

1400 der Beilagen zu den Stenographischen Protokollen des Nationalrates XVIII. GP

Bericht

des Ausschusses für Arbeit und Soziales

über die Regierungsvorlage (1375 der Beilagen): Bundesgesetz, mit dem das Allgemeine Sozialversicherungsgesetz geändert wird (52. Novelle zum Allgemeinen Sozialversicherungsgesetz)

und

über den Antrag der Abgeordneten Dr. Norbert Gugerbauer und Genossen betreffend eine grundsätzliche Reform der Sozialversicherungsträger [111/A(E)]

Der vorliegende Entwurf einer 52. Novelle zum Allgemeinen Sozialversicherungsgesetz hat das Hauptziel, die Struktur der Sozialversicherungsträger umfassend zu reformieren. Die Basis für die vorgeschlagene Maßnahme bilden das Arbeitsübereinkommen der Regierungsparteien für die Dauer der XVIII. Gesetzgebungsperiode des Nationalrates, die Organisationsanalyse der Schweizer Beratungsfirma Häusermann und schließlich die Erfahrung aus der Vollzugspraxis. Schwerpunkte der Reform sind:

- die Straffung der Organisation der Sozialversicherungsträger durch eine drastische Verringerung der Gesamtzahl der Versicherungsvertreter in den Verwaltungskörpern bei gleichzeitiger Vereinheitlichung und Harmonisierung des Vollzuges;
- die Stärkung der Versichertennähe der Sozialversicherungsträger durch Einführung spezieller Anlaufstellen bei den einzelnen Trägern in Form von Beiräten, die aus Vertretern der Versicherten, Dienstgeber, Pensionisten, Rentner und Bezieher pflegebezogener Leistungen zu bilden sind;
- die Neuorganisation des Hauptverbandes der Österreichischen Sozialversicherungsträger, sowohl was seine Verwaltungskörper als auch seine Aufgaben anlangt; insbesondere soll durch den Ausbau seiner Richtlinienkompe-

tenzen die in vielen Belangen notwendige einheitliche Handlungsweise der Sozialversicherungsträger gewährleistet werden.

Weitere Regelungen sollen die Detailfragen, die sich im Zuge der Durchführung der 51. Novelle zum Allgemeinen Sozialversicherungsgesetz ergeben haben, klarstellen (zB Kindererziehungszeiten als Ersatzzeiten, Mehrfachversicherung). Ferner sollen durch einzelne Maßnahmen den Anregungen verschiedener Interessenvertretungen entsprochen bzw. Rechtsbereinigungen vorgenommen werden. Außerdem sind Begleitmaßnahmen zum Vollzug des Bundesfinanzgesetzes 1994 vorgesehen. Schließlich werden die Ausgleichszulagen-Richtsätze außertourlich, das heißt über die normale Anpassung der Pensionen (2,5 vH) hinaus erhöht: Der Ausgleichszulagen-Richtsatz für alleinstehende Pensionisten wurde um 7,1 vH auf 7 500 S; jener für Ehepaare um 7,4 vH auf 10 700 S erhöht.

Hinsichtlich der finanziellen Auswirkungen dieser Strukturreform wird in den Erläuterungen der Regierungsvorlage zum Ausdruck gebracht, daß die ins Auge gefaßte Reduzierung der Anzahl der Versicherungsvertreter zwar eine Einsparung beim Verwaltungsaufwand mit sich bringt, andererseits aber auch zu erwarten ist, daß der vorgesehene Ausbau der Versichertennähe (Allspartenservice) bei der Vollziehung der Sozialversicherung unter Zuhilfenahme moderner Kommunikations- und Informationssysteme zu Mehraufwendungen führen wird. Eine genaue Quantifizierung der tatsächlichen Kostensituation ist daher nicht möglich.

In Summe werden sich voraussichtlich die Einsparungen und die Mehraufwendungen die Waage halten, sodaß finanzielle Auswirkungen auf die Gebarung des Bundes nicht zu erwarten sind.

Die als budgetbegleitende Maßnahme vorgesehene Reduzierung der Ausfallhaftung von 100,2% auf 100,0% im Jahre 1994 bringt Einsparungen beim

Bundesbeitrag mit sich. Den weiteren Einsparungen durch den Wegfall eines Sonderbundesbeitrages für Bauführungen der Pensionsversicherungsträger stehen Mehrkosten gegenüber, die durch die Wieder-einbeziehung der Abschreibungen von bebauten Grundstücken bei der Ermittlung der Ausfallhaftung entstehen. Insgesamt werden die hier beschriebenen Maßnahmen den Bund mit rund 246 Millionen Schilling entlasten.

