Der Rechnungshof

Unabhängig. Objektiv. Wirksam.

Bundeskanzleramt
Ballhausplatz 2
1010 Wien

Dampfschiffstraße 2
A-1031 Wien
Postfach 240

Tel. +43 (1) 711 71 - 0
Fax +43 (1) 712 94 25
office@rechnungshof.gv.at

Wien, 27. Februar 2012
GZ 300.072/023-2B1/12

Entwurf eines Bundesgesetzes, mit dem das Beamten-Dienstrechtsgesetz 1979, das Gehaltsgesetz 1956, das Vertragsbedienstetengesetz 1948, das Richter- und Staatsanwaltschaftsdienstgesetz, das Landeslehrer-Dienstrechtsgesetz, das Land- und forstwirtschaftliche Landeslehrer-Dienstrechtsgesetz, das Pensionsgesetz 1965, das Bundestheaterpensionsgesetz, das Bundesbahn-Pensionsgesetz, das Bundesbahngesetz und das Bezügegesetz geändert werden (Stabilitätsgesetz Bundesdienst 2012)

Sehr geehrte Damen und Herren,

der Rechnungshof dankt für die mit Schreiben vom 17. Februar 2012, GZ. BKA-920.196/0001-III/1/2012, erfolgte Übermittlung des oben genannten Entwurfs und nimmt hiezu im Rahmen des Begutachtungsverfahrens aus der Sicht der Rechnungs- und Gebarungskontrolle wie folgt Stellung:

1. ZUR DARSTELLUNG DER FINANZIELLEN AUSWIRKUNGEN

Den Erläuterungen zu den finanziellen Auswirkungen zufolge sollen sich durch die vorgeschlagenen Novellen für die Jahre 2012 bis 2016 Einsparungen von rd. 91,2 Mill. EUR ergeben. Im Detail weisen die Erläuterungen folgende Werte aus, wobei darauf hingewiesen wird, dass die Tabelle in den Erläuterungen teilweise fehlerhaft ist:

Dieses Dokument wurde mittels e-Mail vom Verfasser zu Verfügung gestellt. Für die Richtigkeit und Vollständigkeit des Inhaltes wird von der Parlamentsdirektion keine Haftung übernommen.

DVR: 0064025

Einsparungen	2012	2013	2014	2015	2016	Gesamt
Abschaffung verlängerter Dienstplan	8,0	16,0	16,0	16,0	16,0	72,0
Klarstellung § 20c Abs. 2a GehG	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	1,0
Einführung amtswegiger Überstellungen	0,0	0,8	0,8	0,8	0,8	3,2
Änderungen bei der Korridorpension	0,0	2,0	2,0	4,0	7,0	15,0
	8,2	**19,0**	**19,0**	**21,0**	**24,0**	**91,2**

Diesen Einsparungen stehen Mehrausgaben für das Kontogutschriftmodell ab dem Jahr 2014 von einer Mill. EUR pro Jahr, insgesamt somit drei Mill. EUR für die Jahre 2014 bis 2016, gegenüber, weshalb insgesamt für die Periode 2012 bis 2016 von Einsparungen i.H.v. rd. 88,2 Mill. EUR auszugehen ist.

Die Materialien enthalten zu den Annahmen und Ausgangsgrundlagen, die den Berechnungen zugrunde gelegt wurden, keine näheren Ausführungen, weshalb eine nachvollziehbare Ermittlung der angegebenen Beträge daher nicht möglich ist.

In diesem Zusammenhang verweist der Rechnungshof auf Pkt. 1.4.1 der zu § 14 BHG ergangenen Richtlinien für die Ermittlung und Darstellung der finanziellen Auswirkungen neuer rechtsetzender Maßnahmen, BGBl. II Nr. 50/1999 i.d.g.F., dem zufolge *„die Ausgangsgrößen, Annahmen, Zwischenergebnisse, Bewertungen usw. (. . .) so klar darzustellen (sind), dass der Kalkulationsprozess bis hin zum Ergebnis vollständig transparent und nachvollziehbar wird.“*

Die Ausführungen zu den finanziellen Auswirkungen entsprechen daher nicht den Anforderungen des § 14 BHG und der erwähnten Richtlinien.

