

RECHNUNGSHOFBERICHT REIHE OBERÖSTERREICH 2008/4

Vorlage vom 16. Dezember 2008

Zusammenfassung

REFORM DER BEAMTENPENSIONSSYSTEME DER LÄNDER KÄRNTEN, OBERÖSTERREICH UND STEIERMARK

Die Kärntner Pensionsreform wird gegenüber den Ergebnissen des Bundes und der anderen Länder insgesamt nur äußerst geringe Einsparungen mit sich bringen. Weiters wird sie zu keiner Harmonisierung der Pensionsberechnung der Landesbeamten mit den übrigen Landesbediensteten (Vertragsbedienstete, Landeslehrerbeamte, Landesvertragslehrer) führen.

Auch die „Rechtslage 2003“ des Landes Steiermark zieht keine Harmonisierung der Pensionsberechnung nach sich. Das bereits ausgearbeitete Pensionsgesetz 2009 würde allerdings die von der Bundesregierung als Ziel definierte und vom RH empfohlene Harmonisierung der Pensionssysteme umsetzen.

Die Pensionsreform des Landes Oberösterreich vereinheitliche im Endausbau der Reform die Pensionsberechnung für Beamte und Vertragsbedienstete. Sie wird aufgrund der damit verbundenen Einsparungen in hohem Maße zur künftigen Finanzierung der Beamtenpensionen beitragen.

Prüfungsziel

Ziel der Gebarungsüberprüfung war eine Analyse der Systematik der Beamtenpensionen der Länder Kärnten, Oberösterreich und Steiermark. Schwerpunkte waren die Beurteilung der Vor- und Nachteile der neu entwickelten Pensionssysteme, der Einfachheit des Vollzugs und der finanziellen Auswirkungen im jeweiligen Pensionsrecht. Damit setzte der RH seine Querschnittsüberprüfung der Reform der Beamtenpensions-

systeme, die er mit der Überprüfung des Bundes und der Länder Burgenland, Niederösterreich und Salzburg eingeleitet hat, fort. (TZ 1)

Kernaussagen des RH zu Beamtenpensionssystemen

Im Zuge der 2006 erfolgten Überprüfung der Beamtenpensionssysteme des Bundes so wie der Länder Burgenland, Niederösterreich und Salzburg gelangte der RH zu folgenden Kernaussagen.

Der Bund setzte mit

– den Reformen des Pensionsrechts (einem Pensionsantrittsalter von 65 Jahren, einem Durchrechnungszeitraum von 40 Jahren und einer Gesamtdienstzeit von 45 Jahren) sowie

– der Harmonisierung mit dem Allgemeinen Pensionsgesetz (Pensionsharmonisierungsgesetz; APG)

Maßnahmen, die in hohem Maß zur künftigen Finanzierung der Beamtenpensionen beitragen werden. (TZ 4)

Auch die Länder Burgenland, Niederösterreich und Salzburg nahmen Reformen ihres jeweiligen Landesbeamten-Pensionsrechts vor. Dabei wurden die Kriterien des Bundes (Pensionsantrittsalter von 65 Jahren, Durchrechnungszeitraum von 40 Jahren, notwendige Gesamtdienstzeit von 45 Jahren) weitgehend übernommen. Die Übergangsregelungen bis zum Endausbau der Reformen waren jedoch zwischen den Ländern ebenso unterschiedlich wie die bei vorzeitigem Pensionsantritt vorgesehenen Abschläge. (TZ 4)

Während die Eckpunkte der Reform des Pensionsrechts für Bundesbeamte von allen drei Ländern übernommen wurden, setzte nur das Land Niederösterreich für seine Landesbeamten auch eine Harmonisierung mit dem APG um. (TZ 4)

Genereller Reformvorschlag des RH

Da die in allen Ländern vorgefundenen Beamtenpensionssysteme auch bezüglich des Einsparungserfolges weitestgehend unterschiedlich waren, empfahl der RH unter Beachtung der unterschiedlichen Strukturen in den Ländern einen generellen dreistufigen Reformvorschlag. (TZ 5)

