

Bundesministerium für
Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz
Stubenring 1
1010 Wien

Dampfschiffstraße 2
A-1031 Wien
Postfach 240

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

Wien, 5. Mai 2014
GZ 300.327/018-2B1/14

Entwurf eines Sozialversicherungs-Änderungs- gesetzes 2014 (SVÄG 2014)

Sehr geehrte Damen und Herren,

der Rechnungshof (RH) dankt für die mit Schreiben vom 2. April 2014, GZ: BMASK-21119/0001-II/A/1/2014, erfolgte Übermittlung des Entwurfs eines Sozialversicherungs-Änderungsgesetzes 2014 und nimmt hiezu im Rahmen des Begutachtungsverfahrens aus der Sicht der Rechnungs- und Gebarungskontrolle wie folgt Stellung:

1. Inhaltliche Bemerkungen

1.1 Anreizwirkung zum späteren Pensionsantritt

Der Entwurf enthält zahlreiche vollzugstechnische inhaltliche Änderungen im Bereich des Rehabilitationsgeldes sowie der Invaliditäts(Berufsunfähigkeits)pension und der Kontoerstgutschrift, mit denen nach den Erläuterungen etwa

- Mehraufwendungen bei PV-Trägern und dem Bund beim besonderen Steigerungsbeitrag verhindert werden sollen, die infolge der doppelten Berücksichtigung von Beiträgen zur freiwilligen Pensionsversicherung entstehen,
- eine Regressmöglichkeit für Pensionsversicherungsträger bei Anspruch auf Rehabilitationsgeld geschaffen werden soll,



GZ 300.327/018-2B1/14

Seite 2 / 6

- eine ungerechtfertigte Leistungsverbesserung im Rahmen der Kontoerstgutschrift bei jenen Personen, die am 1. Jänner 2014 eine befristete Invaliditätspension bezogen haben, unterbunden werden soll, und
- die Berechnung des Rehabilitationsgeldes mit Berechnung des Krankengeldes harmonisiert werden soll.

Darüber hinaus soll durch die gem. § 261c Abs. 1 des Entwurfs vorgeschlagene Erhöhung des Leistungszuschlages bei Aufschub der Geltendmachung des Anspruches auf Alterspension (von derzeit 4,2 % auf künftig 5,1 %) und der Erhöhung der maximalen Leistung mit Ausnahme eines besonderen Steigerungsbetrages von derzeit 91,76 % auf künftig 92,24 % der höchsten zur Anwendung kommenden Bemessungsgrundlage eine Anreizwirkung zum späteren Pensionsantritt geschaffen werden.

Die Erforderlichkeit entsprechender Maßnahmen zur Erhöhung des faktischen Pensionsantrittsalters zeigt etwa die im Bundesrechnungsabschluss für das Jahr 2013 (TZ. 5.4.2 sowie Abbildung 5.4-1) dargestellte Entwicklung des Pensionsantrittsalters, wonach seit 2003 keine Veränderung im Bereich der Alterspensionen erzielt werden konnte, wohingegen das durchschnittliche Antrittsalter der Invaliditäts- bzw. Erwerbsunfähigkeitspensionen bei Männern um 0,8 Jahre und bei Frauen um 1,6 Jahre gesunken ist. Der mit der Pensionssicherungsreform 2003 angestrebte Anstieg des durchschnittlichen Antrittsalters für Alterspensionen ist nicht eingetreten.

Nach dem im Oktober 2013 erstellten Bericht der Kommission zur langfristigen Pensionssicherung betragen die Gesamtaufwendungen der gesetzlichen Pensionsversicherungsträger im Jahr 2012 (ohne Berücksichtigung der Versicherungsanstalt für Notare, der jeweiligen Pensionssysteme der pragmatisierten Beamten von Bund, Bundesländern und Gemeinden und ohne Berücksichtigung der Ausgaben für die Ausgleichszulagen) rd. 34,67 Mrd. EUR. In Relation zum BIP war dies ein Anteil von 11,2 %, der bis zum Zeitraum 2046/2052 – wo das Maximum erreicht wird – auf 14,6 % steigen wird.

Der RH empfahl im Bericht Reihe Bund 2011/5, „Grundlagen der Fiskalpolitik“ in TZ 77 (unter Bezugnahme auf den im Jahr 2010 erstellten Bericht der Kommission zur langfristigen Pensionssicherung) daher im Hinblick auf die langfristige Entwicklung der Pensionsausgaben und den voraussichtlichen Mehrbedarf an Bundesmitteln, dass der Handlungsbedarf für die nachhaltige Sicherung des Pensionssystems klar festgelegt und die erforderlichen Maßnahmen im Sinne der Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen und der Generationengerechtigkeit getroffen werden sollten.

