

Potenziale für eine Verwaltungsreform aus Sicht des Rechnungshofes

Budgetäre Rahmenbedingungen

Die Zahlen der Bundesrechnungsabschlüsse der letzten Jahre verdeutlichen die Notwendigkeit einer umfassenden, nachhaltig wirkenden Strukturreform. Die staatliche Gesamtverschuldung ist von 2007 bis 2009 von 161,3 Mrd. EUR auf 185,1 Mrd. EUR bzw. von 59,3 % auf 67,5 % des BIP angewachsen. Das öffentliche Defizit nahm im selben Zeitraum von 1,160 Mrd. EUR auf 9,607 Mrd. EUR zu. Im Jahr 2009 war der Primärsaldo des Bundes mit – 5,343 Mrd. EUR erstmals seit 1996 negativ. Das bedeutet, dass der Bund nicht nur den Zinsaufwand, sondern auch operative Ausgaben durch weitere Schulden finanzieren musste.

Hinzu kommt, dass die Defizit-Vorgaben aus dem Österreichischen Stabilitätspakt im Vorjahr weder vom Bund (Defizit von – 2,68 % statt – 0,68 % des BIP), noch von den Länder (Defizit von – 0,63 % statt – 0,49 % des BIP) und Gemeinden (Defizit von – 0,27 % statt 0,0 % des BIP) erfüllt wurden. Die Länder haben den Vorgaben bereits seit 2003 nicht entsprochen.

Gleichzeitig belegen die Zahlen des Bundesfinanzrahmengesetzes, dass zukünftige Einnahmensteigerungen zur Abdeckung „vergangenheitsbezogener Ausgaben“ – konkret der wachsenden Zinsenlasten – verwendet werden müssen. Der Spielraum für eine Ausweitung „zukunftsbezogener Ausgaben“ (z.B. für Bildung und Forschung) wird dadurch beschränkt.

Bereits in den Jahren 2006 und 2007 – in Zeiten mit günstiger Konjunkturlage – hatte der RH angesichts der Schere zwischen Einnahmen und Ausgaben auf die Notwendigkeit von strukturellen Konsolidierungsmaßnahmen hingewiesen.

Der ECOFIN forderte 2009 Österreich mit seiner Stellungnahme zum Stabilitätsprogramm auf, die Konsolidierungsmaßnahmen für die Jahre 2011 bis 2013 zu konkretisieren. Die Konsolidierungsmaßnahmen sollten nicht nur dazu beitragen, das Defizit unter die 3-Prozentmarke zurückzuführen, sondern auch dafür sorgen, die Verschuldungsquote wieder auf den Referenzwert von 60 % zu senken. Zusätzlich forderte der ECOFIN, eine Verbesserung des Haushaltsrahmens und der Haushaltsdisziplin auf allen Ebenen des Staates durch mehr Transparenz und Rechenschaftspflicht zu stärken, etwa durch eine Angleichung der legislativen, administrativen und finanzpolitischen Zuständigkeitsbereiche zwischen den verschiedenen Regierungsebenen. Der ECO-

Potenziale für eine Verwaltungsreform aus Sicht des Rechnungshofes

FIN sprach insbesondere einen Reformbedarf im Gesundheits- und Bildungsbereich an, wo Österreichs Performance unter Berücksichtigung der vergleichsweise hohen Ausgaben unterdurchschnittlich sei. Außerdem bemängelte der Rat, dass aus den Vorschlägen zur Verwaltungsreform noch keine konkreten Maßnahmen hervorgegangen seien.

Verwaltungsreform- initiativen des RH

Die Sicherstellung des bestmöglichen Einsatzes öffentlicher Mittel stellt das wichtigste Ziel des RH dar. Er sieht sich als Wegbereiter für Innovationen und Reformen und bekennt sich in seiner Strategie dazu, sein Wissen und seine praktischen Prüfungserfahrungen als föderatives Bund-Länder-Organ, das über eine entsprechende Gesamtsicht verfügt, aktiv in den Reformprozess einzubringen. Der RH nimmt seine beratende Funktion dabei ausschließlich auf der Grundlage seiner Prüfungstätigkeit wahr, bei der er keine Zielkritik, sondern reine Wegekritik übt. Die Ziele und Vorgaben für Reformen hingegen definiert die Politik, die auch für die Umsetzung verantwortlich ist.

Der RH hat zwei Positionspapiere mit aus seiner Prüfungstätigkeit abgeleiteten Vorschlägen zur Verwaltungsreform und zum Bürokratieabbau vorgelegt. Von 2007 bis 2009 wurden rd. 60 % der Vorschläge umgesetzt oder deren Umsetzung zugesagt. Bei rd. 40 % der Empfehlungen ist allerdings die Durchführung noch offen. Handlungsbedarf besteht insbesondere bei Empfehlungen, die ein Zusammenwirken mehrerer Stellen oder Gebietskörperschaften erforderten oder die auf Systemumstellungen oder Kompetenzänderungen abzielten. Die Vorschläge umfassen einerseits generelle Ansatzpunkte für Verwaltungsreformmaßnahmen (z.B. Aufgabenkritik, Einsatz moderner Steuerungsinstrumente, Modernisierung des Rechnungswesens der Gebietskörperschaften, Harmonisierung der Dienst- und Pensionsrechte, Ausbau von E-Government) und andererseits Verwaltungsbereiche mit besonders hohem Reformbedarf (z.B. Schulverwaltung, Gesundheit und Pflege, Förderungswesen).