Gemäß Stufe 1 sollte die Pensionsberechnung bei „neuen Beamten“, d.h. bei künftiger Übernahme in das öffentlich-rechtliche Dienstverhältnis (Pragmatisierung), im Wege eines Pensionskontos nach Art des APG erfolgen. Stufe 2 sieht für die Geburtsjahrgänge

ab 1959 eine Parallelrechnung von Kontopension und Ruhegenuss nach jeweiligem Landes recht vor. Stufe 3 für Beamte der Geburtsjahrgänge vor 1959 beinhaltet Empfehlungen betreffend weitergehende Einsparungen in den landesspezifischen Pensionsrechten. (TZ 5)

Pragmatisierungsrichtlinien

Die Pragmatisierungsrichtlinien der drei überprüften Länder waren unterschiedlich:

Die im Land Kärnten geltenden Pragmatisierungsrichtlinien ermöglichten die Übernahme in das öffentlich-rechtliche Dienstverhältnis nach frühestens vier Jahren Landesdienstzeit; eine Altersbeschränkung bestand nicht. (TZ 8)

Im Land Oberösterreich war eine Übernahme in das öffentlich-rechtliche Dienstverhältnis frühestens mit dem 24., spätestens jedoch mit dem 45. Lebensjahr vorgesehen. Hatte der Bewerber das 40. Lebensjahr bereits überschritten, so waren besondere dienstliche Gründe anzuführen. (TZ 20)

Die im Land Steiermark geltenden Pragmatisierungsrichtlinien sahen die Übernahme in das öffentlich-rechtliche Dienstverhältnis frühestens nach einem Jahr Landesdienstzeit und einem höchstmöglichen Alter von 45 Jahren vor. (TZ 32)

Land Kärnten

Die Personalausgaben für die Bediensteten der Kärntner Landesverwaltung stiegen von 2002 bis 2006 um 15,7 %. (TZ 6)

Die Ausgaben für die Ruhe- und Versorgungsgenüsse der Kärntner Landesbeamten stiegen von 2002 bis 2006 um 10,5 %, für die Kärntner Landeslehrer beamten um 20,5 %. (TZ 9, 10)

Die Reform des Landes Kärnten mit einem Pensionsantrittsalter von 61,5 Jahren, einer Beibehaltung des Letztbezugsprinzips, einer Kürzung der Bemessungsgrundlage um vier Prozentpunkte und einer Gesamtdienstzeit von 40 Jahren erfüllte die Kriterien der Leistungsgerechtigkeit und Finanzierbarkeit der Ruhebezüge nur in geringem Maße. (TZ 11)

Das Regelpensionsalter von 61,5 Jahren wird nicht zur Erhöhung des faktischen Pensionsantrittsalters und zur Verbesserung der Relation von Aktivzeit zur Pensionszeit beitragen. (TZ 11)

Die bei vorzeitiger Ruhestandsversetzung wegen Dienstunfähigkeit vorgesehenen Abschläge von zwei Prozentpunkten pro Jahr waren gegenüber dem Bund sowie anderen Bundesländern (3,36 Prozentpunkte) um 40 % geringer. (TZ 12)

Eine Harmonisierung der Methode der Pensionsberechnung für Beamte mit jener der übrigen Bediensteten des Landes (Vertragsbedienstete, Landeslehrerbeamte, Landesvertragslehrer) durch Übernahme der Systematik eines Pensionskontos war nicht vorgesehen. (TZ 16)

Die Kärntner Pensionsreform bringt — im Vergleich mit den anderen Ländern bzw. dem Bund — insgesamt nur äußerst geringe Einsparungen mit sich. (TZ 15)

Eine Umsetzung der Empfehlungen des RH würde in Kärnten von 2010 bis 2047 zu einem Einsparungspotenzial von insgesamt rd. 199 Mill. EUR führen. (TZ 17)

Land Oberösterreich

Die Personalausgaben für die Bediensteten der oberösterreichischen Landesverwaltung stiegen von 2002 bis 2006 um 8,9 %. (TZ 18)

Die Ausgaben für die Ruhe- und Versorgungsgenüsse der oberösterreichischen Landesbeamten stiegen von 2002 bis 2006 um 13,5 %, für die oberösterreichischen Landeslehrerbeamten um 20,6 %. (TZ 21, 22)

Die Pensionsreform des Landes Oberösterreich wies in der Rechtslage 2005 gegenüber dem Bund eine weniger strenge Ausgestaltung der Berechnungsgrundlagen bei der Durchrechnung (25 Jahre anstelle von 40) und bei der Gesamtdienstzeit (40 Jahre anstelle von 45) auf. (TZ 23)

Die bei vorzeitiger Ruhestandsversetzung wegen Dienstunfähigkeit vorgesehenen Abschläge von zwei Prozentpunkten pro Jahr waren gegenüber dem Bund sowie anderen Bundesländern (3,36 Prozentpunkte) um 40 % geringer. (TZ 24)

Im Übergangszeitraum der Rechtslage 2005 bleibt der Einsparungserfolg aufgrund der geringeren Durchrechnung und geringeren erforderlichen Gesamtdienstzeit gegenüber den Ergebnissen des Bundes zurück. (TZ 28)

Die Pensionsreform des Landes Oberösterreich übernahm in der Rechtslage 2006 auch für Beamtenpensionen (bei Dienstantritt ab 1. Februar 2006) die Pensionsberechnung mittels eines Pensionskontos. Dies führt zu einer Harmonisierung der Pensionssysteme, weil künftig die Pension für alle Bediensteten des Landes (Beamte, Vertragsbedienstete, Landeslehrer beamte, Landesvertragslehrer) nach einheitlichen Grundsätzen berechnet wird. Im Endausbau der Reform wird das Land Oberösterreich aufgrund der Anwendung

des Pensionskontos daher den gleichen Einsparungserfolg wie der Bund erzielen. (TZ 26) Eine Übergangsregelung durch Parallelrechnung eines Ruhegenusses nach Rechtslage 2005 und eines Ruhegenusses nach dem Pensionskonto war nicht vorgesehen. Das da mit verbundene Einsparungspotenzial konnte damit nicht realisiert werden. Eine Umsetzung der Empfehlungen des RH betreffend die Parallelrechnung würde zu einem Einsparungspotenzial für das Land von 2024 bis 2047 von insgesamt rd. 36 Mill. EUR führen. (TZ 26, 29)

Land Steiermark

Die Personalausgaben für die Bediensteten der Landesverwaltung stiegen von 2002 bis 2006 um 11,1 %. (TZ 30)

Die Ausgaben für die Ruhe- und Versorgungsgenüsse der Landesbeamten erhöhten sich von 2002 bis 2006 um 12,6 %, jene der Landeslehrerbeamten um 19 %. (TZ 33, 34)

Die Pensionsreform des Landes Steiermark wies in der Rechtslage 2003 gegenüber dem Bund eine erheblich weniger strenge Ausgestaltung der Berechnungsgrundlagen beim Pensionsantrittsalter (61,5 Jahre anstelle von 65), bei der Durchrechnung (25 Jahre anstelle von 40) und bei der Gesamtdienstzeit (40 Jahre anstelle von 45) auf. (TZ 35)

Die bei vorzeitiger Ruhestandsversetzung wegen Dienstunfähigkeit vorgesehenen Abschläge von zwei Prozentpunkten pro Jahr waren gegenüber dem Bund sowie anderen Bundesländern (3,36 Prozentpunkte) um 40 % geringer. (TZ 36)

