

An
die Parlamentsdirektion,
alle Bundesministerien,
alle Sektionen des BKA,
die Ämter der Landesregierungen und
die Verbindungsstelle der
österreichischen Bundesländer

Antwort bitte unter Anführung der GZ an die Abteilungsmail

Betrifft: § 2 Abs. 2 bis 4 Pensionskassengesetz – PKG in der Fassung des Budgetbegleitgesetzes 2003, BGBl. I Nr. 71/2003; gesetzlicher Eingriff in Verträge; Eigentumsgrundrecht und Vertrauensschutz; Erkenntnis des Verfassungsgerichtshofes vom 18. März 2006, G 79/05; Rundschreiben

1. Der Verfassungsgerichtshof hat mit Erkenntnis vom 18. März 2006, G 79/05, einen Antrag von Mitgliedern des Nationalrates auf Aufhebung des § 2 Abs. 2, 3 und 4 Pensionskassengesetz – PKG, BGBl. Nr. 281/1990, in der Fassung des Budgetbegleitgesetzes 2003, BGBl. I Nr. 71/2003, abgewiesen.
2. Die Regelung betrifft den so genannten „Mindestertrag“ von Pensionskassenveranlagungen (halbe Sekundärmarktrendite der Bundesanleihen abzüglich 0,75 Prozentpunkte innerhalb der letzten fünf Jahre). Nach der Rechtslage vor dem Budgetbegleitgesetz 2003 waren die Pensionskassen bei Nichterreichung dieses Mindestertrags verpflichtet, den Fehlbetrag dem Vermögen der Veranlagungs- und Risikogemeinschaft aus den Eigenmitteln der Pensionskasse gutzuschreiben.
3. Diese Verpflichtung hätte auf Grund der unvorhersehbaren und lang andauernden negativen Entwicklung auf den Kapitalmärkten ab dem Jahr 2001 zu sehr hohen Nachschussverpflichtungen der Pensionskassen geführt, die (ex-ante betrachtet) den Bestand der Pensionskassen gefährdet hätten. Der Gesetzgeber hat daher im Jahr 2003 die Verpflichtung zur Gutschrift auf das Vermögen der Veranlagungs- und Risikogemeinschaften bei Unterschreiten des Mindestertrags aufgehoben und an deren Stelle für die Leistungsberechtigten eine Art „Ergänzungspension“ im Folgejahr

vorgesehen. Diese wird aus der Verrentung des Fehlbetrags berechnet und ist den Leistungsberechtigten aus den Eigenmitteln der Pensionskasse gutzuschreiben. Wenn durch höhere Veranlagungserträge in den nachfolgenden Jahren die „Mindererträge“ der vorangegangenen Jahre wieder ausgeglichen werden und somit der Mindestertrag (sowohl über den fünfjährigen Durchrechnungszeitraum als auch über dem verlängerten Vergleichszeitraum) wieder erreicht wird, kann diese „Ergänzungsrente“ aus den Eigenmitteln der Pensionskasse eingestellt werden. Die Regelung lautet auszugsweise:

"(2) Wenn die jährlichen Veranlagungserträge [...] einer Veranlagungs- und Risikogemeinschaft im Durchschnitt der letzten 60 Monate nicht mindestens die Hälfte der durchschnittlichen monatlichen Sekundärmarktrendite der Bundesanleihen [...] der vorangegangenen 60 Monate abzüglich 0,75 Prozentpunkte erreichen, so ist ein Fehlbetrag zu ermitteln. Bei der erstmaligen Feststellung des Fehlbetrages ist die Pension, die sich aus der Verrentung des Fehlbetrages ergibt, dem Leistungsberechtigten im Folgejahr aus den Eigenmitteln der Pensionskasse gutzuschreiben.

(3) Nach der erstmaligen Feststellung eines Fehlbetrages ist in Folgejahren zusätzlich zur Berechnung gemäß Abs. 2 ein Vergleichswert zu ermitteln und jeweils dem Fehlbetrag gegenüber zu stellen, wobei die Berechnung gemäß Abs. 2 zu erfolgen hat. Der Durchrechnungszeitraum für die Ermittlung des Vergleichswertes verlängert sich dabei von 60 Monaten um jeweils 12 Monate pro Folgejahr. Die Pension, die sich aus der Verrentung des höheren der beiden Werte ergibt, ist dem Leistungsberechtigten im Folgejahr aus den Eigenmitteln der Pensionskasse gutzuschreiben. Diese zusätzliche Berechnung ist jährlich solange weiterzuführen, bis aus ihr erstmals kein positiver Vergleichswert mehr entsteht. Ist in weiteren Folgejahren erneut ein Fehlbetrag gemäß Abs. 2 zu ermitteln, so ist der Abs. 3 sinngemäß anzuwenden.

(4) Bei Ermittlung des Mindestertrages ist das für den Anwartschafts- und Leistungsberechtigten am jeweiligen Bilanzstichtag zugeordnete Vermögen heran zuziehen [...]"

4. Die Antragsteller vertraten die Auffassung, dass diese Änderungen der Verpflichtungen der Pensionskassen bei Nichterreichen des Mindestertrags durch das Budgetbegleitgesetz 2003 das Grundrecht auf Unverletzlichkeit des Eigentums (Art. 5 StGG bzw. Art. 1 1. ZP-EMRK) und den aus dem Gleichheitssatz (Art. 7 B-VG) abgeleiteten verfassungsrechtlichen Vertrauensschutz der Anwartschafts- und Leistungsberechtigten verletzen würden.
5. Der Verfassungsgerichtshof teilte diese Auffassung der Antragsteller nicht. Die wesentlichen Aussagen des Erkenntnisses lassen sich wie folgt zusammenfassen:

6. Schutzbereich des Eigentumsgrundrechts:

Zunächst hält der VfGH zum Schutzbereich des Eigentumsgrundrechts fest, dass gesetzliche Maßnahmen, die einen privatrechtlichen Vertrag unmittelbar verändern, allein schon dadurch in das Eigentum beider Vertragsteile eingreifen. Ein Eingriff sei auch im vorliegenden Fall gegeben, da der Gesetzgeber mit der Neuregelung ein Vertragsverhältnis zwischen Privaten, nämlich den Pensionskassen und ihren Kunden geändert hat.

7. Rechtfertigung des Eingriffs durch öffentliches Interesse:

Der VfGH führt weiter aus, dass er zwischen dem öffentlichen Interesse an der Regelung und den Interessen der Betroffenen abzuwägen und zu untersuchen habe, ob der vorgenommene Eingriff in das Eigentum verhältnismäßig ist. „Greift der Gesetzgeber in ein Vertragsverhältnis ein, so ist auch zu prüfen, ob dieser Eingriff nicht einseitig, das heißt bloß zum Nachteil einer Partei des Vertragsverhältnisses, vorgenommen wird.“

Daher prüft der VfGH zunächst die Auswirkungen der Regelung auf die Vertragspartner. Ausgehend davon, dass Pensionskassen keine Geschäfte betreiben dürfen, die nicht mit der Verwaltung von Pensionskassen zusammenhängen, könnten sie auch keine anderen Erträge erzielen als jene, die sich aus dieser Verwaltung und der Veranlagung des Eigenkapitals ergeben. Der VfGH kommt zum Schluss, dass das vor der PKG-Novelle 2003 vorgegebene System nur funktionieren konnte, solange der Markt für die Veranlagung günstig war, während bei einer längerfristiger Baisse auf den Veranlagungsmärkten die Pensionskassen auf Grund der gesetzlichen Vorgaben in eine Lage geraten mussten, die die Erfüllung der gesetzlichen Verpflichtungen unmöglich mache, einerseits Nachschüsse zu Lasten der Eigenmittel zu leisten und andererseits jederzeit die erforderlichen Eigenmittel zur Verfügung zu halten.

Eine solche Situation drohte im Jahre 2003, auf die der Gesetzgeber mit der angefochtenen Neuregelung der Rechtsfolgen bei Eintritt des „Mindestertragsfalles“ und der Einführung einer Mindestertragsrücklage (§ 7 Abs. 5 PKG) reagierte. Der VfGH erkennt die Regelung der PKG-Novelle 2003 als im öffentlichen Interesse gelegen:

„Die Verhinderung einer Situation, die zu einer Beeinträchtigung der Bonität von Pensionskassen durch die kontinuierliche Verminderung der Eigenmittel, unter Umständen sogar zu deren Liquidation führt, liegt nicht nur im Interesse der

Pensionskassen und ihrer Gesellschafter, sondern auch im öffentlichen Interesse. Allfällige Fehleinschätzungen der Marktlage durch Unternehmer liegen zwar allein in deren Risikobereich. Der Gesetzgeber hat aber bei der Erlassung der PKG-Novelle 2003 nicht auf Fehleinschätzungen von Unternehmern reagiert, sondern auf die bei der Erlassung der Novelle 1996 von ihm nicht bedachte Marktentwicklung und die von ihm erst später erkannten Folgen daraus.