2. ANMERKUNGEN IN INHALTLICHER HINSICHT

2.1 Zu 236b BDG („Hacklerregelung“)

Der Rechnungshof verweist darauf, dass für Pensionierungen nach der zitierten Bestimmung für die Geburtsjahrgänge bis 1953 Abschläge weiterhin nicht vorgesehen sind. Er wiederholt daher seine diesbezügliche Empfehlung, für die „Hacklerregelung“ für die Geburtsjahrgänge bis 1953 zumindest jene Abschläge vorzusehen, die auch für die Geburtsjahrgänge bis 1953 bei der Korridorregelung anzuwenden sind (1,68 Prozentpunkte). Alternativ dazu wären alle Ruhestandsversetzungen nach § 236b BDG mit einem zusätzlichen Pensionssicherungsbeitrag zu beaufschlagen

Dieses Dokument wurde mittels e-Mail vom Verfasser zu Verfügung gestellt. Für die Richtigkeit und Vollständigkeit des Inhaltes wird von der Parlamentsdirektion keine Haftung übernommen.

(siehe hiezu auch die Broschüre Verwaltungsreform 2011, Reihe Positionen 2011/1 S. 227 Nr. 121). Diese Regelung wäre auch im Hinblick auf die Abschläge von 3,36 Prozentpunkten bei Versetzungen in den Ruhestand aus Gründen der Dienstunfähigkeit sozial ausgewogen und würde eine aus der Sicht des Rechnungshofs nicht gerechtfertigte Besserstellung (siehe hiezu auch den Bericht „Reform der Beamtenpensionssysteme der Länder Tirol, Vorarlberg und Wien", Reihe Bund 2009/8 S. 78 TZ 46.4) beseitigen.

2.2 Zu § 280b BDG i.d.F. Art. 1 Z 13 des Entwurfes

Die zitierte Regelung definiert die Koordinationskompetenz des Bundeskanzlers hinsichtlich der Festlegung von Grundsätzen und Richtlinien für den Einsatz und die Nutzung von IT-Verfahren des Personalmanagements. In seinem Bericht „Projekt ELAK im Bund" empfahl der Rechnungshof dem Bundeskanzleramt „*eine Initiative zur Koordination der Bundesministerien betreffend den Einsatz und die Weiterentwicklung von elektronischen Geschäftsfall- und Aktenbearbeitungssystemen zu ergreifen*" (Reihe Bund 2008/12 S. 29 TZ 33.2). Im Sinne dieser Empfehlung wird die geplante Regelung ausdrücklich befürwortet.

2.3 Zu den vorgeschlagenen Änderung im Bereich des Pensionsrechts

2.3.1 Allgemein

Einleitend weist der Rechnungshof darauf hin, dass zwar die Pensionsregelungen im Bereich des öffentlichen Dienstes des Bundes geändert werden (vergleichbare Regelung sollen für das ASVG, GSVG etc. getroffen werden), die weiterhin bestehenden „Sonderpensionsrechte" vom Entwurf jedoch unberührt bleiben. Zu diesen zählen etwa die Pensionsregelungen der Österreichischen Nationalbank, des Österreichischen Rundfunks und der Träger der Sozialversicherungen. Diese sehen – verglichen mit den „allgemeinen" Pensionsregelungen – z.B. eine geringere erforderliche Dienstzeit und ein geringeres Antrittsalter für die Pensionierung, günstigere Regelungen bei der Berechnung der Pensionshöhe oder geringere Pensionskassenbeiträge für die Bediensteten vor (vgl. Arbeitsgruppe Verwaltung neu, Arbeitspaket 1: Harmonisierung der Pensionssysteme S. 10 ff, 38 ff; abrufbar unter http://www.rechnungshof.gv.at/fileadmin/downloads/2010/beratung/verwaltungsreform/Pensionen/Loesungsvorschlaege_Pensionen.pdf).

Nach Ansicht des Rechnungshofes und der mit dem Regierungsprogramm für die XXIV. Gesetzgebungsperiode eingesetzten Arbeitsgruppe Verwaltungsreform besteht dringender Harmonisierungsbedarf, um die erwähnten pensionsrechtlichen

Dieses Dokument wurde mittels e-Mail vom Verfasser zu Verfügung gestellt. Für die Richtigkeit und Vollständigkeit des Inhaltes wird von der Parlamentsdirektion keine Haftung übernommen.

Bestimmungen an das ASVG–Pensionssystem anzugleichen (*Rechnungshof*, Verwaltungsreform 2011, Reihe Positionen 2011/1, S. 192 TZ 9.29).

2.3.2 zu Art. 1 Z a und 12: § 15c und 236f BDG (Korridorpension), §§ 1 und 105a PG (Kontoerstgutschrift)

Der Rechnungshof begrüßt im Hinblick auf das unterschiedliche tatsächliche Pensionsantrittsalter (siehe u.a. Reformen der Beamtenpensionssysteme des Bundes und der Länder, Bund 2009/10) die laufenden Bemühungen zur Anhebung des Pensionsalters.

2.3.3 Zur Novelle des Bundesbahn-Pensionsgesetzes

Dieser Teil der Novelle beschränkt sich im Wesentlichen darauf, die geplanten Regelungen für Beamte nachzuvollziehen, d.h.

- die Bestimmungen über die Anspruchsvoraussetzungen für die Korridorpension neu zu regeln,
- ÖBB-Beamte, die ab dem 1. Jänner 1976 geboren wurden in das System des Allgemeinen Pensionsgesetzes zu überführen und für diese eine Kontoerstgutschrift vorzusehen, und
- den monatlichen Abschlag bei Inanspruchnahme der Korridorpension an den Satz anzupassen, den das Pensionsgesetz für Bundesbeamte vorsieht.

Der Rechnungshof weist jedoch darauf hin, dass die geplante Regelung betreffend die Erhöhung der Anwartschaftszeit von 450 auf 480 Monate bei der Korridorpension auf Bundesbahn-Beamte aus folgenden Gründen keine großen Auswirkungen haben könnte:

Einerseits ist die Anzahl der Bundesbahn-Beamten mit einem Lebensalter über 62 Jahren gering - im Juli 2002 waren nur 12 der damals rd. 43.000 Bundesbahn-Beamten älter als 60 Jahre („Ruhestandsversetzungen bei den Österreichischen Bundesbahnen", Reihe Bund 2004/6, S. 12 TZ 10.2); andererseits sieht das Bundesbahn-Pensionsgesetz - im Endausbau 2017 – ein Regelpensionsalter von 61,5 Jahren und eine Gesamtdienstzeit von 504 Monaten (42 Jahre) vor. Die Korridorpensionsregelung (Alter 62 Jahre bei 480 Monaten ab 1.1.2017 nach Übergangsregelung) wird daher nur in den Fällen zur Anwendung kommen, in denen nicht schon die Voraussetzungen der Regelpension vorliegen (bzw. die Ruhestandsversetzungen aus organisatorischen Gründen – wie vom BMVIT angekündigt – nicht mehr angewendet werden).

Auch von der Überleitung der ÖBB-Beamten ab dem Geburtsjahrgang 1976 in das System des Allgemeinen Pensionsgesetzes dürften nur wenige Personen betroffen sein: Die Möglichkeit zur Übernahme als ÖBB-Beamter bestand bis Ende 1994 (§ 53 BBG);

Dieses Dokument wurde mittels e-Mail vom Verfasser zu Verfügung gestellt. Für die Richtigkeit und Vollständigkeit des Inhaltes wird von der Parlamentsdirektion keine Haftung übernommen.

seit1.1.1995 beruhen sämtliche Arbeitsverhältnisse in der ÖBB-Unternehmensgruppe auf privatrechtlichen Verträgen.

Der Rechnungshof hat in der Vergangenheit Feststellungen zu den Bestimmungen des Bundesbahn-Pensionsgesetzes getroffen, auf die er aus Anlass dieser Begutachtung nochmals hinweist:

- Der Rechnungshof hat die Fälle der Versetzung in den Ruhestand bei Entfall des dienstlichen Interesses ohne Möglichkeit der Weiterbeschäftigung (Pensionierung aus organisatorischen Gründen) wiederholt angesprochen und Handlungsbedarf gesehen (u.a. Arbeitsgruppe Verwaltung neu, Arbeitspaket 1: Harmonisierung der Pensionssysteme S. 9 f, 31 ff, *Rechnungshof*, Verwaltungsreform 2011, Reihe Positionen 2011/1, S. 192 TZ 9.29; „Ruhestandsversetzungen bei den Österreichischen Bundesbahnen; Follow-up-Überprüfung", Reihe Bund 2007/15, S. 111 TZ 9). Der weitaus größte Teil der Pensionierungen erfolgte in den letzten Jahren aufgrund dieser gesetzlichen Regelung: in den Jahren 2008 bis 2011 wurden jährlich rd. 1.000 vorzeitige Ruhestandsversetzungen aus organisatorischen Gründen gemäß § 2 Abs. 2 Z 5 Bundesbahn-Pensionsgesetz durchgeführt, während nur etwa 40 ÖBB-Bedienstete pro Jahr mit dem Regelpensionsalter in den Ruhestand versetzt wurden.

  Dies hatte zur Folge, dass das durchschnittliche Pensionsantrittsalter der ÖBB-Bediensteten 2010 bei 53,5 Jahren lag (ohne krankheitsbedingte Frühpensionierungen bei 54,5 Jahren). Im Vergleich dazu betrug das durchschnittliche Pensionsantrittsalter der Beamten der Allgemeinen Verwaltung des Bundes im Jahr 2007 rd. 60 Jahre.

  Der Rechnungshof weist nunmehr darauf hin, dass die Bundesregierung im Rahmen des Stabilitätspaketes 2012-2016 die Beendigung der betriebsbedingten ÖBB-Frühpensionierungen ankündigte und bei dieser Maßnahme von Einsparungen des Bundes von 525 Mill. EUR ausging. Der übermittelte Entwurf sieht jedoch keinen Entfall des § 2 Abs. 2 Z 5 Bundesbahn-PensionsG vor.

- Der Rechnungshof hat in seinen Vorschlägen zur Verwaltungsreform (vgl. Arbeitsgruppe Verwaltung neu, Arbeitspaket 1: Harmonisierung der Pensionssysteme S. 31 f) weiters auf die Unterschiede beim gesetzlichen Pensionsantrittsalter zwischen ÖBB-Beamten und Bundesbeamten hingewiesen: Diese bestehen – wie oben am Beispiel der OeNB, des ORF und der Träger der Sozialversicherungen dargelegt – in einer geringeren erforderlichen Dienstzeit und einem geringeren Antrittsalter für die Pensionierung sowie günstigeren Regelungen bei der Berechnung der Pensionshöhe.

Dieses Dokument wurde mittels e-Mail vom Verfasser zu Verfügung gestellt. Für die Richtigkeit und Vollständigkeit des Inhaltes wird von der Parlamentsdirektion keine Haftung übernommen.

Erwähnt sei weiters, dass für ÖBB-Beamte im Endausbau 2017 (Geburtsjahrgänge ab 1956) - ein Regelpensionsalter von 61,5 Jahren und eine Gesamtdienstzeit von 42 Jahren vorgesehen ist, für Bundesbeamte dagegen – ebenfalls 2017 – ein Regelpensionsalter von 65 Jahren und eine Gesamtdienstzeit von 45 Jahren.

- Im Rahmen seiner Prüfungen hat der Rechnungshof festgestellt, dass die ÖBB ab 2002 das allgemeine Nebenbezugspauschale in die Gehaltsansätze einbezogen haben (was zu einer Halbierung der bis dahin ausbezahlten Nebengebühren führte), der Nebengebührendurchschnittssatz dennoch beibehalten wurde und - darüber hinaus - bis zum Jahr 2020 stufenweise auf 15 % angehoben wird. Dies führte dazu, dass Pensionsleistungen von fiktiven Einkommen bezogen werden und dass die geplante Anhebung des Nebengebührendurchschnittssatzes auf 15 % eine weitere Steigerung des Pensionsaufwandes für den Bund mit sich bringen wird (Arbeitsgruppe Verwaltung neu, Arbeitspaket 1: Harmonisierung der Pensionssysteme S. 36 f; *Rechnungshof,* Verwaltungsreform 2011, Reihe Positionen 2011/1, S. 192 TZ 9.29).

Der Rechnungshof weist aus Anlass der vorliegenden Begutachtung darauf hin, dass der übermittelte Entwurf keine Änderung der oben skizzierten Regelungen, die aus der Sicht des Rechnungshofes geboten wäre, enthält. Es wird daher angeregt, den vorliegenden Entwurf im Sinne der angeführten Empfehlungen des Rechnungshofes zu ergänzen, um weitere vorhandene Einsparungspotenziale im Rahmen der Beschlussfassung des Stabilitätspakets 2012 bis 2016 realisieren zu können.

2.4 Zu den Regelungen über Nebengebühren und Zulagen

Der Rechnungshof hat sich in der Vergangenheit mit Nebengebühren und Zulagen im Dienstrecht befasst (z.B. „Zulagen und Nebengebühren der Bundesbediensteten, Reihe Bund 2007/5). Im Sinne der u.a. dort getroffenen Empfehlung, das Zulagen- und Nebengebührenwesen zu reformieren (Reihe Bund 2007/5 S. 23 TZ 29.2) begrüßt er das Vorhaben einer Abschaffung des verlängerten Dienstplanes.

Aus Anlass der vorliegenden Begutachtung wird abschließend darauf hingewiesen, auch weitere Zulagenkataloge, bspw. jenen des Bundesministeriums für Landesverteidigung und Sport, auf Einsparungspotenziale zu untersuchen.

3. ZUR BEGUTACHTUNGSFRIST

Das eingangs genannte Schreiben wurde dem Rechnungshof am 20. Februar 2012 mit dem Ersuchen um Stellungnahme bis zum 27. Februar 2012 übermittelt. Aus der Sicht

Dieses Dokument wurde mittels e-Mail vom Verfasser zu Verfügung gestellt. Für die Richtigkeit und Vollständigkeit des Inhaltes wird von der Parlamentsdirektion keine Haftung übernommen.

des Rechnungshofes trägt eine derart kurze Begutachtungsfrist weder dem Umfang des Entwurfes noch der Komplexität der geplanten Maßnahmen angemessen Rechnung.

Von dieser Stellungnahme wird je eine Ausfertigung dem Präsidium des Nationalrates und dem Bundesministerium für Finanzen übermittelt.

Mit freundlichen Grüßen

Der Präsident:
i.A. MR Ing. Mag. Günther Schlicker
Stellvertr. Leiter der Sektion 2

F.d.R.d.A.:

Dieses Dokument wurde mittels e-Mail vom Verfasser zu Verfügung gestellt. Für die Richtigkeit und Vollständigkeit des Inhaltes wird von der Parlamentsdirektion keine Haftung übernommen.