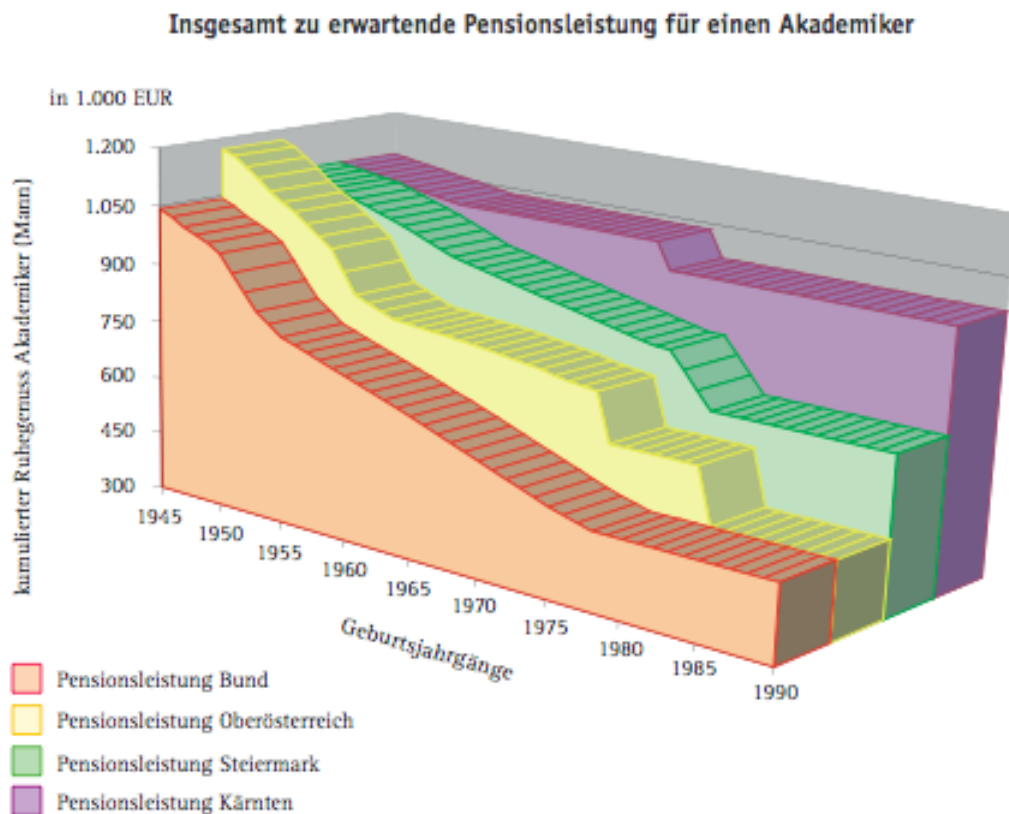
Der Einsparungserfolg der Pensionsreform (Rechtslage 2003) des Landes Steiermark war sowohl im Übergangszeitraum als auch im Endausbau aufgrund der geringeren Durchrechnungsdauer und der geringeren Anzahl an erforderlichen Dienstjahren im Vergleich zum Bund deutlich niedriger. (TZ 38)

Ein im Land Steiermark ausgearbeiteter Amtsentwurf des Pensionsgesetzes 2009 vom Dezember 2007 würde die vom RH empfohlene Harmonisierung der Pensionssysteme mittels Pensionskontos und Parallelrechnung vollinhaltlich umsetzen sowie das Pensionsantrittsalter auf 65 Jahre erhöhen. In einem überarbeiteten Entwurf (Entwurf des Pensionsgesetzes 2009 NEU) würde die Parallelrechnung allerdings durch eine Ausgleichsregelung teilweise nicht zur Anwendung kommen. (TZ 39 bis 41)

Der Amtsentwurf des Pensionsgesetzes 2009 (Stand Dezember 2007) würde gegenüber der bestehenden Rechtslage 2003 ein Einsparungspotenzial von 2010 bis 2047 von insgesamt rd. 244 Mill. EUR mit sich bringen. (TZ 42)