Als weitere budgetbegleitende Maßnahme bewirkt die Umschichtung von 500 Millionen Schilling von der Allgemeinen Unfallversicherungsanstalt an den Ausgleichsfonds der Pensionsversicherungsträger eine zusätzliche Entlastung des Bundesbeitrages um diesen Betrag.

Die vorliegende Novelle enthält zudem noch einige notwendig gewordene Präzisierungen der 51. Novelle, die aber keine finanziellen Auswirkungen besitzen.

Durch die außerordentliche Erhöhung der Ausgleichszulagen-Richtsätze werden 1994 Mehrkosten von 555 Millionen Schilling entstehen.

Die Abgeordneten Dr. Norbert Gugerbauer, Sigisbert Dolinschek und Genossen haben den Entschließungsantrag 111/A(E) am 19. März 1991 im Nationalrat eingebracht und wie folgt begründet:

„Das Arbeitsübereinkommen zwischen der SPÖ und der ÖVP über die Bildung einer gemeinsamen Bundesregierung für die Dauer der XVIII. Gesetzgebungsperiode enthält in der Beilage 10 unter der Überschrift „Reform der Sozialversicherungsträger“ folgende Ankündigungen:

„Im Bereich der Sozialversicherungsträger ist eine umfassende Strukturreform anzustreben. ... Eine Veränderung der Zahl und der Struktur der Versicherungsträger ist vorzunehmen, wenn eine rasch durchzuführende Organisationsanalyse zu dem Ergebnis kommt, daß die genannten Ziele dadurch erreicht werden können.“

Die entsprechende Studie — deren Ergebnis noch während der XVIII. Gesetzgebungsperiode zu verwerten ist — soll entgegen dieser Ankündigungen erst im April ausgeschrieben werden; aus dem BMAS verlautet, daß der Vergabezeitpunkt sowie eine Prognose, wann entsprechende Ergebnisse zu erwarten sind, derzeit nicht genannt werden könnten. Der Grund für diese dem Arbeitsübereinkommen widersprechende Verzögerung dürfte unter anderem darin gelegen sein, daß die Studie durch einen vom Hauptverband der Sozialversicherungsträger und den Sozialpartnern erstellten Zielkatalog vorausdeterminiert werden soll. Es muß befürchtet werden, daß diese Einflußnahme das Untersuchungsfeld der Studie entscheidend einengen und sie ihrer Aussagefähigkeit zum Teil berauben wird.

In vielen Tätigkeitsberichten des Rechnungshofes, so auch in den über das Verwaltungsjahr 1989, wird Kritik an den im Bereich der Sozialversicherungsträger üblichen Praktiken geübt; überdies sind einige beachtliche Ergebnisse einer laufenden Prüfung des Rechnungshofes bereits öffentlich bekanntgeworden, obgleich der diesbezügliche Bericht noch nicht veröffentlicht ist. So wird unter anderem kritisch vermerkt, daß die Mitglieder der Verwaltungskörper ihr Amt nicht als unbezahltes Ehrenamt versehen, sondern von den Sozialversicherungsträgern nicht nur laufend bezahlt, sondern auch durch Pensions- und Hinterbliebenenleistungen versorgt werden. Auch das Dienstrecht der Sozialversicherungsbediensteten stößt auf Kritik, da es die Bediensteten in für sie günstigen Punkten den Beamten gleichstellt (Unkündbarkeit und Pensionsregelungen) in anderen Punkten jedoch sogar darüber hinausgeht (zB Lohnfortzahlung).

Die Antragsteller sind der Meinung, daß die im Arbeitsübereinkommen angekündigte Studie öffentlich und international ausgeschrieben werden muß, damit sie eine entsprechende Basis für künftige Reformen bilden kann. In jedem Fall muß aber sofort dafür gesorgt werden, daß Versicherungsvertreter künftig aus dieser Tätigkeit weder Pensionen noch eine Hinterbliebenenversorgung beziehen können, die sowohl der Ehrenamtlichkeit als auch der nebenberuflichen Ausübung ihres Amtes widerspricht. Überdies muß dafür gesorgt werden, daß künftig abzuschließende Dienstverträge für Beschäftigte der Sozialversicherungsträger den in der Privatwirtschaft üblichen Verträgen und nicht dem Beamtenstendrech entsprechen, und auch die Pensionsvorsorge nur im Rahmen des ASVG erfolgt.“

Der Ausschuß für Arbeit und Soziales hat die Regierungsvorlage und den Entschließungsantrag in seiner Sitzung am 9. Dezember 1993 in Verhandlung genommen.

Den Bericht im Ausschuß über die Regierungsvorlage erstattete die Abgeordnete Annemarie Reitsamer, den Bericht über den Antrag 111/A(E) der Abgeordnete Sigisbert Dolinschek.

An der Debatte beteiligten sich die Abgeordneten Dr. Gottfried Feurstein, Christine Heindl, Klara Motter, Helmut Stocker, Dr. Hans Hafner, Sigisbert Dolinschek, Franz Hums, Alois Huber, Ernst Piller, Edith Haller, Annemarie Reitsamer, Helmut Dietachmair, Dr. Alois Puntigam und Josef Meisinger sowie die Ausschussofffrau Abgeordnete Eleonore Hostasch und der Bundesminister für Arbeit und Soziales Josef Hessoun.

Bei der Abstimmung wurde die Regierungsvorlage mit Mehrheit angenommen.

1400 der Beilagen

3

Abänderungsanträge der Abgeordneten Christine Heindl fanden nicht die Mehrheit des Ausschusses.

Der Antrag 111/A(E) ist als miterledigt anzusehen.

Als Ergebnis seiner Beratung stellt der Ausschuss für Arbeit und Soziales somit den Antrag, der Nationalrat wolle

1. dem von der Bundesregierung vorgelegten Gesetzentwurf (1375 der Beilagen) die verfassungsmäßige Zustimmung erteilen;
2. diesen Bericht zur Kenntnis nehmen.

Wien, 1993 12 09

Annemarie Reitsamer

Berichterstatter

Eleonore Hostasch

Obfrau

Abweichende persönliche Stellungnahme der Abgeordneten Christine Heindl

Ziel dieser Novelle ist die Erfüllung eines Punktes im Arbeitsübereinkommen zwischen den beiden Regierungsparteien, nämlich die Reform der Sozialversicherungsträger. Die zur Realisierung dieses Vorhabens in Auftrag gegebene Häusermann-Studie wurde bereits im Juni 1992 der Öffentlichkeit präsentiert und sieht in einem ihrer wesentlichen Punkte eine rasche und effiziente Umstrukturierung in zwei Phasen vor. Umso unverständlicher ist es, daß man seitens des Sozialministeriums mehr als ein Jahr verstreichen ließ, um erst im Oktober 1993 einen entsprechenden Entwurf zur Begutachtung auszusenden. Nun aber war plötzlich Eile geboten, und die Begutachtungsfrist für diese wesentliche Materie wurde nur für einen Zeitraum von knapp über drei Wochen angesetzt. Die Grüne Kritik trifft sich in diesem Zusammenhang mit jener der Bundeskammer für Arbeiter und Angestellte, welche diese in ihrer Stellungnahme wie folgt vorgebracht hat: „Es sind vor allem der Mangel an Vorinformation und die äußerst kurze Begutachtungsfrist, die die Vorbehalte gegen einzelne Bestimmungen des Entwurfes begründen.“

Im Gegensatz zur Bundesarbeiterkammer beschränkt sich unsere Kritik jedoch nicht auf einzelne Bestimmungen, sondern vertreten wir die Meinung, daß die nun im Ausschuß vorgelegte Regierungsvorlage, welche noch dazu in wesentlichen und zahlreichen Punkten vom Ministerialentwurf abweicht, weder die im Regierungsbereinommen formulierten Ziele einer „umfassenden Strukturreform“ noch die in der Häusermann-Studie aufgezeigten Problemlösungsvarianten erreicht.

So wurde nicht nur der Zeitplan bereits jetzt um eineinhalb Jahre überschritten und ist zu befürchten, daß die wesentliche zweite Phase, wenn überhaupt, dann mit einer noch größeren Verzögerung in Angriff genommen werden wird, sondern sind auch wesentliche inhaltliche Punkte ausgespart geblieben.

So wurde einem wesentlichen Kritikpunkt der Häusermann-Studie nicht entsprochen, in dem es heißt „die Selbstverwaltung des Hauptverbandes wird aus Mitgliedern der Selbstverwaltung der operativen Sozialversicherungsträger bestellt. Diese Personen befinden sich automatisch in einem permanenten Interessenskonflikt zwischen der Wahrnehmung ihrer Aufgaben im Hauptverband einerseits und der Wahrung der Interessen ihres Trägers andererseits. Es kann nicht davon ausgegangen werden, daß der Hauptverband eine aktive Führungsrolle in Managementfragen wahrnimmt.“

Die sich daraus ergebende Notwendigkeit, nämlich eine Führungsinstanz auf trägerübergreifender Ebene einzurichten und deren Wahrnehmung von Managementfunktionen sicherzustellen, wurde nicht einmal in Angriff genommen; der Interessenskonflikt bleibt.