Vor dem Hintergrund dieser – insbesondere budgetären – Rahmenbedingungen hielt der RH im Bericht Reihe Bund 2011/8, „Einführung des Pensionskontos“ fest, dass

GZ 300.327/018-2B1/14



Seite 3 / 6

durch einen um ein Jahr längeren Verbleib der Versicherten im Erwerbsleben der Aufwand für krankheitsbedingte Pensionen um rd. 388 Mio. EUR gesenkt werden könnte. Um das besonders niedrige Antrittsalter für krankheitsbedingte Pensionen anzuheben, empfahl der RH in Schlussempfehlung (5) des genannten Berichts, die laufenden Bemühungen zur Anhebung des Pensionsalters zu intensivieren, und im Zusammenwirken von Dienstgebern sowie Kranken- und Pensionsversicherungsträgern verstärkt Maßnahmen der Prävention und Rehabilitation zu ergreifen.

Der RH begrüßt daher die Zielsetzung des vorliegenden Entwurfs, eine Anreizwirkung zum späteren Pensionsantritt zu schaffen. Er weist jedoch darauf hin, dass der höhere Zuschlag während der gesamten Pensionsdauer wirksam wird, und die sich daraus ergebenden Mehrausgaben bzw. der „Nettoeffekt“ über die Lebenszeitsumme auch in den Erläuterungen nicht näher dargestellt werden. Eine endgültige Bewertung der vorgeschlagenen Maßnahme kann daher im Rahmen der Begutachtung nicht vorgenommen werden.

1.2 Pensionsmonitoring

Der Entwurf enthält weiters in § 79c ASVG Regelungen zur Einführung eines Beschäftigungs- und Pensionsmonitorings durch den Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger.

Der RH hat im Bericht Reihe Bund 2011/5 zu einem damals auf Beamtenebene ausgearbeiteten Gesetzesentwurf zur Einrichtung eines Pensionsmonitorings positiv auf den im damaligen Entwurf – im Vergleich zum bestehenden Aufgabenfeld der Pensionssicherungskommission – verbreiterten Zugang hingewiesen und empfohlen, diesen Gesetzesentwurf weiterzuverfolgen. Er regte (in TZ 80 des Berichts Reihe Bund 2011/5) dabei an, in die Beurteilung der Nachhaltigkeit in Bezug auf Pensionsausgaben auch qualitative Aspekte einzubeziehen. Der RH wies beispielsweise darauf hin, dass nach den Angaben der Pensionssicherungskommission die globale Ersatzrate des Pensionssystems – das Verhältnis von durchschnittlicher Pensionsleistung zur durchschnittlichen Beitragsgrundlage – bei ASVG-Versicherten von derzeit 0,43 auf 0,31 im Jahr 2060 sinken wird.

Um das Ziel einer umfassenden und gesamthaften Darstellung der langfristigen Entwicklung der öffentlichen Ausgaben für die Pensionen zur Verbesserung der Datenqualität im Bereich der gesetzlichen Pensionsversicherung und der Beamtenpensionen zu erreichen, regt der RH vor dem Hintergrund der Festhaltungen und Empfehlungen in TZ 74 und 75 des Berichts Reihe Bund 2011/5 – auch zusätzlich – zur vorgeschlagenen Regelung in § 79c ASVG Folgendes an:



GZ 300.327/018-2B1/14

Seite 4 / 6

- beim Gesamtaufwand für Pensionen sollten auch die Aufwendungen für Ausgleichszulagen berücksichtigt werden (diese beliefen sich lt. BRA 2013, Tabelle 6.5-26 auf rd. 1,005 Mrd. EUR),
- bei Einrichtung des Pensionsmonitorings wären alle Gebietskörperschaften sowie Sonderpensionssysteme (z.B. in den Bereichen der ÖBB, der OeNB, der Landeslehrer etc.) mit konkreten Zahlen auf einer – insbesondere den Bereich der Länder betreffenden – verbesserten Datengrundlage einzubeziehen,
- für die Berechnungen – etwa bei Sonderpensionsrechten in Betrieben des Bundes und der Bundesländer sowie der (Beamten-)Pensionsrechte der Bundesländer, Gemeinden und Statutarstädte – sollte jeweils die aktuelle Rechtslage zugrundegelegt werden, und
- unter Mitwirkung der Länder sollte die exakte Erfassung der Landeslehrer sowie der in Betrieben der Länder beschäftigten pragmatisierten Bediensteten vorangetrieben werden.