Gebietskörperschaftenübergreifender Vergleich

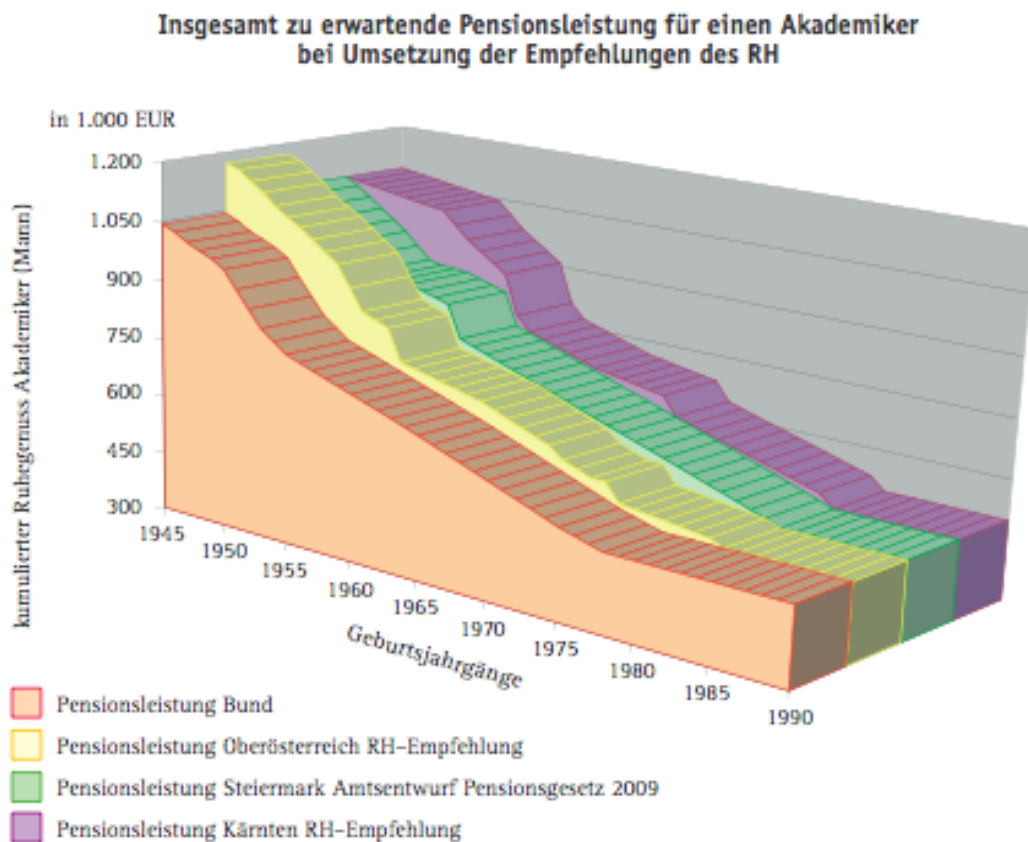
Ergänzend berechnete der RH für jeden einzelnen Geburtsjahrgang die insgesamt zu erwartende Pensionsleistung (Geldwert 2006). (TZ 45)



Erläuterung: je nach Geburtsjahrgang (Basis Pensionshöhe nach Abbildung 17, Pensionsantrittsalter und Lebenserwartung Mann; Geldwert 2006)

Die Pensionsreform des Landes Oberösterreich wies im Endausbau die gleichen Einsparungen wie der Bund auf. Dies war auf die Pensionsberechnung mittels Pensionskontos nach dem APG zurückzuführen. Die Pensionsreform des Landes Steiermark wies in der geltenden Rechtslage 2003 gegenüber dem Bund und dem Land Oberösterreich ein wesentlich geringeres Einsparungspotenzial auf. Die Pensionsreform des Landes Kärnten wies gegenüber dem Bund und den anderen Ländern hingegen ein äußerst geringes Einsparungspotenzial auf. (TZ 45)

Bei Umsetzung der Empfehlungen des RH würde das Ausmaß des Ruhegenusses und die zu erwartende Pensionsleistung in den drei Ländern hingegen weitgehend angeglichen werden. (TZ 45)



Erläuterung: je nach Geburtsjahrgang (Basis Pensionshöhe nach Abbildung 19, Pensionsantrittsalter und Lebenserwartung Mann; Geldwert 2006)

Zusammenfassend hob der RH die nachfolgenden Empfehlungen hervor:

Genereller Reformvorschlag

(1) Die in allen Ländern vorgefundenen Beamtenpensionssysteme waren auch bezüglich des Einsparungserfolges weitestgehend unterschiedlich. Der RH arbeitete unter Beachtung der unterschiedlichen Strukturen in den Ländern einen generellen dreistufigen Reformvorschlag aus.

Gemäß Stufe 1 sollte die Pensionsberechnung bei „neuen Beamten“, d.h. bei künftiger Pragmatisierung (bspw. ab 1. Jänner 2009), im Wege eines Pensionskontos nach Art des APG erfolgen. Stufe 2 sieht für die Geburtsjahrgänge ab 1959 eine Parallelrechnung von Kontopension und Ruhegenuss nach jeweiligem Landesrecht vor. Stufe 3 für Beamte der Geburtsjahrgänge vor 1959 beinhaltet Empfehlungen betreffend weitergehende Einsparungen in den landesspezifischen Pensionsrechten.

Länder Kärnten, Oberösterreich und Steiermark

(2) Über eine allfällige Übernahme in das öffentlich-rechtliche Dienstverhältnis sollte bis zum Ablauf einer tatsächlichen Landesdienstzeit von fünf Jahren entschieden werden. (TZ 8, 20, 32)

(3) Wegen des Verhältnisses von Überweisungsbetrag zu geleisteten Pensionsbeiträgen sollte in den Pragmatisierungsrichtlinien eine Altersbeschränkung von 40 Jahren vorgesehen werden. (TZ 8, 20, 32)

(4) Für die Korridor pension (ab dem 62. Lebensjahr) und die Dienstunfähigkeit sollten einheitliche Abschläge von 3,36 Prozentpunkten pro Jahr festgelegt werden. (TZ 12, 24, 36, 40)

Land Kärnten

(5) Es sollten Überlegungen angestellt werden, die für die Ruhegenussberechnung maßgeblichen Kriterien des Pensionsrechts — durch Anhebung des Pensionsantrittsalters auf 65 Jahre und Übergang vom Prinzip des Letztbezugs auf eine (zumindest) 15-jährige Durchrechnung — zu reformieren. (TZ 15)

(6) Da das Beamtenpensionsrecht im Land Kärnten nicht zu einer Harmonisierung der pensionsrechtlichen Bestimmungen für alle Landesbediensteten beitrug, sollten Überlegungen hinsichtlich der Übernahme eines Pensionskontos für die Landes(verwaltungs)beamten — ähnlich dem seit 1. Jänner 2005 in Kraft getretenen Allgemeinen Pensionsgesetz des Bundes (APG) — angestellt werden. (TZ 16)

(7) Das Inkrafttreten der Regelungen des Pensionskontos nach Art des APG für das Land sollte von einem Übergangszeitraum geprägt sein, der

– für Geburtsjahrgänge bis 31. Dezember 1958, also Beamte, die per 31. Dezember 2008 bereits das 50. Lebensjahr vollendet haben, einen Ruhegenuss nach dem „Kärntner Pensionsrecht gemäß RH-Empfehlung“ (Pensionsantrittsalter mit 65 Jahren und 15-jährige Durchrechnung) vorsieht,

– für Geburtsjahrgänge ab 1959 eine Parallelrechnung vom erwähnten „Kärntner Pensionsrecht gemäß RH-Empfehlung“ und dem Pensionskonto nach Art des APG vorsieht, (TZ 15)

– bei Übernahme in das öffentlich-rechtliche Dienstverhältnis (Pragmatisierung) ab 1. Jänner 2009 eine Berechnung der Pension ausschließlich nach dem Pensionskonto nach Art des APG vorsieht. (TZ 16)

(8) Für jene Beamte, die eine mittels Pensionskonto berechnete Pension oder einen Pensionsanteil erhalten, sollte eine Pensionskasse eingerichtet werden. (TZ 16)

Land Oberösterreich

(9) Es wäre zweckmäßig, das vom Land bereits mit 1. Februar 2006 umgesetzte Pensionskonto auch bei jenen ab 1. Jänner 2009 in das öffentlich-rechtliche Dienstverhältnis übernommenen Beamten vorzusehen, deren Dienstantritt als Vertragsbediensteter des Landes bereits vor dem 1. Februar 2006 erfolgte. (TZ 26)

(10) Für Beamte der Geburtsjahrgänge ab 1959 und Beginn des Dienstverhältnisses vor dem 1. Februar 2006 sollten Überlegungen hinsichtlich einer Parallelrechnung von einem Ruhegenuss nach dem Oö Landesbeamten-Pensionsgesetz (Rechtslage 2005) und einer Pension nach dem Oö Pensionsgesetz 2006 (Rechtslage 2006: Pensionskonto) angestellt und an den Landesgesetzgeber herangetragen werden. (TZ 26)

Land Steiermark

(11) Die im Amtsentwurf zum Steiermärkischen Pensionsgesetz 2009 vorgesehene Erhöhung des Pensionsantrittsalters auf 65 Jahre wäre an den Landesgesetzgeber heranzutragen. (TZ 40)

(12) Die im Amtsentwurf zum Steiermärkischen Pensionsgesetzes 2009 vorgesehene Einführung eines Pensionskontos (bei Ernennung zum Beamten ab 2009) sowie die generelle Parallelrechnung von Ruhegenuss (Rechtslage 2003) und Pension (Pensionskonto) ab Geburtsjahrgang 1959 wäre an den Landesgesetzgeber heranzutragen. (TZ 41)