

Bundesministerium für
Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz
Stubenring 1
1010 Wien

Dampfschiffstraße 2
A-1031 Wien
Postfach 240

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

Wien, 4. November 2016
GZ 300.327/020-2B1/16

Entwurf eines Sozialversicherungs-Änderungsgesetzes 2016 – SVÄG 2016 **Entwurf einer Änderung des ASVG**

Sehr geehrte Damen und Herren,

der Rechnungshof (RH) nimmt zu den mit Schreiben vom 25. Oktober 2016, GZ: BMASK-21119/0006-II/A/1/2016 und BMASK -21119/0007-II/A/1/2016, übermittelten, im Betreff genannten Entwürfen im Rahmen des Begutachtungsverfahrens aus der Sicht der Rechnungs- und Gebarungskontrolle wie folgt Stellung:

1 Allgemeines

Der RH weist einleitend darauf hin, dass in beiden übermittelten Entwürfen Änderungen des ASVG vorgeschlagen werden. Unklar ist, ob anlässlich der parlamentarischen Beratung und Beschlussfassung diese beiden Entwürfe zusammengefasst werden sollen. Eine zeitgleiche Begutachtung, Beratung und Beschlussfassung von Änderungen des bislang bereits rd. 320 Novellen aufweisenden Allgemeinen Sozialversicherungsgesetzes in zwei weiteren Novellen erhöht die Komplexität und Unübersichtlichkeit des Rechtsbestandes in einem für sämtliche Normunterworfenen besonders wesentlichen Rechtsbereich.

2 Inhaltliche Bemerkungen

2.1 Zur vorgeschlagenen Novelle des ASVG betr. Beitragspauschale Krankenversicherung und Wegfall des Unfallversicherungsbeitrags für „Aushilfskräfte“

Zum Wegfall des Unfallversicherungsbeitrags i.H.v. 1,3 % der Bemessungsgrundlage für Aushilfskräfte weist der RH hin, dass die Erläuterungen zu dieser Maßnahme ausführen, dass dieser drei Jahre lang (2017 bis 2019) in bestimmten Fällen entfallen und aus Mitteln der Unfallversicherung getragen werden soll. Dadurch sollen zwar die Dienstgeber entlastet werden, es wird in den Erläuterungen jedoch nicht näher dargestellt, aus welchen Gründen diese Maßnahme für genau drei Jahre entfallen und danach wieder eingeführt werden soll.

Auch wenn es nach den Erläuterungen zu einer Belastung der Sozialversicherungsträger von lediglich 780.000 EUR kommen soll, weist der RH aus Anlass der Begutachtung auf die finanzielle Lage der Allgemeinen Unfallversicherungsanstalt – AUVA hin. Nach dem vorläufigen Gebarungsergebnis 2016 (Stand August 2016) ergab sich für die AUVA im Jahr 2015 ein Jahresfehlbetrag von rd. – 39,6 Mio. EUR, und für das Jahr 2016 wird ein Jahresfehlbetrag von rd. – 40,6 Mio. EUR erwartet. Auch wenn die AUVA derzeit noch über ein positives Reinvermögen verfügt, weist der RH auf die mit der vorliegenden Novelle verbundene weitere finanzielle Belastung hin.

2.2 Zur Halbierung des Beitragssatzes bei Aufschub des Pensionsantritts

Die Erläuterungen (S. 10 der WFA) gehen davon aus, dass „ein Sechstel jener Personen, die jetzt neben dem Bezug einer Alterspension arbeiten (ca. 2.000 Fälle) den Pensionsantritt aufschieben würde“, legen aber die Ausgangsgrundlagen und Annahmen dazu nicht weiter dar und enthalten auch keine gesonderte Angabe der nach den Erläuterungen zu erwartenden höheren Pensionszahlungen.

Darüber hinaus enthalten die Erläuterungen keine weiteren Angaben zu der potenziell betroffenen Personengruppe wie etwa über die branchenmäßige Zugehörigkeit oder das entsprechende Lohn- bzw. Pensionsniveau.

Da auch die finanziellen Auswirkungen der übrigen vorgeschlagenen Regelungen lediglich für einen Zeitraum von fünf Jahren dargestellt werden, kann auch im Zusammenhang mit diesen vorgeschlagenen Regelungen aufgrund der Erläuterungen nicht beurteilt werden, ob die vorgeschlagenen Regelungen zu einer „Nettobelastung“ des Pensionssystems führen werden.