Arbeitsgruppe „Verwaltung Neu“


Die mit dem Regierungsprogramm für die XXIV. Gesetzgebungsperiode eingesetzte Arbeitsgruppe zur Erarbeitung von Konsolidierungsmaßnahmen verweist dabei auf die Vorschläge des RH zur Verwaltungsreform.

Die Arbeitsgruppe setzt sich aus dem Bundeskanzler, dem Bundesminister für Finanzen (vertreten jeweils durch die beiden Staatssekretäre im BMF) und den Landeshauptleuten von Wien und Niederösterreich (vertreten jeweils durch die Landtagspräsidenten) als politische Entscheidungsträger sowie dem Präsidenten des RH und den Leitern der

Wirtschaftsforschungsinstitute IHS und WIFO als Experten zusammen. Bisher wurden von RH, IHS, WIFO und dem KDZ, das das Expertenteam ergänzt, zu sechs von elf Arbeitspaketen (Bildung, Effizienz der Verwaltung, Pensionen, Effizientes Förderungswesen, Gesundheit und Pflege, Aufgabenreform und Strukturbereinigung) die vereinbarten detaillierte Analysen der Probleme und der damit verbundenen Folgewirkungen vorgelegt. Diese Unterlagen wurden jeweils auch allen im Nationalrat vertretenen Parteien übermittelt. Mit Ausnahme eines teilweise erledigten Pakets, der Effizienz der Verwaltung, fehlt in allen von den Experten abgearbeiteten Bereichen eine politische Entscheidung.

Verwaltungsreform: Stand der Erledigung der elf Arbeitspakete

Arbeitspaket	Problemanalyse der Experten	Lösungsvorschläge (Vorbereitungsgremium)	Politische Umsetzung
1. Pensionen	erledigt	erledigt	nicht erledigt
2. Personal	nicht erledigt	nicht erledigt	nicht erledigt
3. Bildung	erledigt	erledigt	nicht erledigt
4. Wissenschaft und Forschung	nicht erledigt	nicht erledigt	nicht erledigt
5. Effizientes Förderungswesen	erledigt	teilweise erledigt	nicht erledigt
6. Bürgerorientierung und Deregulierung	nicht erledigt	nicht erledigt	nicht erledigt
7. Effizienz der Verwaltung	erledigt	teilweise erledigt	teilweise erledigt
8. Aufgabenreform und Strukturbereinigung	erledigt	nicht erledigt	nicht erledigt
9. Finanzausgleich und Haushaltsrecht	nicht erledigt	nicht erledigt	nicht erledigt
10. Gesundheit und Pflege	erledigt	nicht erledigt	nicht erledigt
11. Umwelt, Infrastruktur, öffentliche Unternehmen und Fonds	nicht erledigt	nicht erledigt	nicht erledigt



erledigt

nicht erledigt

teilweise erledigt

Potenziale für eine Verwaltungsreform aus Sicht des Rechnungshofes

Verwaltungsreform – ausgewählte Bereiche

Schulverwaltung

Zum Thema „Schulverwaltung“ konnte bisher keine politische Einigung erzielt werden. Das gemeinsame Papier der Experten (RH, IHS, WIFO, KDZ) enthält zu den aufgezeigten Hauptproblemen (z.B. nicht mehr zeitgemäße Schulverwaltung (aus 1962), hohe Ausgaben (Input) und nur durchschnittliche Erfolge (Output), Klassengrößen im OECD-Durchschnitt trotz überdurchschnittlichem Lehrer-Schüler-Verhältnis, nicht ausreichende Vorgaben für bildungspolitische Ziele), welche insbesondere in der komplexen Kompetenzverteilung und der fehlenden Übereinstimmung von Ausgaben-, Aufgaben- und Finanzierungsverantwortung begründet sind, sehr konkrete Lösungsvorschläge.

Das Lösungsmodell beruht auf vier Grundsätzen:

- Ausgaben-, Aufgaben- und Finanzierungsverantwortung sowie interne Kontrolle der Schulgebarung in einer Hand
- Einheitliche Steuerung auf Basis strategischer Bildungsziele (Output- und Outcomeorientierung)
- Qualitätssicherung und Qualitätskontrolle der Leistungserbringung der Schulen durch ein permanentes übergeordnetes Monitoring
- Weitgehende Autonomie der Schulen in Bezug auf Unterrichtsgestaltung und Personalauswahl unter einheitlichen Vorgaben, Zielen und rechtlichen Rahmenbedingungen.

Es sieht neben einer Reform der Aus- und Fortbildung drei Organisationsebenen und Zuständigkeiten vor:

Eine letztverantwortliche Ebene (Schulgesetzgebung, Schulbudget und Qualitätssicherung) mit folgenden Aufgaben:

- Umfassende Kompetenz zur Gesetzgebung für das gesamte Schulwesen
- Budgethoheit und Verteilung der Mittel nach objektiven Kriterien, Budgetcontrolling
- Qualitätsentwicklung und Qualitätssicherung: Bildungsziele, Bildungsstandards
- Sicherstellung einheitlicher Standards für das Bildungscontrolling

Potenziale für eine Verwaltungsreform
aus Sicht des Rechnungshofes

- Permanentes transparentes Monitoring der Erreichung der Bildungsziele samt Feedback
- Einheitliche institutionalisierte Aus- und Fortbildung.

Eine einheitliche regionale Ebene zur Steuerung, Kontrolle und Aufsicht:

- Gewährleistung der Grundversorgung mit Unterricht unter Wahrung der Wahlmöglichkeit für Schüler und Eltern
- Flächendeckendes Schulstandortkonzept
- Grundausstattung der Schulen
- Bestellung der Schulleitung nach einheitlichem Auswahlverfahren
- Ermittlung der zustehenden Personalressourcen in Form einer Pro-Kopf-Finanzierung unter Berücksichtigung des besonderen Förderbedarfs
- Verwaltung der Lehrpersonalzuteilung aus Kreis des Angebots
- Vollzug des einheitlichen Dienst- und Besoldungsrechts
- Aufsicht über die Schulen
- Organisation des Rechnungswesens für die Schulen.

Die Schulen zur weitgehend autonomen Organisation und Durchführung des Unterrichts:

- Freie Unterrichtsgestaltung (einschließlich der Wahl der Tagesform)
- Freie Personalauswahl der Lehrkräfte unter Beachtung objektiver Kriterien
- Schulleitung obliegt die Personalsteuerung und die Personalentwicklung
- Freie Verfügbarkeit über limitierte finanzielle Ressourcen, Möglichkeit der Beschaffung von Drittmitteln
- Selbstevaluierung im Rahmen der Gesamtqualitätssicherung

Potenziale für eine Verwaltungsreform aus Sicht des Rechnungshofes

- kundenorientierte und transparente Leistungsvergleiche mit anderen Schulen.

Pflege

Im Zuge des Prüfungsschwerpunktes Vollzug des Pflegegeldes überprüfte der RH 21 Stellen, die Bundes- oder Landespflegegeld vollziehen (sechs Sozialversicherungsträger, neun Bundesländer, den Landesrat Oberösterreich, das Bundessozialamt sowie vier öffentliche Unternehmen, die ebenfalls Pflegegeld auszahlen) mit dem Ziel, die Gewährung und den Vollzug des Pflegegeldes grundsätzlich zu analysieren, die Folgen der Aufteilung auf eine Vielzahl von Entscheidungsträgern darzustellen und Vergleichskennzahlen zu erarbeiten.

Die Prüfung zeigte eine Zersplitterung hinsichtlich der Rechtsgrundlagen, der vollziehenden Stellen, der ärztlichen Gutachten und der administrativen Umsetzung des Pflegegeldes. Dies führte zu Ineffizienzen in der Vollziehung, unterschiedlichen Verfahrensdauern, Erschwernissen für die Bezieher und zu unvollständigen Daten, die einen gesamtstaatlichen Blick erschweren, obwohl ein verlässliches Gesamtbild über die Pflegegeldsituation in Österreich aufgrund der stark steigenden Ausgaben in diesem Bereich erforderlich wäre.

Da eine verfassungsrechtliche Grundlage für eine einheitliche Pflegegeldregelung fehlt, wird die Zuerkennung von Pflegegeld in einem Bundespflegegeldgesetz und in neuen Landespflegegeldgesetzen geregelt, die sich trotz einer Art. 15a-Vereinbarung über gemeinsame Maßnahmen inhaltlich unterscheiden. Darüber hinaus gibt es jeweils eigene Einstufungsverordnungen und die ergänzenden Vorschriften sind nur teilweise verbindlich.

Der Vollzug für das Bundespflegegeld ist auf 23 Entscheidungsträger aufgeteilt. Die Anzahl der vollziehenden Stellen für das Landespflegegeld ist noch erheblich höher. Mindestens 280 Stellen erlassen Pflegegeldbescheide, in fünf von neun Ländern sind dafür mehrere Abteilungen des Amtes der Landesregierung zuständig; teilweise erfolgte der Vollzug über die Bezirksverwaltungsbehörden. In vier Ländern vollziehen die Gemeinden für ihre pensionierten Gemeindebeamten das Pflegegeld selbst und sind dabei oft nur für wenige Bezieher zuständig. In drei Ländern war die exakte Zahl der vollziehenden Stellen auf Gemeindeebene nicht bekannt. Außerdem vollziehen die Sozialversicherungsträger das Pflegegeld über eigene Landesstellen bzw. Regionalbüros und auch bei öffentlichen Unternehmen sind teilweise eigene regionale Personalbüros damit befasst. Mit Ausnahme von PVA, SVA, SVB waren alle anderen Entscheidungsträger für weniger als 15.000 Bezieher zuständig. Auch die Aufsicht ist je nach Zuständigkeit für

den Vollzug zwischen BMASK und BMF geteilt. Der RH stellte fest, dass die Aufteilung der Vollziehung auf so viele Entscheidungsträger eine einheitliche und kostengünstige Vollziehung beeinträchtigte (z.B. durch erforderliche Neubegutachtungen im Fall eines Zuständigkeitswechsels).

Die Durchschnittliche Verfahrensdauer lag zwischen 40 und 137 Tagen, der Anteil der länger als 90 Tage dauernden Verfahren war bei den zuständigen Stellen sehr unterschiedlich bzw. es fehlten teilweise generell Aufzeichnungen über die Verfahrensdauer. Zumeist erfolgte keine Vorgabe von internen Fristen für Administration und Gutachtenserstellung.

Auch der Ressourceneinsatz für die Administration war bei den einzelnen Stellen äußerst unterschiedlich. Die Erfassung des Verwaltungsaufwandes erfolgte nicht nach einheitlichen Vorgaben, die Betreuungsquote war äußerst unterschiedlich und viele vollziehende Stellen waren nur für wenige Bezieher zuständig. Auch die Ruhendstellung des Pflegegeldbezuges (z.B. bei Spitalsaufenthalt) verursachte hohen Verwaltungsaufwand. Die Verschiedenartigkeit der Prozesse erschwert Verwaltungsvereinfachungen und Vergleichbarkeit von Leistungskennzahlen.

Auch die Qualität der Gutachten war unterschiedlich. Obwohl für die Beurteilung des Pflegebedarfs eine Einschätzung des häuslichen Umfelds erforderlich ist, wurde eine erhebliche Anzahl der Gutachten ohne Hausbesuch erstellt. Für die Gutachter waren teilweise keine Schulungen vorgesehen oder diese waren sehr unterschiedlich gestaltet. Der erforderliche Zeitaufwand für die Begutachtungen war nicht vorgegeben und in der Praxis bestanden bei der Begutachtungsdauer erhebliche Unterschiede. Für Oberbegutachtungen fehlten einheitliche Qualitätsstandards. Die Bandbreite der Honorare für externe Ärzte reichte von 40 EUR bis 91 EUR je Gutachten.

Für die Pflegegeldbezieher führten die Mängel beim Vollzug des Pflegegeldes zu einer vielfach überlangen Verfahrensdauer, uneinheitlichen Einstufungen, Meldepflichten bei Wohnsitzwechsel zur Aufrechterhaltung der Ansprüche, administrativen Erschwernissen und zur Gefahr von Rückforderungsansprüchen.

Der RH empfahl daher eine umfassende Reform mit folgenden Zielen:

- eine deutliche Reduktion der Anzahl der Entscheidungsträger und der bescheiderlassenden Stellen mit dem Ziel einer einzigen für Pflegegeldverfahren zuständigen Stelle je Bundesland

Potenziale für eine Verwaltungsreform aus Sicht des Rechnungshofes

- die Konzentration der Aufsicht beim BMASK
- eine einheitliche Rechtsgrundlage für Gewährung des Pflegegeldes
- eine Reduktion der Verfahrensdauer durch konkrete Vorgaben (durchschnittliche Verfahrensdauer 60 Tage) und ausreichendes Controlling
- Analyse der verfügbaren Daten, um ungerechtfertigte Einstufungsunterschiede auszuschließen und Pflegegeldwerber gleich zu behandeln
- eine Vereinfachung der Abwicklung
- eine Verbesserung der Qualität der Gutachten durch
 - einheitliche, verpflichtende Schulungen für die Gutachter
 - Oberbegutachtungen nach einheitlichen Standards
 - Schaffung eines Gutachterpools, um die Begutachtungen besser zu koordinieren
 - einheitliche Tarife und Aufwandsersätze

Schutz vor Naturgefahren

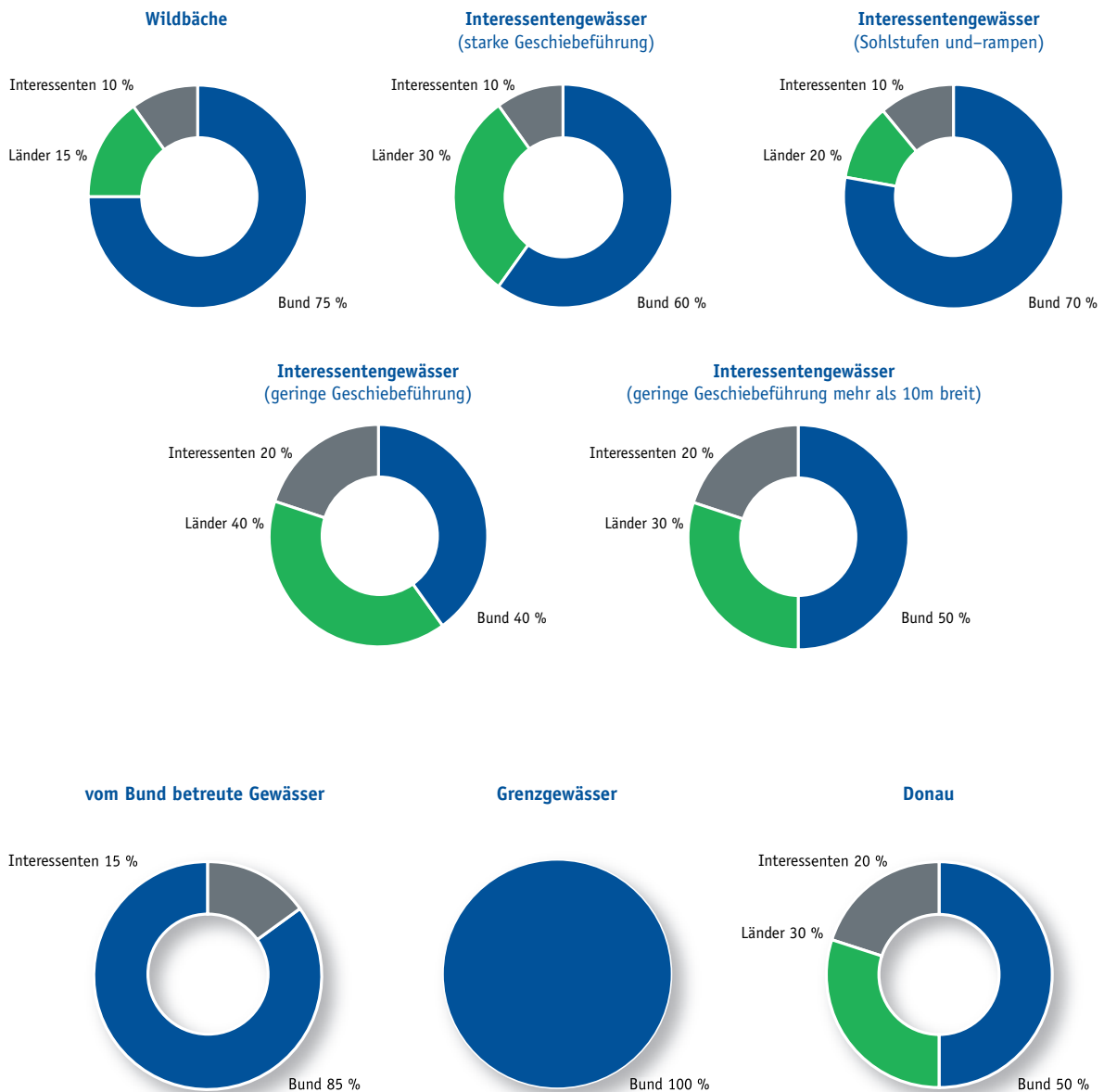
Bei den Maßnahmen zum Schutz vor Naturgefahren stellte der RH im Rahmen einer Querschnittsprüfung über alle Länder und betroffenen Ministerien Mängel fest, die auf ein historisch gewachsenes System mit einer Vielzahl an Entscheidungsträgern zurückzuführen waren. Eine viel zu komplexe Rechtslage mit uneinheitlichen Definitionen, Schutzstandards und förderbaren Maßnahmen sowie die Kompetenzzersplitterungen innerhalb und zwischen den Gebietskörperschaften (vier Ministerien auf Bundesebene, Landesebene und Gemeindeebene) erschweren die einheitliche Abwicklung von Katastrophenschutzmaßnahmen.

Schutzmaßnahmen können nicht gegen den Willen von Gemeinden bzw. Gemeindeverbänden und ohne deren Zustimmung zu einer finanziellen Beteiligung gesetzt werden. Wegen der hohen Lasten und divergierenden Interessenslagen wurden deshalb notwendige Maßnahmen teilweise nicht im erforderlichen Umfang durchgeführt.

Die Regelungen bezüglich Anerkennung, Bewertung und Vergütungshöhe von Katastrophenschäden im Vermögen physischer und juristi-

