in bezug auf ihr Gesamteinkommen) stärker als die Bezieher höherer Pensionen.

6. Insgesamt zeigt sich, daß die in Prüfung gezogene Regelung einen Akt der Solidarität im Sinne der Entlastung des Bundeshaushaltes und der Verbesserung der Arbeitsmarktsituation nicht ausgewogen von größeren Gruppen der Bevölkerung (allenfalls abgestuft nach sozialen Merkmalen), sondern von einer sehr kleinen Gruppe von Pensionisten verlangt und hiebei noch tendenziell innerhalb der Gruppe von Pensionisten jene verhältnismäßig stärker belastet, die am ehesten eine Aufbesserung ihrer Pension benötigen, um annähernd den Standard der Lebensführung auch während der Pensionszeit erhalten zu können. Dazu kommt andererseits, daß der gewünschte Effekt der Entlastung der Budgets bzw. des Freimachens von Arbeitsplätzen gar nicht oder nur ganz geringfügig eintritt.

C.1. Was die verfassungsrechtlichen Bedenken aus der Sicht der Vorjudikatur anlangt, pflichtet der VfGH der Bundesregierung bei, wenn sie meint, daß sich aus dem Unterschied zwischen einem Pensionsverhältnis nach dem ASVG und einem weiterhin bestehenden Dienstverhältnis zwischen einer Gebietskörperschaft und einem Ruhestandsbeamten weder für noch gegen die Zulässigkeit gleichartiger Ruhensbestimmungen in beiden Bereichen etwas ableiten lasse. Dieser Standpunkt, der in vollem Einklang mit der Rechtsprechung des Gerichtshofs steht (wonach es sich beim öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnis und bei der Materie des Sozialversicherungswesens um tiefgreifend verschiedene Rechtsgebiete handelt (VfSlg. 5241/1966)), wird im Ergebnis aber verlassen, wenn die Bundesregierung das Weiterbestehen des Dienstverhältnisses beim Ruhestandsbeamten "im Rahmen einer gleichheitsrechtlichen Beurteilung" mit der Lage beim ASVG-Pensionisten vergleicht und daraus Schlußfolgerungen zieht. Dieses Vorgehen ist von ihrer eigenen - völlig zutreffenden - Ausgangsposition her nicht folgerichtig und bedarf daher keiner weiteren Erörterung.

2. Verfehlt erscheint dem VfGH die Annahme der Bundesregierung, daß das teilweise Ruhen des Ruhegenusses gleichsam als das negative Korrelat zu gewissen den Ruhegenuß mitbestimmenden Begünstigungen - wie etwa bei Dienstunfähigkeit oder bei Erwerbsunfähigkeit (§§8 und 9 des Pensionsgesetzes) gewertet werden könne. Ein

derartiger Vergleich und damit auch Folgerungen aus einem solchen verbieten sich schon deshalb, weil Anordnungen über das teilweise Ruhen eines Ruhegenusses voraussetzungsgemäß keine Umstände betreffen, die für die Gewährung oder Bemessung dieser Pension Relevanz haben.

3. Daß die den Ruhestandsbeamten gewährten Ruhegenüsse Entgeltcharakter besitzen, zieht die Bundesregierung nicht in Zweifel. Der VfGH hält diesbezüglich an seiner langjährigen, ständigen Rechtsprechung (VfSlg. 3389/1958, 3754/1960, 5241/1966, 8462/1978) fest und verweist vor allem auf die in den Erkenntnissen VfSlg.3389/1958 und 3754/1960 hiefür gegebene nähere Begründung. Diese trifft entsprechend auch für die im Pensionsgesetz geregelten Versorgungsgenüsse zu, die gleichfalls Entgeltcharakter haben. Denn der Beamte erwirbt - wie §2 Abs1 des Pensionsgesetzes hervorhebt - (bereits) mit dem Tag des Dienstantritts Anwartschaft auf Pensionsversorgung für sich und seine Angehörigen, weshalb auch deren Ansprüche als Hinterbliebene - grundsätzlich nicht anders als der Ruhegenuß als Abgeltung von Dienstleistungen des Beamten sowie als Abgeltung für von ihm geleistete Pensionsbeiträge verstanden werden müssen.

Schon im Erkenntnis VfSlg.

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

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