Einem Gesetzgeber, der bemüht ist, durch einen längeren Beobachtungszeitraum negativen Folgen einer mehrjährigen Baisse am Anlagemarkt entgegen zu wirken, kann aus verfassungsrechtlicher Sicht nicht entgegen getreten werden.“

8. Verhältnismäßigkeit des Eingriffs:

Bei der Prüfung der Verhältnismäßigkeit zieht der VfGH auch mögliche Alternativen in Betracht und kommt zu dem Ergebnis, dass eine Verlängerung des Beobachtungszeitraumes (alleine) nicht zu dem Ergebnis führen würde, das den Antragstellern vorschwebte.

Keine taugliche Alternative sieht der VfGH auch in der Normierung einer Nachschusspflicht der Arbeitgeber oder der Gesellschafter einer Pensionskasse. Sie würde in das Eigentum des Arbeitgebers bzw. der Gesellschafter der Pensionskasse eingreifen und hätte bedeutende negative Folgen für das ganze Pensionskassenwesen: Auf Grund des Risikos für den Ertrag der Veranlagung wäre das Entstehen bzw. Fortführen betrieblicher und außerbetrieblicher Pensionskassen gefährdet. Die Existenz möglichst zahlreicher Pensionskassen, unter denen man auswählen kann, liege auch im Interesse möglicher Kunden. Abschließend folgert der Gerichtshof zur Verhältnismäßigkeit:

„Der Gesetzgeber, der Schwächen des bisherigen Systems erkennt, zur Vermeidung der Schwächung der Finanzkraft von Pensionskassen den Ersatz von Fehlbeträgen nur unter Berücksichtigung eines längeren Beobachtungszeitraums vorsieht und durch Schaffung einer eigenen Mindestertrags[rücklage] die Einhaltung von Mindestertragszusagen besser absichert, handelt nicht einseitig im Interesse der Gesellschafter von Pensionskassen [...] Er handelt auch im Interesse der Anwartschafts- und Leistungsberechtigten, das in der stabileren Absicherung der ihnen zu erbringenden Leistungen und der Vermeidung der Liquidation von Pensionskassen wegen Nichterfüllung der gesetzlichen Eigenmittelerfordernisse oder gar wegen Überschuldung liegt. Insoweit war die Regelung der PKG-Novelle 2003 auch nicht unverhältnismäßig.“

9. Zum Gleichheitssatz - Vertrauensschutz:

Der Verfassungsgerichtshof konnte auch nicht erkennen, dass die PKG-Novelle 2003 einen verfassungswidrigen plötzlichen und intensiven Eingriff in das verfassungs-

rechtlich geschützte Vertrauen von Anwartschafts- und Leistungsberechtigten bewirkt hätte.

Hinsichtlich der bestehenden Pensionen zeigt der VfGH auf, dass der Eingriff des Gesetzgebers in bestehende Pensionen nicht intensiv ist. Er verweist dazu auf ein von den Antragstellern selbst vorgelegtes Gutachten, das bei einer Person, die im Jahr 2005 das Pensionsalter erreicht hat, zu Kürzungen in der Größenordnung von 2 % kommt.

Die Auswirkungen auf künftige Pensionen hängen von der zukünftigen Entwicklung des Finanzmarktes ab, hinsichtlich derer die vorgelegten Gutachten Mutmaßungen anstellen mussten. Die Auswirkungen der PKG-Novelle 2003 treten aber nicht plötzlich ein. Ob sich die Änderungen überhaupt und allenfalls in welchem Ausmaß auf zukünftige Pensionsleistungen auswirken, zeige sich erst in der Zukunft, oft in Jahrzehnten. Ein verfassungswidriger plötzlicher und intensiver Eingriff in das verfassungsrechtliche geschützte Vertrauen von Anwartschaftsberechtigten werde damit nicht dargetan.

Das Bundeskanzleramt-Verfassungsdienst ersucht um Kenntnisnahme und weist darauf hin, dass diese Aussagen des VfGH auch auf andere Rechtsgebiete als das Pensionskassenwesen übertragen werden können.

12. Mai 2006
Für den Bundeskanzler:
Georg LIENBACHER