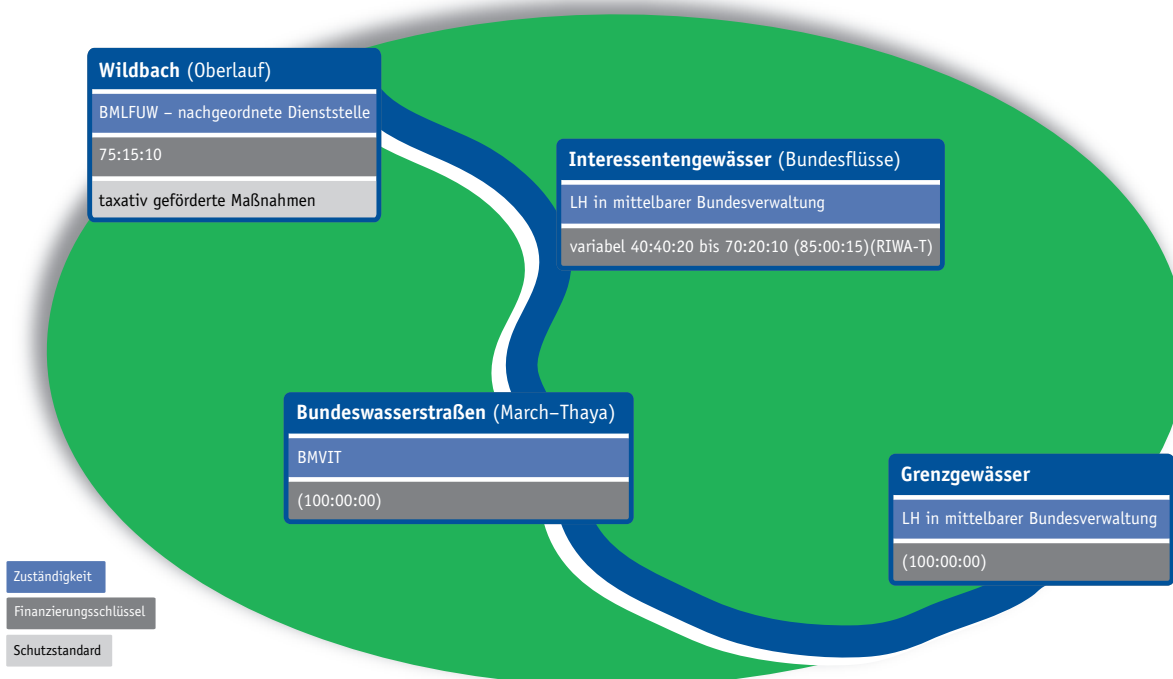
scher Personen unterschieden sich in den einzelnen Ländern erheblich. Die Parameter für die zu gewährenden Beihilfen an physische und juristische Personen waren seitens der Länder mitunter nicht klar definiert und zum Teil für die Öffentlichkeit nicht zugänglich.

Bei präventiven Schutzwasserbaumaßnahmen orientierte sich die Höhe der Kostenbeteiligung nach der Art des Gewässers. Dabei waren Interessenten an Grenzgewässern gegenüber jenen an vom Bund betreuten Gewässern begünstigt; Letztere waren gegenüber Interessenten an übrigen Gewässern bevorzugt. Die bedeutenden Unterschiede sind nachfolgend dargestellt:



Potenziale für eine Verwaltungsreform aus Sicht des Rechnungshofes

Die nachfolgende Grafik zeigt die Unterschiede in der Zuständigkeit und beim Finanzierungsschlüssel für die verschiedenen Phasen eines Flusses vom Wildbach bis zum Grenzgewässer.



Dieses System führte zu einer Reihe von negativen Folgewirkungen, wie z.B. einer erschwerten Abwicklung von Katastrophenschutzmaßnahmen, einer überlangen Verfahrensdauer von der Feststellung der Gefährdung bis zur Fertigstellung von Schutzmaßnahmen oder trotz Gefährdung nicht realisierten Schutzmaßnahmen und einem komplizierten Interessenausgleich zwischen den Gemeinden. Es kam zu einer zeitverzögerten Auszahlung von Förderungsgeldern. Überdies lagen keine ausreichenden Informationen über Gefährdungsräume vor. Die Förderungsvoraussetzungen waren nicht transparent und die Förderungsniveaus unterschiedlich, wobei soziale Aspekte weitgehend keine Berücksichtigung fanden.

Die nach Ansicht des RH notwendige Reform erfordert:

- Kompetenzbereinigung und Nutzung von Synergieeffekten durch Zusammenführung der Ressourcen auf Bundes- und Landesebene
- Erarbeitung von Modellen für einen Lastenausgleich zwischen den Gemeinden

**Potenziale für eine Verwaltungsreform
aus Sicht des Rechnungshofes**

- Forcierung interkommunaler Zusammenarbeit
- Einheitliche, bundesweit gültige Definition von förderbaren Maßnahmen und Kosten im Bereich des Schutzes vor Naturgefahren
- Vereinheitlichung der Vorschriften zum Schutz vor Naturgefahren
- Bundesweit einheitliche rechtliche Grundlagen zur Erstellung von Gefahrenzonenplänen
- Überregionale Raumordnungspläne zur Freihaltung von festzulegenden Rückhalte- und Überströmungsflächen (Hochwasserabflussgebieten)
- Umsetzung der EU-Hochwasserrichtlinie.

**Zusammenfassende
Schlussfolgerungen**

Mehrere in den letzten beiden Jahrzehnten unternommene Anläufe (z.B. Aufgabenreformkommission, Österreich-Konvent, Expertengruppe, Verwaltungsinnovationsprogramme, Verwaltungsqualitätsoffensive) zu mehr Transparenz, Bürgerorientierung und Effizienz in der Verwaltung haben trotz durchaus anzuerkennender Einzelerfolge noch nicht zu einer umfassenden Neuordnung und Neugestaltung der Verwaltungsbereiche geführt.

Als unabdingbare Voraussetzungen für eine erfolgreiche Staats- und Verwaltungsreform sieht der RH einen klaren politischen Willen zu Reformmaßnahmen und die uneingeschränkte Umsetzungsbereitschaft sowie eindeutige politische Vorgaben über deren Umfang und Zielrichtung. Wegen der finanziellen Beziehungen und Abhängigkeiten der Gebietskörperschaften und der damit verbundenen Verflechtung der Finanzströme (Steuerverbund, komplexes Transfersystem zwischen den Gebietskörperschaften, vielfach auseinander fallende Finanzierungs-, Aufgaben- und Ausgabenverantwortung) müssen Reformmaßnahmen alle staatlichen Ebenen umfassen. Da die Wahrnehmung sämtlicher öffentlicher Aufgaben auf die einzelnen Gebietskörperschaften verteilt ist und vielfach überschneidende Aufgabenbereiche bestehen, können nachhaltige Verbesserungen nicht durch den Bund oder die Länder und Gemeinden alleine umgesetzt, sondern nur durch eine gemeinsame Problemsicht und das Bekenntnis zum vereinbarten Lösungsweg erreicht werden. Einzelmaßnahmen ohne nachhaltige Strukturreformen werden nicht ausreichen, um die Budgetsituation zu konsolidieren.

Reform der Pensionssysteme von Bund und Ländern: Umsetzung der RH-Empfehlungen brachte bisher ein Einsparungspotenzial bis 2046 von ca. 477 Mill. EUR

Der Bund und die Länder hatten für ihre Beamten Pensionssysteme, die sich zum Teil wesentlich von ASVG unterschieden. In den letzten Jahren haben diese Gebietskörperschaften Pensionsreformen durchgeführt, die in unterschiedlichem Ausmaß zur Erhöhung der Leistungsgerechtigkeit und Finanzierung der Beamtenpensionen beitrugen. Die wesentliche Änderung ist zumeist die Abkehr vom Letztbezugsprinzip hin zu einer Durchrechnung der Bezüge während der Aktivdienstzeit. Weitere Änderungen betrafen etwa das Regelpensionsalter und die Gesamtdienstzeit. Die Relation der Ausgaben für Ruhegenüsse sollte an die Einnahmen aus Pensionsbeiträgen angenähert und somit die langfristige Finanzierung der Pensionssysteme gesichert werden.

In den Jahren 2006 bis 2009 führte der RH im Bund und den neun Ländern Gebarungsüberprüfungen der Beamtenpensionssysteme durch. Ziel war die Beurteilung der beschlossenen Pensionsreformen im Hinblick auf die Harmonisierung mit dem allgemeinen Pensionsgesetz (APG) des ASVG und die Erfüllung der Vereinbarung des Pakts zum Finanzausgleich 2008. Hierbei hatten sich die Länder verpflichtet, gegenüber dem Bund finanziell gleichwertige Pensionsreformen bis Ende 2009 durchzuführen. Zusätzlich sollten im Rahmen der Gebarungsüberprüfungen Vorschläge für eine Harmonisierung der Ruhegenussberechnungsgrundlagen für alle Bediensteten eines Landes ausgearbeitet und das Einsparungspotenzial bei Umsetzung der RH-Empfehlungen berechnet werden.

Die isolierte Betrachtung der einzelnen Parameter der Ruhegenussberechnung war für eine Beurteilung der Pensionsreformen nicht ausreichend. Der RH hat daher die finanziellen Auswirkungen der Reformmaßnahmen jeweils auf die Höhe des Ruhegenusses bzw. auf die erhaltene Pensionsleistung an Hand vom RH vorgegebener Normverdienstverläufe des Bundes berechnet. Durch diese Methodik zeigten die Gebarungsüberprüfungen die Auswirkungen der Reformen der einzelnen Gebietskörperschaften an Hand der zukünftigen Entwicklung des Ruhegenusses eines Beamten der Verwendungsgruppe Akademiker, Maturant oder Fachdienst auf.

Der Bund und die Länder hatten den Reformen nicht nur unterschiedliche Parameter zugrundegelegt, sondern auch unterschiedliche Übergangsfristen vorgesehen. Daraus ergaben sich im Vergleich der Gebietskörperschaften unterschiedliche Durchrechnungszeiträume, Pensionsantrittsalter oder erforderliche Gesamtdienstzeiten und letzt-

lich auch unterschiedlich hohe Ruhegehälter und durchschnittliche Pensionsleistungen.

Im Vergleich der Gebietskörperschaften (Stand der Daten 31. August 2009) zeigte sich, dass im Übergangszeitraum die Bandbreite der monatlichen Ruhegehälter eines 1965 geborenen Akademikers von 3.012 EUR bis 4.037 EUR/monatlich beträgt bzw. eine gesamthafte Pensionsleistung bis Ableben von ca. 662.100 EUR bis 1.033.300 EUR (Geldwert 2006) zu erwarten ist.

Beispielhafter Akademiker mit Geburtsdatum 2. März 1965, Normverdienstverlauf des Bundes A1/2, Geldwert 2006, Lebenserwartung Mann 80,7 Jahre										
	Bund	Bgld	Ktn	NÖ	OÖ	Slbg	Stmk	Tirol	Vlbg	Wien
Regelpensionsalter in Jahren	65	65	61,5	65	65	65	65	65	65	65
Ruhegehalt in EUR	3.012	3.520	3.844	3.069	3.659	3.663	3.356	4.037	3.285	3.525
erhaltene Pensionsleistung bis Ableben Mann: in 1.000 EUR	662,1	773,8	1.033,3	674,6	804,2	805,1	737,7	887,3	722,0	774,8

Im Endausbau der Reformen (Stand der Daten 31. August 2009) divergierte die Bandbreite der monatlichen Ruhegehälter eines 1995 geborenen Akademikers von 2.268 EUR bis 3.594 EUR/monatlich bzw. die Pensionsleistung bis Ableben beträgt zwischen 498.400 EUR bis 966.100 EUR.

Beispielhafter Akademiker mit Geburtsdatum 2. März 1995, Normverdienstverlauf des Bundes A1/2, Geldwert 2006, Lebenserwartung Mann 80,7 Jahre										
	Bund	Bgld	Ktn	NÖ	OÖ	Slbg	Stmk	Tirol	Vlbg	Wien
Regelpensionsalter in Jahren	65	65	61,5	65	65	65	65	65	65	65
Ruhegehalt in EUR	2.268	3.149	3.594	2.268	2.268	2.652	2.268	2.929	2.268	3.291
erhaltene Pensionsleistung bis Ableben Mann: in 1.000 EUR	498,4	692,1	966,1	498,4	498,4	582,9	498,4	643,7	498,4	723,3

Reform der Pensionssysteme von Bund und Ländern

Die Gebarungsüberprüfungen zeigten, dass die Reform im Bereich der Bundesbeamten den höchsten Einsparungserfolg beinhaltete. Dies ist auf die strengsten Kriterien und die kürzesten Übergangsfristen zurückzuführen.

Der RH unterbreitete den Ländern im Sinne des Paktums zum Finanzausgleich unter Beachtung ihrer unterschiedlichen Strukturen einen generellen dreistufigen, auf die landesspezifischen Gegebenheiten abgestimmten Reformvorschlag.

Gemäß Stufe 1 sollte die Berechnung des Ruhegenusses 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 (etwa ab 1961) eine Parallelrechnung von landesspezifischem Pensionsrecht und Pensionskonto vor. Stufe 3 beinhaltet Empfehlungen für die davor liegenden Geburtsjahrgänge betreffend weitergehende Einsparungen in den landesspezifischen Pensionsrechten.

Das Land Niederösterreich hatte bereits eine gegenüber dem Bund finanziell gleichwertige Pensionsreform durchgeführt, die Reform des Landes Oberösterreich erfüllte zumindest im Endausbau die Vorgaben des Paktums zum Finanzausgleich.

Die Umsetzung der Empfehlungen des RH betreffend das Pensionskonto und die Parallelrechnung (siehe auch „Einzelanalysen der Pensionsreformen“ im Bericht Reihe Bund 2009/10) würde das Ausmaß des Ruhegenusses und somit auch die zu erwartende Pensionsleistung auch in den anderen Ländern weitgehend angleichen.

Auf dieser Grundlage hatte der RH den anderen Ländern empfohlen, aus Gründen der Beitrags- und Leistungsgerechtigkeit bzw. zur Aufrechterhaltung der Finanzierbarkeit weitere Harmonisierungsschritte, die keine Schlechterstellung, sondern eine Gleichstellung mit den anderen Beamten bewirken, zu setzen. Die Umsetzung dieser RH-Empfehlungen brächte bis 2046 ein zusätzliches Einsparungspotenzial von insgesamt 714 Mill. EUR mit sich.

Die Länder Vorarlberg und Steiermark sowie (nach dem 31. August 2009) auch Burgenland und Kärnten haben zwischenzeitlich im Sinne der RH-Empfehlungen Pensionsreformen beschlossen und damit ein Einsparungspotenzial bis 2046 in Höhe von insgesamt 477 Mill. EUR erzielt.

Die Gebarungsüberprüfung zeigte aber auch auf, dass bei den Landesbeamten das tatsächliche durchschnittliche Pensionsantrittsalter deutlich unter dem gesetzlichen Antrittsalter lag und sehr stark divergierte (Bandbreite: 57 bis 61,7 Jahre). Gleiches gilt für den Bereich der Landeslehrer, bei denen das durchschnittliche Antrittsalter in den einzelnen Ländern zwischen 53,5 und 59,9 Jahren lag und damit erheblich niedriger war als etwa bei Bundeslehrern (Bandbreite der Jahre 2002 bis 2007 von 57,7 bis 60,3 Jahre).