Der in den Medien gepriesene Abbau von Privilegien im Bereich der Sozialversicherungsträger wurde mit äußerst generösen Übergangsregelungen versehen und hätte auch außerhalb einer Umstrukturierung zu einem früheren Zeitpunkt erfolgen können und müssen.

Die gesamten Umstrukturierungsmaßnahmen haben keinerlei Einsparungen zur Folge, vielmehr muß damit gerechnet werden, daß der Hauptverband auf Grund der Erweiterung seiner Aufgaben und Kompetenzen sowohl personell als auch materiell aufgestockt werden wird müssen. Ob die vorgenommenen Einsparungen auf Seiten der Versicherungsvertreter dies wettmachen werden und ob die Einsetzung von Beiräten die versprochene Versichertennähe wird garantieren können, wird in den nächsten Jahren genau zu überwachen sein.

Trotz der Grünen Ablehnung der gesamten sogenannten Strukturreform, sah sich die Grüne Fraktion veranlaßt, wenigstens zu drei besonders

1400 der Beilagen

5

kritischen Bereichen Abänderungs- bzw. Entschließungsanträge einzubringen. Dies zu den Problembereichen

1. Versicherungsvertreter sollen nur österreichische Staatsbürger sein können
2. Entlassung des Hauptverbandes für die Haftung für Fehler bei der Weitergabe von Daten
3. betreffend den Frauenanteil in den Verwaltungskörpern.

Die übliche Vorgangsweise betreffend Grüner Anträge im Sozialausschuß ließ auch diesmal nicht lange auf sich warten. Eine ernste Diskussion über die Inhalte dieser Anträge kam nicht zustande. Der erste Antrag wurde überhaupt unerwähnt abgelehnt. Der zweite Antrag, welcher durch eine Stellungnahme der ARGE-Daten untermauert ist, wurde lächerlich gemacht und zum dritten Antrag gab es Wortmeldungen, welche wir aus frauenpolitischer Sicht für streng bedenklich halten.

So meinte Minister Hesoun auf das Grüne Verlangen, den Frauenanteil in Verwaltungskörpern und Beiräten dem Verhältnis auf Versichertenebene anzugeleichen, daß man dann eben die Mitversicherten nicht berücksichtigen würde und so der Frauenanteil nicht so hoch sein müßte. Auch die Ausschußvorsitzende Hostasch meldete sich zu diesem Punkt zu Wort und vertrat die Ansicht, daß ein Frauenanteil nicht durch ein Gesetz zwingend vorgegeben werden könne und, daß so etwas doch nicht von oben angeordnet werden solle. Besonders bedenklich erscheint es auch, daß die Vorsitzende des Gleichbehandlungsausschusses, Abgeordnete Reitsamer, sich zu diesem Themenpunkt nicht zu Wort meldet und auf eine dahin gehende Äußerung der Grünen Abgeordneten nur mit einem Zwischenruf reagierte, der besagte, sie wisse schon warum. Die Grüne Fraktion, in welcher als einzige die 50% Frauenquote seit Jahren erfüllt ist, mußte leider wieder einmal feststellen, daß sie die einzige Gruppierung im Nationalrat ist, welche tatsächlich hinter den Rechten der Frauen steht. Dies ist umso bedenklicher, als die Sozialistische Fraktion nicht nur auf parlamentarischer Ebene die Obfrau des Gleichbehandlungsausschusses und die weibliche Obfrau des Sozialausschusses stellen, sondern auf Regierungsebene auch die Frauenministerin.

Während sich der Ministerialentwurf zu den finanziellen Erläuterungen noch auf den Satz beschränkte „Mehrkosten sind nicht zu erwarten“, wurde in der Regierungsvorlage bei den finanziellen Erläuterungen eine Unterteilung in „Strukturreform“ und „finanziell wirksame Maßnahmen“ vorgenommen.

Die finanziellen Erläuterungen zur Strukturreform gipfeln in der Aussage: „... eine genaue Quantifizierung der tatsächlichen Kostensituation ist daher nicht möglich“. Dies kommt einer Unfähigkeitserklärung des Sozialministeriums

gleich und widerspricht den gesetzlichen Vorschriften (§ 14 des Bundeshaushaltsgesetzes). Die vom Bundeskanzler sogar in seiner Budgetfragebeantwortung hervorgestrichene Broschüre „Was kostet ein Gesetz?“, welche bereits im Jahre 1992 vom Finanzministerium herausgegeben wurde, scheint ihren Weg ins Sozialministerium noch nicht gefunden zu haben.

Bei den finanziell wirksamen Maßnahmen, welche in die Regierungsvorlage neu aufgenommen wurden, scheint als begrüßenswerte Maßnahme, welche einer Erfüllung des Regierungsübereinkommens entspricht, die außerordentliche Erhöhung der Ausgleichszulagenrichtsätze auch als budgetbegleitende Maßnahmen, wird die Reduzierung der Ausfallshaftung des Bundes von 100,2 auf 100% nur für das Jahr 1994 beschlossen sowie eine Umschichtung von Mitteln aus der AUVA zum Ausgleichsfonds der Pensionsversicherungsträger. Beide Maßnahmen scheinen auf das bevorstehende Wahljahr und das vielseits praktizierte kurzfristige Löcherstopfen hinzuweisen. Besonders bedenklich findet die Grüne Fraktion Mittelentnahme aus der AUVA. Hier wird bewiesen, daß man aus der Vergangenheit nichts gelernt hat.

Obwohl noch vor nicht allzu langer Zeit eine Erhöhung der Dienstgeberbeiträge zumindestens in Diskussion stand (vor Einfrieren innerhalb dieser Legislaturperiode im Zusammenhang mit der Einführung des Bundespflegegeldgesetzes), werden nun Mittel aus der AUVA entnommen. Die Entnahmen aus der Arbeitsmarktförderung in den Jahren 1989 bis 1991 in Höhe von mehr als 8 Milliarden Schilling haben nun Erhöhungen der DG-Beiträge erforderlich gemacht, obwohl gerade in guten Zeiten für die nun schlechten vorgesorgt gewesen wäre.

Die Entnahme von Geldern aus der AUVA ist umso bedenklicher, wenn man berücksichtigt, daß es unter anderem unbedingt erforderlich wäre:

- den Berufskrankheitenkatalog ständig den sich verändernden Arbeitsplatzgegebenheiten anzupassen,
- entsprechende Untersuchungen, Studien und Forschungsarbeiten in Auftrag zu geben um sich den geänderten Arbeitsplatzverhältnissen laufend anpassen zu können
- Maßnahmen zu setzen, die ein effektives Entgegenwirken zur steigenden Zahl der InvaliditätspensionistInnen sichern
- restriktive Vorgangsweisen bei der Bewilligung von diversen Leistungen (Heilbehelfe, Rehabilitationen, Pensionen) zu überprüfen und unnötig hohe Anzahl von Rechtsfällen zu vermeiden.

Die ganze finanzielle Regelung läßt den Verdacht aufkommen, daß nicht nur die außertourliche, sondern, nahezu die gesamte Erhöhung der

6

1400 der Beilagen

Ausgleichszulage aus Mitteln der Unfallversicherung finanziert werden sollen.

Neu aufgenommen in die Regierungsvorlage gegenüber dem Ministerialentwurf wurden auch diverse Änderungen, welche Korrekturen und Klarstellungen zur 51. ASVG-Novelle darstellen. Es wird dadurch besonders deutlich wie schlampig mit der 51. ASVG-Novelle und allgemein mit den Sozialgesetzen umgegangen wird. Die von der Grünen Fraktion befürchtete weitere Flut von Änderungen und Korrekturen nimmt damit ein unakzeptables Ausmaß an, welches zur Unverständlichkeit der Gesetzesmaterie noch ein Weiteres beiträgt. Alleine aus demokratiepolitischer Verant-

wortlichkeit ist es der Grünen Fraktion unmöglich, weiteren Novellierungen und Korrekturen dieses bereits unverständlichlichen Flickwerks zuzustimmen.

In diesem Zusammenhang zeigt sich jedoch auch ein Hoffnungsschimmer, daß Widerstände gegen die Unverständlichkeit des ASVG von vielen Seiten und auch von der Grünen Fraktion nun doch beginnen Früchte zu zeigen. Der Sozialminister hat angekündigt, daß gegen anderslautenden früheren Aussagen von seiner Seite nun doch eine Wiederverlautbarung des ASVG in Angriff genommen werden wird.

Christine Heindl