Anlässlich der Durchführung des Beschäftigungs- und Pensions-Monitorings durch den Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger sollten

- in die Beurteilung der Nachhaltigkeit qualitative Aspekte durch geeignete Indikatoren im Rahmen des Monitoringsystems einbezogen werden, und
- eine umfassende Analyse und Zusammenschau der Daten, insbesondere auch in Verbindung mit den Gutachten der Pensionssicherungskommission und eine volkswirtschaftliche Analyse, die auch die finanziellen Auswirkungen der Übertragung von „Frühpensions-Fällen“ von den Pensionsversicherungs- auf die Krankenversicherungsträger analysiert, vorgesehen werden.

Zusammenfassend weist der RH darauf hin, dass die Einrichtung des Pensionsmonitorings grundsätzlich zu begrüßen ist. Dieses kann jedoch lediglich Kennzahlen und Steuerungsgrößen bereitstellen, auf deren Grundlage die für eine Anhebung des Pensionsantrittsalters erforderlichen weiteren gesetzlichen Maßnahmen bzw. Änderungen im Vollzug zusätzlich zum vorgeschlagenen Entwurf umzusetzen wären.

2. Zur Darstellung der finanziellen Auswirkungen

Die Erläuterungen zur Maßnahme „Anreizwirkung zum späteren Pensionsantritt“ schätzen die Anzahl der davon betroffenen Arbeitnehmer auf „7.800 Fälle“ und damit bis 2018 kumulierte Einsparungen für den Bund i.H.v. 84,8 Mio. EUR. Der RH weist zu



GZ 300.327/018-2B1/14

Seite 5 / 6

dieser Darstellung der finanziellen Auswirkungen darauf hin, dass die Erläuterungen die Annahme der 7.800 Fälle nicht näher herleiten. Die die Finanzjahre bis 2018 umfassenden Erläuterungen enthalten weiters keine nähere Darlegung der langfristigen finanziellen Auswirkungen insbesondere des Umstandes, dass der Zuschlag während der gesamten Pensionsdauer zu bezahlen ist.

Ebenso ist darauf hinzuweisen, dass die in den Erläuterungen angegebenen *„Minderausgaben durch 3 Monate längere Beschäftigung und Mehraufwand der PV-Träger durch Bonuserhöhung“* von rd. 25 Mio. EUR im Jahr 2015 auf rd. 17,4 Mio. EUR im Jahr 2018 sinken, ohne dass die Erläuterungen hierfür eine nähere Begründung darlegen bzw. anführen, ob die Mehrausgaben für die aufgrund der Zuschläge höheren Pensionen gegebenenfalls die Minderausgaben durch den verzögerten Pensionsantritt übersteigen könnten.

Die Erläuterungen in der wirkungsorientierten Folgenabschätzung weisen weiters auf eine *„ungerechtfertigte Leistungsverbesserung im Rahmen der Kontoerstgutschrift bei jenen Personen die am 1. Jänner 2014 eine befristete Invaliditätspension bezogen haben“* hin. Von den damit verbundenen Maßnahmen sollen rd. 37.200 Personen betroffen sein; die finanziellen Auswirkungen werden dabei mit Minderausgaben von jährlich rd. 2 Mio. EUR angegeben. Die Erläuterungen zum vorgeschlagenen § 26 Abs. 2 bis 6 APG führen demgegenüber aus, dass es durch die geltende Regelung *„durch neue Zu- oder Abschläge zu einer ungerechtfertigten Änderung des Pensionsniveaus kommt, zumal das als Kontoerstgutschrift im Pensionskonto „verbuchte“ Pensionsausmaß der jährlichen Aufwertung nach § 12 Abs. 3 Z 2 APG unterliegt“*. Die Erläuterungen stellen jedoch die Anzahl der Fälle der „Abschläge“ und der „Zuschläge“ nicht näher dar.

Gemäß § 3 Abs. 2 der WFA-FinAV sind bei den Angaben zur Abschätzung der finanziellen Auswirkungen die Grundsätze der Relevanz, der inhaltlichen Konsistenz, der Verständlichkeit, der Nachvollziehbarkeit, der Vergleichbarkeit und der Überprüfbarkeit zu beachten.

Da aus den oben dargestellten Gründen die finanziellen Auswirkungen in den Erläuterungen nicht nachvollziehbar dargestellt werden, entsprechen diese insofern nicht den Anforderungen des § 17 BHG 2013 und der hiezu ergangenen Verordnung der Bundesministerin für Finanzen – WFA-FinAV, BGBl. II Nr. 490/2012.



GZ 300.327/018-2B1/14

Seite 6 / 6

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

Mit freundlichen Grüßen

Der Präsident:
Dr. Josef Moser

F.d.R.d.A.:

A handwritten signature in blue ink, appearing to be 'P. Moser'.