2.3 Regelungen im Bereich der Ausgleichszulage

Nach den Erläuterungen sollen aufgrund der vorgeschlagenen Änderungen im Bereich der Ausgleichszulage jene Personen eine höhere Leistung erhalten, *„die zwar einen längeren Versicherungsverlauf aufweisen (nämlich mindestens 30 Beitragsjahre der Erwerbstätigkeit), deren Beitragsgrundlagen auf Grund ihrer Erwerbstätigkeit jedoch so gering sind, dass ihnen nur eine Pensionsleistung im Bereich des derzeit geltenden Ausgleichszulagenrichtsatzes gebührt“*. Für diese betroffenen Personen soll ein besonderer Ausgleichszulagenrichtsatz i.H.v. 1.000 EUR geschaffen werden.

Da die vorgeschlagenen Regelungen — auch nach den Erläuterungen — jene Personen erfassen sollen, deren Beitragsgrundlagen trotz langjähriger Versicherungsdauer nur gering sind, soll im Ergebnis die Ausgleichszulage bei offenbar als gleichbleibend angenommenen Gehaltsniveau erhöht werden. Der RH weist daher aus Anlass der Begutachtung auf seinen Bericht gemäß Art. 1 § 8 Abs. 4 Bezügebegrenzungs-gesetz über die durchschnittlichen Einkommen der gesamten Bevölkerung, Einkommensbericht 2014/1, hin. Auf S. 21 wird in Pkt. 1.1.1.1 festgehalten, dass die mittleren Nettojahreseinkommen 2013 um – 3,55 % real niedriger als 1998 waren. Darüber hinaus wird zur inflationsbereinigten Entwicklung der Quartile seit 1998 in Tabelle 12 auf S. 33 des Einkommensberichts 2014/1 dargestellt, dass im Vergleich zum Bezugszeitpunkt 1998 niedrige Einkommen gesunken, während hohe Einkommen gestiegen sind.



Die Erläuterungen enthalten keine weiteren Ausführungen zur Frage der Auswirkungen insbesondere auf die Beschäftigungsquoten, wenn bei gleichbleibendem Gehaltsniveau die Ausgleichszulagenzahlung höher ist als die aufgrund der Beitragszahlungen errechnete Pension.

Abschließend verweist der RH in diesem Zusammenhang auf seinen Bericht Reihe Bund 2015/9, „Gewährung von Ausgleichszulagen in der Pensionsversicherung“. In Schlussempfehlung (8) empfahl der RH, eine längerfristige Strategie zur weiteren Entwicklung der Ausgleichszulage zu entwickeln — dies unter Beachtung der relativen Entwicklung von Kaufkraft, Pensionshöhe und Ausgleichszulagenrichtsatz (TZ 27), der Treffsicherheit der Leistungen auch im Hinblick auf die einheitliche Vollziehung (TZ 5 bis 10), des Verhältnisses zu anderen Sozialleistungen (TZ 28 bis 35), der Wirkungsziele (TZ 36, 37), der unterschiedlichen Berufsgruppen (TZ 42) und internationalen Entwicklungen (TZ 43) — und die Auswirkungen auf die Gebarung wären in die Berechnungen der langfristigen Aufwendungen im Pensionsbereich miteinzubeziehen.

3 Zur Darstellung der finanziellen Auswirkungen

Gemäß § 17 Abs. 2 BHG 2013 ist jedem Entwurf für ein Regelungsvorhaben und jedem sonstigen Vorhaben, von dem Mitglied der Bundesregierung oder dem haushaltsleitenden Organ, in dessen Wirkungsbereich der Entwurf ausgearbeitet oder das Vorhaben geplant wurde, eine der WFA–Finanzielle–Auswirkungen–Verordnung (WFA–FinAV BGBl. II Nr. 490/2012 i.d.F. BGBl. II Nr. 69/2015) entsprechende Darstellung der finanziellen Auswirkungen im Rahmen der wirkungsorientierten Folgenabschätzung anzuschließen.

Im Falle von langfristigen Auswirkungen ist anzuführen, wie sich diese auf die Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen auswirken und ob sich finanzielle Auswirkungen für eine am Finanzausgleich beteiligte andere Gebietskörperschaft oder für Sozialversicherungsträger ergeben.

In den Erläuterungen zur wirkungsorientierten Folgenabschätzung des Entwurfs eines SVÄG 2016 werden die finanziellen Auswirkungen der Maßnahmen lediglich für fünf Jahre dargestellt und wie folgt beziffert:

Finanzielle Auswirkungen für den Bund

Ergebnishaushalt

in Tsd. EUR	2017	2018	2019	2020	2021
Erträge	15.600	14.300	13.100	11.800	10.500
Transferaufwand	47.100	51.500	55.300	58.700	61.700
Aufwendungen gesamt	47.100	51.500	55.300	58.700	61.700
Nettoergebnis	-31.500	-37.200	-42.200	-46.900	-51.200

Der RH weist kritisch darauf hin, dass diese Darstellung dem § 9 Abs. 1 Z 2 WFA–FinAV widerspricht, da die Betragsgrenze von 20 Mio. EUR überschritten wird und in diesem Fall die geschätzten finanziellen Auswirkungen für einen zumindest 30-jährigen Zeitraum darzustellen sind.

Dazu kommt weiters, dass die vorgeschlagenen Regelungen (wie insb. die Halbierung des Beitragsatzes in der Pensionsversicherung bei Aufschub der Geltendmachung des Anspruchs auf Alterspension) und die damit verbundenen (künftigen) höheren Pensionszahlungen zu einer Erhöhung des Gesamt-Pensionsaufwands führen werden. Der zu erwartende Gesamtpensionsaufwand (etwa durch Darstellung einer Cash-flow Rechnung oder Berechnung aktuarischer Werte) und somit die tatsächlich zu erwartenden finanziellen Auswirkungen der vorgeschlagenen Maßnahmen werden durch die Schätzung und Angabe für einen Zeitraum von lediglich fünf Jahren nicht hinreichend dargestellt. Um die nachhaltigen Auswirkungen von vorgeschlagenen Regelungen auf das Pensionssystem darzustellen, ist jedenfalls eine über den fünfjährigen Zeitraum hinausgehende Darstellung — entsprechend § 9 Abs. 1 Z 2 WFA–FinAV — erforderlich.

Darüber hinaus weist der RH darauf hin, dass die Erläuterungen keine Darstellung der finanziellen Auswirkungen des vorgeschlagenen Rechtsanspruchs auf berufliche Rehabilitation (und die Erleichterungen im Berufsschutz) enthalten. Auch zu diesen Regelungen wäre es erforderlich, ein Mengengerüst der Annahmen aufzustellen und (finanzielle) Kosten und Nutzen der vorgeschlagenen Regelungen zu bewerten und darzustellen.

Die Erläuterungen zu den finanziellen Auswirkungen entsprechen daher nicht den Anforderungen des § 17 BHG 2013 und der hiezu ergangenen Verordnung der Bundesministerin für Finanzen – WFA–FinAV, BGBl. II Nr. 490/2012 i.d.g.F.

4 Zur „Begutachtungsfrist“

Der RH weist ausdrücklich darauf hin, dass gemäß § 9 Abs. 3 der Verordnung des Bundeskanzlers über Grundsätze der wirkungsorientierten Folgenabschätzung bei Regelungsvorhaben und sonstigen Vorhaben – WFA–GV, BGBl. II Nr. 489/2012 i.d.F. BGBl. II Nr. 67/2015, den zur Begutachtung eingeladenen Stellen im Regelfall eine Begutachtungsfrist von mindestens sechs Wochen zur Verfügung stehen soll.

Die vorliegenden Entwürfe wurden am 25. Oktober 2016 so versendet, dass diese um 16:28 Uhr bzw. 16:54 Uhr beim RH per E-mail eingelangt sind. Somit stand lediglich eine Frist von sechs Arbeitstagen für eine Beurteilung der vorgeschlagenen Maßnahmen zur Verfügung. Diese Frist ist im Hinblick auf den Umfang der vorgeschlagenen Regelungen, insbesondere hinsichtlich ihrer langfristigen, in den Erläuterungen jedoch nicht dargestellten Auswirkungen auf die nachhaltige Finanzierbarkeit des Pensionssystems, als nicht ausreichend zu bezeichnen.

Die im § 9 Abs. 3 WFA–GV genannte Frist von sechs Wochen wurde im vorliegenden Fall ohne nähere Angabe von Gründen signifikant unterschritten. Entgegen den Ausführungen im Anschreiben des BMASK ist nach Ansicht des RH — grundsätzlich und über den vorliegenden Anlassfall hinausgehend — festzuhalten, dass nicht davon ausgegangen werden kann, dass „kein Einwand gegen den



GZ 300.327/020-2B1/16

Seite 5 / 5

vorliegenden Entwurf“ besteht, wenn innerhalb einer dermaßen kurzen Begutachtungsfrist keine Stellungnahmen zum übermittelten Entwurf beim versendenden Ressort einlangen.

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

Mit freundlichen Grüßen

Die Präsidentin:
Dr. Margit Kraker

F.d.R.d.A.: