

An das
Bundesministerium für
soziale Sicherheit, Generationen
und Konsumentenschutz
Stubenring 1
1010 Wien

Wien, 8. Oktober 2004
GZ 301.278/001-D2/04

**Betrifft: Entwurf eines Pensionsharmonisierungsgesetzes –
Begutachtung**

Der Rechnungshof (RH) bestätigt den Erhalt des mit Schreiben vom 7. September 2004 übermittelten Entwurfs eines **Pensionsharmonisierungsgesetzes** und erlaubt sich dazu Folgendes mitzuteilen:

**1 ZUR DARSTELLUNG DER FINANZIELLEN
AUSWIRKUNGEN**

Die finanziellen Auswirkungen, die den Einnahmen- und den Leistungsbereich betreffen, werden sehr ausführlich und in nachvollziehbarer und plausibler Weise dargestellt. Ausdrücklich wird begrüßt, dass im Hinblick auf die langfristige Orientierung der gegenständlichen Materie über den im § 14 BHG an sich vorgesehenen Zeitraum von vier Budgetjahren hinausgegangen wurde. Der RH vermisst allerdings Aussagen zu jenem Personalmehrbedarf, der sich aus der Administration des nunmehr noch wesentlich komplizierteren Pensionsrechts im Bereich der gesetzlichen Pensionsversicherung ergeben wird.

Was die beamtenspezifischen Regelungen betrifft, so fehlen hier größtenteils nachvollziehbare Herleitungen der angeführten finanziellen Auswirkungen. Dies gilt beispielsweise für den angenommenen Personalmehrbedarf von zehn Bediensteten beim Bundespensionsamt. Dieser erscheint im Hinblick auf alle beim Bundespensionsamt zu führenden Pensionskonten als zu niedrig angenommen. Welcher zusätzliche Personalaufwand bei der Bundestheater-Holding GmbH erforderlich sein wird, wird in den Erläuterungen überhaupt nicht dargestellt.

Die – wenn auch nur ungefähre – Berechnung des Pensionsanspruches eines Bundesbeamten hat sich in den letzten Jahren mit jeder Reform komplexer und aufwändiger gestaltet. Sie erreicht mit dem vorliegenden Entwurf, insbesondere für Beamte, die unter die Parallelrechnung fallen, einen neuen Höhepunkt. Die „Pensionsberatungen“ erfüllen ein berechtigtes Anliegen der Bediensteten und bieten diesen eine wesentliche Entscheidungsgrundlage für alternative Pensionsantrittsmöglichkeiten („Hacklerregelung“, Korridor-pension etc.). Diese Beratungen erfolgen zum großen Teil durch die Personalstellen der einzelnen Ressorts bzw. Dienststellen. Der nunmehr zu erwartende zusätzliche Beratungsaufwand, welcher beträchtliche Ressourcen binden wird, ist bei der Darstellung der finanziellen Auswirkungen ebenfalls gänzlich unberücksichtigt geblieben.

Die im § 101 PG für alle zum Stichtag unter 50-jährigen Beamten vorgesehene Erhebung und allfällige bescheidmäßige Feststellung der für das Pensionskonto relevanten Daten aus der Zeit bis Ende 2004 durch die Dienstbehörden lässt einen beträchtlichen Mehraufwand für diese Stellen erwarten. Die damit verbundenen finanziellen Auswirkungen blieben unberücksichtigt.

Insgesamt vermisst der RH auch eine explizite Darstellung jener Mehrausgaben, die durch die Verringerung der Verlustdeckelung auf 5 % im Vergleich zur Pensionsreform 2003 zu erwarten sind.

Zusammenfassend hält der daher RH fest, dass die Darstellung der finanziellen Auswirkungen dieser neuen rechtsetzenden Maßnahme nur in Teilbereichen den Anforderungen des § 14 BHG entspricht.

2 ZU DEN ALLGEMEINEN REFORMINHALTEN

2.1 Korridor-pension

Erst im Vorjahr wurden die vorzeitigen Alterspensionen abgeschafft, indem das Pensionsantrittsalter mit Übergangsbestimmungen schrittweise an das Regelpensionsalter von 65 (bzw. 60) Jahren herangeführt wird. Dies wurde mit der dringend notwendigen Erhöhung der Erwerbsquote der 55 - 64-jährigen zur Erreichung des Barcelona-Ziels begründet. Trotz des anfänglich sehr großen Widerstands setzte sich schließlich die Erkenntnis durch, dass man künftig die Pension nicht mehr so früh wird antreten können.

Lt. den im allgemeinen Teil der Erläuterungen angeführten Rahmenbedingungen soll „nach Erreichung des Barcelona-Ziels zur Erwerbsquote älterer Arbeitnehmer ... die Schaffung eines Pensionskorridors ... geprüft werden.“ Der vorliegende Entwurf verabschiedet sich aber offenbar schon jetzt von diesem Ziel, indem mit der sog. Korridor-pension (zwischen 62 und 68 Jahren) wieder eine Frühpensionsmöglichkeit eingeführt



wird. Die Erläuterungen geben keine Gründe dafür an. Dies ist umso bemerkenswerter, als dieses Ziel noch nicht erreicht ist. Nach den Erläuterungen liege das durchschnittliche Pensionsantrittsalter derzeit bei 58 Jahren; im Jahr 2050 soll es bei (nur) 62 Jahren liegen, womit lediglich der zu erwartende Anstieg der Lebenserwartung kompensiert wird.

Hinzu kommt, dass dieser Korridor seine volle Wirkung in den Jahren der größten demographischen Belastung (2030 – 2040) entfalten wird, weil er erst ab 2033 für Männer und Frauen gleich wirksam wird:

Der RH steht der Einführung eines Pensionskorridors nicht grundsätzlich ablehnend gegenüber, will allerdings auf die Änderungen in den Zielrichtungen der jeweiligen Reformen aufmerksam machen. In diesem Sinne wäre nach seiner Auffassung auch zu überlegen gewesen, diesbezüglich den ersten Bericht der Kommission zur langfristigen Pensionsversicherung abzuwarten.

2.2 Pensionskonto

Die Einführung eines Pensionskontos, auf dem die eingezahlten und aufgewerteten Beiträge sowie sonstige erworbene Leistungsansprüche (beispielsweise aufgrund von Kindererziehung oder Arbeitslosigkeit) ausgewiesen werden, ist grundsätzlich zu begrüßen, weil damit für die Versicherten (unter 50) Klarheit über die erworbenen Pensionsansprüche geschaffen wird.

Diese Transparenz wird jedoch durch die in den nächsten vier Jahrzehnten durchzuführende Parallelrechnung wieder zunichte gemacht, weil das Pensionskonto nur Auskunft über den Pensionsteil gibt, der nach dem neuen APG zu ermitteln ist, nicht jedoch auch über die parallel zu ermittelnde Altpension, die noch bis 2030 den größeren Einfluss auf die Pensionshöhe hat. Das Pensionskonto wird nämlich seine volle Wirkung erst ab dem Jahr 2050 entfalten.

Da das APG ohnehin nur für die unter 50-jährigen gilt, wäre die einmalige Ermittlung eines Sockelbetrages für die nach dem bisherigen (alten) Recht erworbenen Ansprüche zum Stichtag 31. Dezember 2004 an Stelle der Parallelrechnungen in den nächsten vier Jahrzehnten mit wesentlich weniger Verwaltungsaufwand verbunden und würde für die Versicherten sofort wirkliche Transparenz über ihre erworbenen Ansprüche bringen.

Damit wäre auch das Problem gelöst, dass nach dem Entwurf Versicherungsmonate, die in den nächsten Jahren (beispielsweise für Kindererziehung oder Arbeitslosigkeit) erworben werden, unterschiedlich bewertet werden sollen, je nachdem, ob der/die

Versicherte schon vor 2005 oder erst nach 2005 erstmals Versicherungszeiten erworben hat.

Angesichts der beschlossenen Durchrechnungszeiträume wäre weiters zu überlegen, ob es nicht ausreicht, im Pensionskonto nur die im Hauptverband ab dem Jänner 1972 elektronisch gespeicherten Beitragsgrundlagen auszuweisen.

2.3 Leistungsgarantie

Nach den Erläuterungen soll in die auf dem Pensionskonto ausgewiesenen Ansprüche nicht eingegriffen werden können. Im Gesetzestext fehlen aber entsprechende Bestimmungen.

2.4 Nachhaltigkeitsfaktoren

Die Einführung der Nachhaltigkeitsfaktoren zur langfristigen Sicherung der Finanzierung der Pensionsversicherung ist jedenfalls zu begrüßen, weil damit die Grundlagen für die Finanzierung des Pensionssystems transparent und nachvollziehbar werden.

2.5 Verlängerung der „Hacklerregelung“

Männer, die vor dem 1. Juli 1950, und Frauen, die vor dem 1. Juli 1955 geboren wurden, können weiterhin mit 60 bzw. 55 Jahren in Pension gehen, wenn sie 45 bzw. 40 Beitragsjahre erworben haben („bisherige Hacklerregelung“). Anzumerken ist in diesem Zusammenhang, dass diejenigen, die nach den oben genannten Stichtagen geboren wurden, ohne Übergang von besonderen Härten getroffen werden:

- Ab dem 1. Juli 1955 geborene Frauen müssen vier Jahre und drei Monate länger arbeiten, als die noch im Juni davor Geborenen.
- Ab dem 1. Juli 1950 geborene Männer müssen zumindest zwei Jahre länger arbeiten, wenn sie die Korridor pension in Anspruch nehmen.
- Weiters gelten für sie geringere Steigerungsbeträge, ein längerer Durchrechnungszeitraum und höhere Abschläge als für die vor den genannten Stichtagen Geborenen.

Hier wären jedenfalls Einschleifregelungen dringend geboten, da ansonsten nach Auffassung des RH Verfahren vor dem VfGH geradezu vorhersehbar sind.



2.6 Schwerarbeiterregelung

Für Männer, die bis Ende 1958, und für Frauen, die bis Ende 1963 geboren wurden, und überwiegend Schwerarbeit geleistet haben, gelten diese Regeln noch entsprechend länger.

Gemäß den Erläuterungen sollen Schwerarbeiter je Schwerarbeitsjahr drei Monate vor dem Regelpensionsalter in Pension gehen können, jedoch nicht mehr als 5 % der jährlichen Neuantritte; es sollen auch geringere Abschläge gelten. Im Gesetzesentwurf fehlen aber die entsprechenden Bestimmungen. Anzumerken ist, dass die angestrebte Beschränkung auf 5 % der Neuantritte nicht sachlich begründet erscheint. Nach Auffassung des RH sollten im Hinblick auf den verfassungsrechtlichen Gleichheitsgrundsatz auch inhaltliche Determinanten und nicht nur eine quantitative Grenze angeführt werden.

2.7 Pensionsanpassung

Ergänzend ist festzuhalten, dass für die Erhöhung bereits zuerkannter Pensionen (auch Beamtenpensionen) in den Jahren 2006, 2007 und 2008 eine Sonderregelung gilt: Gemäß § 617 Abs. 9 ASVG sind nur die Pensionen bis zur halben (monatlichen) Höchstbeitragsgrundlage mit dem Anpassungsfaktor zu vervielfachen; alle übrigen Pensionen werden mit einem Fixbetrag erhöht, der der Erhöhung der halben Höchstbeitragsgrundlage entspricht.

Diese Regelung soll aber bei den ersten drei Pensionsanpassungen auch für über 50-jährige Beamte des "Dienststandes" gelten (§ 41 Abs. 3 PG), wann auch immer sie in Pension gehen. Da im ASVG oder APG eine solche Regelung für erwerbstätige Versicherte über 50 nicht vorgesehen ist, erscheint diese Sonderregelung mit den Grundsätzen der angestrebten Harmonisierung unvereinbar.

2.8 Verringerung der Verluste durch die Pensionsreform 2003

Die Pensionsreform 2003 ließ für neu zuerkannte Pensionen ab dem Jahr 2004 Verluste bis zu 10 % gegenüber der Ende 2003 geltenden Rechtslage zu. Nunmehr dürfen die Verluste im Jahr 2004 höchstens 5 % betragen; diese Verlustobergrenze erhöht sich pro Jahr um 0,25 %. Ab dem Jahr 2024 kann der Verlust gegenüber der Rechtslage 2003 10 % betragen. Im Jahr 2004 zuerkannte Pensionen sind neu zu berechnen.

Der RH weist darauf hin, dass damit seinen Bedenken über zu große Pensionsverluste bei Neuzugängen, wie er sie in seiner Stellungnahme zur Pensionsreform 2003

(GZ 300.060/007-D2/03) zum Ausdruck gebracht hat, Rechnung getragen wird. Ebenso positiv vermerkt der RH, dass entsprechend seiner Anregung die Obergrenze von 80 % für den Steigerungsbetrag mit Ende 2003 weggefallen ist (§ 261 Abs. 6 ASVG).

3 ZU DEN BESONDEREN BESTIMMUNGEN FÜR DEN ÖFFENTLICHEN DIENST

Zu den besonderen Bestimmungen für den öffentlichen Dienst stellt der RH zunächst grundsätzlich fest, dass das Beamtendienstverhältnis als ein öffentlich-rechtliches Dienstverhältnis auf Lebenszeit ausgestaltet ist. Vor dem sich daraus ergebenden Grundsatz, dass der Dienstgeber dem Beamten auf Lebenszeit angemessenen Unterhalt schuldet, bedeutet eine sozialversicherungsrechtliche Lösung der Altersvorsorge einen Systembruch.

Der Gesetzesentwurf sieht vor, dass die Harmonisierung für alle jene Beamten gelten soll, die am 31. Dezember 2004 ihr 50. Lebensjahr noch nicht vollendet haben.

Dies bedeutet, dass für diejenigen Beamten, die zum Stichtag 1. Jänner 2005 bereits das 50. Lebensjahr vollendet haben, mit Blick auf das in der Judikatur des VfGH entwickelten Vertrauensschutz-Prinzip die „alte“ Rechtslage weiterhin gilt.

Die bisherige grundsätzliche Einheitlichkeit des Beamtenpensionsrechts wird mit dem vorliegenden Gesetzesentwurf aber aufgegeben. Innerhalb der Bundesbeamten bewirken die vorgesehenen Regelungen mangels einschleifender Mechanismen eine „bruchartige“ Ungleichbehandlung zwischen den zum Stichtag über und den unter 50-jährigen, welche nach Ansicht des RH in diesem Ausmaß auch mit dem Vertrauensschutz für die über 50-jährigen Beamten nicht gerechtfertigt werden kann. Die fehlende Parallelrechnung, die Reduktion des 10 %-Deckels und die Ausweitung der „Hacklerregelung“ (§ 236b Abs. 1 BDG) unter Wegfall der Abschläge bis zum 31. Dezember 2007 stellen für die eine Gruppe zum Teil Verbesserungen gegenüber der bestehenden Rechtslage dar, für die andere Gruppe hingegen weitere massive Einbußen ihrer Ruhe- bzw. Versorgungsgenüsse. Die Beweggründe für eine derartige massive Differenzierung sind für den RH nicht nachvollziehbar.

Aber auch in anderer Weise und im Vergleich mit den nicht im öffentlichen Dienst Beschäftigten wird mit dem Entwurf dem angestrebten Harmonisierungsprinzip nach Auffassung des RH nicht Rechnung getragen:

Der RH kann dem vorliegenden Gesetzesentwurf zur Pensionsharmonisierung nämlich keine Regelungen entnehmen, die eine umfassende Anpassung der Pensionsantrittsbestimmungen der Beamtinnen an jene Pensionsregelungen, die für nach dem ASVG



GZ 301.278/001-D2/04

Seite 7 / 9

versicherte Frauen gelten, vorsieht. Mit der Harmonisierung müsste nämlich auch die bisherige Begründung für die unterschiedliche Behandlung von Beamtinnen und ASVG-Versicherten wegfallen, die sich auf die Unterschiedlichkeit der beiden Systeme bezog.

Ebenso wird darauf aufmerksam gemacht, dass für ASVG-Versicherte bei Auflösung des Dienstverhältnisses bei gleichzeitigem Pensionsantritt die Bezahlung einer Abfertigung vorgesehen ist. Der Entwurf sieht weder ein derartiges System noch die Einführung einer Pensionskassenregelung vor.

Die im § 22 Abs. 1a GehG vorgesehene Staffelung der Pensionsbeiträge nach Geburtsjahrgängen bzw. der dieser zugrunde liegende Berechnungsmodus erfüllt nach Ansicht des RH das angestrebte Ziel einer beitragsgerechten Alterssicherung bzw. eines einheitlichen Beitrags- und Leistungsrechtes nur zwischen den von der Parallelrechnung betroffenen Beamten der verschiedenen Jahrgänge. Gegenüber jeweils vergleichbaren ASVG-Versicherten und gegenüber den zum Stichtag über 50-jährigen Beamten bewirkt diese Regelung eine empfindliche Benachteiligung, welche sachlich nicht gerechtfertigt erscheint.

Beispiel: Ein von der Parallelrechnung betroffener Beamter, der zum Stichtag eine ruhegenussfähige Gesamtdienstzeit von 22 1/2 Jahren aufweist und nach weiteren 22 1/2 Jahren in den Ruhestand versetzt wird.

Leistungsseite: Er bekommt eine Pension, welche die APG (ASVG)-Pension um 50 % der Differenz zwischen PG und APG-Pension übersteigt.

Beitragsseite: Der Beamte hat bis zum Stichtag den über weiteste Zeiträume im Vergleich zum ASVG höheren Pensionsbeitrag geleistet, und leistet bis zu seiner Pensionierung weiterhin Pensionsbeiträge, welche die Beiträge nach APG bzw. ASVG um mehr als 50 % der Differenz zwischen PG und APG Beiträgen übersteigen.

Diese vergleichsweise Unverhältnismäßigkeit zwischen Leistungs- und Beitragsseite wird im Falle von Bezügen bzw. Bezugsteilen, die über der Höchstbeitragsgrundlage liegen, noch weiter verschärft.

4 ZU EINZELNEN GESETZLICHEN BESTIMMUNGEN

4.1 Zu § 15b BDG

Nach Ansicht des RH wäre die Berücksichtigung der beitragsgedeckten Gesamtdienstzeit bzw. eine entsprechende Gestaltung der Versetzung in den Ruhestand wegen Dienstunfähigkeit eine verwaltungsökonomische Alternative zur Erreichung des angestrebten Ziels.

4.2 Zu § 22 Abs. 2a GehG

Statt des dort zitierten „Abs. 2“ wäre richtig „Abs. 1a“ anzuführen.

4.3 Zu § 99 Abs. 4 PG

Die „5 %“-Marke im § 99 Abs. 4 PG kann dazu führen, dass ein in den rd. letzten zwei Jahren in das öffentlich-rechtliche Dienstverhältnis übernommener Beamter bis zu seiner Ruhestandsversetzung einen gegenüber dem APG erhöhten Dienstnehmerbeitrag zu leisten hat, um dann eine ausschließlich nach APG bemessene Pension zu erhalten. Dies erscheint im Hinblick auf die durch den langen Zeitraum beträchtliche insgesamt Mehrbelastung gegenüber einem gleichaltrigen Nichtbeamten sachlich nicht gerechtfertigt.

Abschließend erlaubt sich der RH, die Stellungnahme des Dienststellenausschusses im RH in unveränderter Form anzuschließen:

„Zum vorliegenden Entwurf merkt der Dienststellenausschuss im RH folgende grundsätzlichen Überlegungen an:

Nach Auffassung des DA ist eine Stichtagsregelung (für nach dem 1. Jänner 1955 geborene Beamte) ohne korrespondierende Einschleifregelung bzw. sonstige begleitende Maßnahmen (wie Pensionskassenregelung und Abfertigung) aufgrund der abrupt eintretenden Pensionskürzungen entschieden abzulehnen.

Weiters hält er fest, dass die für diese Bedienstetengruppe ab 1. Jänner 2005 vorgesehene Alterspension (nach dem APG) keine künftig höheren Beitragssätze (für Bezugsteile bis zur monatlichen Höchstbeitragsgrundlage zwischen 10,27 % und 11,82 % bzw. für Bezugsteile über der monatlichen Höchstbeitragsgrundlage zwischen 0,24 % und 8,54 %) rechtfertigt. Nach Auffassung des DA sind diese höheren Beitragssätze – im Sinne der Harmonisierung – für Beamtinnen und Beamte aller Verwendungsgruppen auf



GZ 301.278/001-D2/04

Seite 9 / 9

das ASVG-Niveau auf 10,25 % (nur für Bezugsteile bis zur monatlichen Höchstbeitragsgrundlage) abzusenken.

Widrigensfalls würden beispielsweise Beamtinnen und Beamte der Verwendungsgruppen A3 bis A7, welche in künftigen Jahren aufgrund gleicher Behandlung (wie Durchrechnungszeiträume) bzw. ungleicher Behandlung (höheres Pensionsantrittsalter für Beamtinnen) keine höhere Pension - im Vergleich zu ASVG-APG-Pensionen - lukrieren, jedoch deutlich höhere Pensionsbeiträge zu leisten haben. Dieser Effekt träte de facto auch für Beamtinnen und Beamten aller Verwendungsgruppen ein, die bis 31. Dezember 2004 5 % (das sind rund zwei Jahre) zurück gelegte ruhegenussfähige Gesamtdienstzeit aufweisen.

Eine weitere Ungleichbehandlung (§ 41 Abs. 3 PG) ist bei den ersten Pensionsanpassungen nach Pensionsantritt vorgesehen. Während § 617 Abs. 9 ASVG sowohl für die bereits zuerkannten ASVG- (und Beamten-) Pensionen eine Sonderregelung in den Jahren 2006, 2007 und 2008 in der Form vorsieht, dass bei Pensionen über der halben (monatlichen) Höchstbeitragsgrundlage eine Erhöhung nur mit einem Fixbetrag erfolgt, ist für über 50-jährige Beamtinnen und Beamte eine derartige Maßnahme auch in den Folgejahren bei den ersten drei Pensionsanpassungen nach Pensionsantritt beabsichtigt.

Schließlich weist der DA darauf hin, dass durch die sowohl im ASVG- als auch im Beamten-Bereich angestrebte Parallelrechnung beim Pensionskonto eine Transparenz nur für den Pensionsteil, der nach dem APG zu ermitteln ist, erreicht wird und dadurch ein enormer Verwaltungsaufwand verursacht wird.“

Der Präsident:
Dr. Josef Moser

F.d.R.d.A.: