

Bericht des Rechnungshofes

**Wirkungen rechtlicher und personalwirtschaftlicher
Maßnahmen auf das Pensionsantrittsalter in
ausgewählten Ressorts**

Inhaltsverzeichnis

Tabellen- und Abbildungsverzeichnis	8
Abkürzungsverzeichnis	11
Glossar	13

BJA

Wirkungsbereich des Bundeskanzleramts sowie der
Bundesministerien für

BJAK

Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz

BJF

Finanzen

BJI

Inneres

BJJ

Justiz

Wirkungen rechtlicher und personalwirtschaftlicher Maßnahmen
auf das Pensionsantrittsalter in ausgewählten Ressorts

KURZFASSUNG	20
-------------	----

Prüfungsablauf und -gegenstand	33
--------------------------------	----

Allgemeine Rahmenbedingungen und Umfeld	35
---	----

Personalwirtschaft in den ausgewählten Bundesministerien	55
--	----

Auswirkungen von rechtlichen Rahmenbedingungen und Personalwirtschaft auf die Verlängerung der Erwerbsdauer	118
--	-----

Erfolgreiche Pensionsstrategien/-Modelle bzw. personalwirtschaftliche Maßnahmen	128
--	-----

Schlussempfehlungen	135
---------------------	-----

ANHANG

Anhang I und II	141
-----------------	-----

Tabellen- und Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Maßnahmen der Pensionsreformen 2000 bis 2004	37
Tabelle 1:	Strategie und daraus abgeleitete Maßnahmen des BMI	39
Tabelle 2:	Rechtliche Möglichkeiten und damit verbundene Anreize der vorzeitigen bzw. späteren Ruhestandsversetzung bei Beamten (Stichtag 1. März 2013)	42
Abbildung 2:	Prozentsatz der über 55-jährigen Bediensteten im öffentlichen Dienst, 2000, 2005 und 2009	47
Abbildung 3:	Gesetzliches und tatsächliches Pensionsantrittsalter im Vergleich Männer und Frauen, im Durchschnitt 2006 bis 2011	48
Tabelle 3:	Vergleich der Pensionsantrittsarten im öffentlichen Dienst (Beamte) und in der Privatwirtschaft im Jahr 2011	51
Tabelle 4:	Arten der Ruhestandsversetzungen im öffentlichen Dienst (Beamte), in den Jahren 2010 bis 2012	52
Tabelle 5:	Belegschaftsstruktur, Dezember 2012	56
Abbildung 4:	Altersstruktur in BMI, BMJ und BMASK nach Geschlecht, Anzahl in Köpfen, Dezember 2012 (Alterspyramiden)	58
Abbildung 5:	Durchschnittliches Pensionsantrittsalter 2008 bis 2012 im Vergleich der Bundesministerien	63
Abbildung 6:	Beamte im Verwaltungsdienst, Ruhestandsversetzungen nach Rechtstiteln im Vergleich der Bundesministerien, 2010 bis 2012	64
Abbildung 7:	Rechtstitel von Ruhestandsversetzungen nach ausgewählten Mitarbeiterkreisen, 2010 bis 2012	65
Abbildung 8:	Pensionsantrittsalter Frauen und Männer im Vergleich der Bundesministerien, 2008 bis 2012	66

Abbildung 9:	Altersverteilung bei Übertritt in den Ruhestand nach Mitarbeiterkreisen im BMI _____	67
Abbildung 10:	Altersverteilung bei Übertritt in den Ruhestand nach Mitarbeiterkreisen im BMJ _____	68
Abbildung 11:	Altersverteilung bei Übertritt in den Ruhestand nach Mitarbeiterkreisen im BMASK _____	69
Abbildung 12:	Arten der Ruhestandsversetzungen der Exekutivbediensteten 2010 bis 2012; Bundesländervergleich (BMI) sowie Vergleich BMI und BMJ _____	72
Tabelle 6:	Durchschnittsalter bei Ruhestandsversetzungen wegen Dienstunfähigkeit und vorzeitigen Ruhestands im Vergleich BMI und BMJ sowie Bundesländervergleich (2010 bis 2012) _____	73
Tabelle 7:	Übersicht Stichproben zu Ruhestandsversetzungen gemäß §§ 14 und 15 BDG in den Jahren 2008 bis 2012 _____	75
Tabelle 8:	Ergebnisse der Dienstfähigkeitsüberprüfungen des BMI betreffend LPD Wien und LPD Oberösterreich _____	78
Tabelle 9:	Arbeitsplatzprüfungen der LPD Wien _____	80
Tabelle 10:	Vergleich Exekutivbediensteter Ruhestand wegen Dienstunfähigkeit und Ruhestandsverfahren mit Ablauf des 65. Lebensjahres _____	83
Tabelle 11:	Durchschnittliche Gesamtdauer der Verfahren bei Ruhestandsversetzungen wegen Dienstunfähigkeit _____	86
Tabelle 12:	Fragestellungen in ausgewählten Feldern der MitarbeiterInnenbefragung des Bundes 2011 _____	88
Abbildung 13:	Grad der Zustimmung in % für die Bereiche Motivationsfaktoren, Perspektiven und Weiterentwicklung, Führung sowie Gesundheitsförderung im Vergleich _____	89
Tabelle 13:	Überblick personalwirtschaftlicher Maßnahmen (Beispiele) _____	96

Abbildung 14:	MitarbeiterInnenbefragung des Bundes 2011 im Bereich „Gesundheitsförderung“ (Ausmaß der positiven Zustimmung in % nach zu untersuchenden Altersgruppen); im Vergleich der Bundesministerien _____	97
Abbildung 15:	MitarbeiterInnenbefragung des Bundes 2011 im Bereich „Perspektiven und Weiterentwicklung“ (Ausmaß der positiven Zustimmung in % nach zu untersuchenden Altersgruppen); im Vergleich der Bundesministerien _____	100
Tabelle 14:	Aus- und Weiterbildung der Bediensteten des BMASK _____	103
Abbildung 16:	MitarbeiterInnenbefragung des Bundes 2011 im Bereich „Motivationsfaktoren“ (Ausmaß der positiven Zustimmung in % nach zu untersuchenden Altersgruppen); im Vergleich der Bundesministerien _____	107
Abbildung 17:	MitarbeiterInnenbefragung des Bundes 2011 im Bereich „Führung“ (Ausmaß der positiven Zustimmung in % gegliedert nach zu untersuchenden Altersgruppen); im Vergleich der Bundesministerien _____	109
Tabelle 15:	Beispielhafte Maßnahmen mit dem Ziel einer Verlängerung der Erwerbsdauer _____	112
Abbildung 18:	Evaluierung als Instrument zur Steuerung _____	113
Abbildung 19:	Übertritte in den Ruhestand im BMI, BMJ und BMASK gesamt nach persönlichen Merkmalen, 2010 bis 2012 _____	121
Tabelle 16:	Pensionsaufwand für die in den Ruhestand versetzten Beamten des Bundes _____	125
Tabelle 17:	Entwicklung der Ausgaben für Ruhebezüge bei Ruhestandsversetzungen vor dem Regelpensionsalter von 65 Jahren im BMI, BMJ und BMASK _____	126
Tabelle 18:	Anteil der Pensionsausgaben für jene Beamten vom BMI, BMJ und BMASK, die vor Erreichen des Regelpensionsalters in den Ruhestand versetzt wurden _____	127
Tabelle 19:	Maßnahmenbeispiele zur Verlängerung des Erwerbslebens im internationalen Kontext _____	129

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
APG	Allgemeines Pensionsgesetz
Art.	Artikel
ASVG	Allgemeines Sozialversicherungsgesetz
BDG	Beamten-Dienstrechtsgesetz
BFG	Bundesfinanzgesetz
BGBL.	Bundesgesetzblatt
BHG	Bundeshaushaltsgesetz
BKA	Bundeskanzleramt
BMASK	Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz
BMF	Bundesministerium für Finanzen
BMI	Bundesministerium für Inneres
BMJ	Bundesministerium für Justiz
BRA	Bundesrechnungsabschluss
bspw.	beispielsweise
BVA	Versicherungsanstalt öffentlich Bediensteter
bzw.	beziehungsweise
ca.	zirka
d.h.	das heißt
DAZ	Dienstalterszulage
DO	Dienstordnung
etc.	et cetera
EU	Europäische Union
EUR	Euro
FINPAW	Finnisches nationales Programm für alternde ArbeitnehmerInnen
GehG	Gehaltsgesetz
GJ	Geburtsjahr
GP	Gesetzgebungsperiode
i.d.g.F.	in der geltenden Fassung
i.V.m.	in Verbindung mit
inkl.	inklusive
JVA	Justizvollzugsanstalt

Abkürzungen

LED	Leistungs- und Entwicklungsdialog
LPD	Landespolizeidirektion
lt.	laut
max.	maximal
Mio.	Million(en)
Mrd.	Milliarde(n)
mtl.	monatlich
OECD	Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
PG	Pensionsgesetz
PM-SAP	Personalmanagement des Bundes mit SAP
rd.	rund
RH	Rechnungshof
RP	Regierungsprogramm
RStDG	Richter- und Staatsanwaltschaftsdienstgesetz
S.	Seite
SAP	Systeme, Anwendungen, Produkte (AG)
TZ	Textzahl(en)
u.a.	unter anderem
UG	Untergliederung
usw.	und so weiter
v.a.	vor allem
VB	Vertragsbediensteter
VBG	Vertragsbedienstetengesetz
VfGH	Verfassungsgerichtshof
vgl.	vergleiche
VO	Verordnung
VwGH	Verwaltungsgerichtshof
VZÄ	Vollzeitäquivalent
WAI	Workability-Index
Z	Ziffer
z.B.	zum Beispiel

Glossar

Abschläge

Bei einer Ruhestandsversetzung vor einem festgelegten „Normpensionsalter“ wird im Bund die Bemessungsgrundlage durch Abschlagsprozentpunkte reduziert, im ASVG die Leistung um einen Prozentsatz gekürzt und in der Dienstordnung (DO) die Bemessungsgrundlage um einen Prozentsatz reduziert.

Alterspension

Diese fällt bei Pensionsantritt mit Ablauf des Monats (Jahres) an, in dem das 65. Lebensjahr vollendet wird.

Bemessungsgrundlage (ASVG)

Darunter wird das Bezugsäquivalent, das dem Durchschnitt der aufgewerteten höchsten Monatsbezüge entspricht, verstanden.

Deckelung

Unter Deckelung wird die Verlustbegrenzung gegenüber dem Ergebnis einer Pensionsberechnung auf Grundlage einer älteren gesetzlichen Regelung verstanden. Mit der Höhe des Prozentsatzes des Deckels steigt der Einsparungseffekt.

Dienstunfähigkeit (Bund)

Der Beamte ist auf Dauer nicht in der Lage, seine für den Dienst erforderlichen Tätigkeiten auszuüben und kann seiner Ausbildung entsprechend nicht anderweitig verwendet werden.

Durchrechnung

Darunter wird die Berechnung eines durchschnittlichen Monatsbezugs aus der vorgegebenen durchzurechnenden Anzahl der höchsten (aufgewerteten) Monatsbezüge verstanden.

Erhöhungsbetrag

Bei Überschreiten von maximal vorgesehenen Verlusten wird im Zuge der Verlustdeckelung ein Erhöhungsbetrag gewährt.

„Hacklerregelung“

Bei Vorliegen einer langen beitragsgedeckten Gesamtdienstzeit kann eine gegenüber dem Regelpensionsalter vorzeitige Versetzung in den Ruhestand beantragt werden.

Korridorpension

Darunter wird eine auf Antrag vorzeitige Ruhestandsversetzung/Pensionierung unter Reduzierung der Bemessungsgrundlage bzw. der Pension durch Abschläge verstanden; das frühestmögliche Antrittsalter beträgt 62 Jahre, die erforderliche Gesamtdienstzeit 37,5 Jahre.

Letztbezug

Der Letztbezug ist der Monatsbezug im letzten im Dienststand verbrachten Monat.

Medianalter

Der Median (mittlerer Wert) wird ermittelt, indem alle Personen einer Gruppe nach der Höhe ihres Alters geordnet werden. Der Median ist der Wert, unter bzw. über dem jeweils die Hälfte der Personen altersmäßig liegen.

Monatsbezug

Dieser besteht aus dem Gehalt und den allfälligen Zulagen.

Nebengebühren (Bund)

Nebengebühren sind finanzielle Abgeltungen von zeit- und mengenmäßigen Mehrdienstleistungen bzw. Erschwernissen oder des Mehraufwands für die Tätigkeit des öffentlich Bediensteten.

Pensionskonto

Das Pensionskonto nach dem Allgemeinen Pensionsgesetz (APG) stellt eine Methode zur Berechnung der Pension dar. Dazu wird der mit 1,78 % bewertete pensionswirksame Einkommensbestandteil (bis zur Höchstbeitragsgrundlage) aller pensionswirksamen Monate als Grundlage der Berechnung aufsummiert.

Regelpensionsalter ASVG

65 Jahre (Männer); 60 Jahre (Frauen), ab Geburtsjahr 1964 steigt dieses schrittweise auf 65 Jahre an.

Regelpensionsalter Bund

Dies ist jenes Alter, mit dem ein Beamter durch Erklärung abschlagsfrei in den Ruhestand versetzt werden kann. Im Übergangszeitraum steigt dieses von 61,5 Jahren auf 65 Jahre (bei Geburtsdatum 2. Oktober 1952) an; der schrittweise Übergang entspricht dem vorzeitigen Pensionsalter des ASVG.

Ruhebezug (Bund)

Dieser wird dem Beamten im Ruhestand faktisch 14-mal jährlich ausbezahlt. Er besteht aus dem Ruhegenuss und einer allfälligen Nebengebühreuzulage.

Ruhegenuss (Bund)

Der Ruhegenuss berechnet sich aus der Ruhegenussberechnungsgrundlage (Durchrechnung der Bezüge), der Ruhegenussbemessungsgrundlage (80 %) und dem Steigerungsbetrag (35 bis 45 Jahre Gesamtdienstzeit).

Ruhegenussbemessungsgrundlage (Bund)

Dies sind 80 % der Ruhegenussberechnungsgrundlage (abzüglich Abschlägen bei vorzeitigem Pensionsantritt gegenüber dem vom Geburtsdatum abhängigen Regelpensionsalter).

Ruhegenussberechnungsgrundlage (Bund)

Darunter wird das Bezugsäquivalent, das dem Letztbezug bzw. dem Durchschnitt der aufgewerteten höchsten Monatsbezüge entspricht, verstanden.

Ruhestand (Bund)

Der Beamte wird nicht mehr zur Dienstleistung herangezogen.

Schwerarbeitspension

Diese Pensionsvariante ermöglichte Personen mit einer bestimmten Anzahl an Schwerarbeitsmonaten einen vorzeitigen Pensionsantritt.

Steigerungsbetrag

Der Steigerungsbetrag gibt das Ausmaß der Pension in Prozent der Bemessungsgrundlage an. Er berechnet sich nach der anrechenbaren Gesamtdienstzeit.

Untergliederung

Der Bundeshaushalt wird in Rubriken, Untergliederungen, Globalbudgets und Detailbudgets gegliedert. Untergliederungen werden nach sachorientierten Gesichtspunkten in Globalbudgets gegliedert, welche sachlich zusammengehörige Verwaltungsbereiche darstellen und eine gesetzliche Bindungswirkung entfalten.

Ruhestand durch Erklärung (Bund)

Dieser erfolgt auf Antrag, frühestens zum Regelpensionsantrittsalter.

Vorzeitiges Pensionsantrittsalter (ASVG)

Dies ist jenes Alter, zu dem bei langen Versicherungszeiten eine Pensionierung erfolgen kann. Im Übergangszeitraum steigt dieses bei Männern von 61,5 Jahren auf 65 Jahre (erreicht bei Geburtsdatum 1. Oktober 1952) an; der schrittweise Übergang entspricht dem Regelpensionsalter des Bundes. Bei Frauen steigt dieses von 56,5 Jahren auf 60 Jahre (erreicht bei Geburtsdatum 1. Oktober 1957) an.

Workability-Index (WAI)

Der Workability-Index misst den Gesundheitszustand der Bediensteten. Workability ist ein Synonym für einen systematischen Ansatz, der berufliche Qualifikation, physische und psychische Gesundheit, Motivation und die Gestaltung der Arbeitsumgebung als Einflussfaktoren für die Dauer der Arbeitsfähigkeit und -willigkeit integriert.

**Wirkungsbereich des Bundeskanzleramts sowie der
Bundesministerien für
Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz
Finanzen
Inneres
Justiz**

**Wirkungen rechtlicher und personalwirtschaftlicher
Maßnahmen auf das Pensionsantrittsalter in
ausgewählten Ressorts**

Im öffentlichen Dienst nahmen im Jahr 2011 lediglich 1 % der Frauen und 3 % der Männer die Alterspension – das ist der Übertritt in den Ruhestand im gesetzlichen Pensionsantrittsalter von 65 Jahren – in Anspruch. Keinem der drei überprüften Bundesministerien BMI, BMJ und BMASK war es in ausreichendem Maß gelungen, Bedienstete über das Mindestpensionsantrittsalter hinaus (ab dem 60. Lebensjahr) in Beschäftigung zu halten: Das durchschnittlich höchste Pensionsantrittsalter wies im Jahr 2012 das BMASK mit rd. 60 Jahren auf, gefolgt vom BMJ mit 59,2 Jahren und dem BMI mit 58,3 Jahren (Exekutive) bzw. 58,4 Jahren (Verwaltung).

Ruhestandsversetzungen wegen Dienstunfähigkeit machten in der Exekutive von BMI (Sicherheitsexekutive) und BMJ (Strafvollzugsexekutive) rund ein Drittel aller Ruhestandsversetzungen aus. Das Durchschnittsalter lag dabei in der Sicherheitsexekutive (BMI) zwischen 50,5 Jahren in Vorarlberg und 55,0 Jahren in Kärnten, in der Strafvollzugsexekutive (BMJ) bei 53,5 Jahren. Der Gehaltsverlust (Entfall der Nebengebühren) bei einem Wechsel aus dem Exekutivdienst in die Verwaltung konterkarierte Anreize, länger erwerbstätig zu bleiben.

Die Pensionsausgaben betragen allein im Jahr 2012 für jene Beamten im BMI, BMJ und BMASK, die vor Erreichen des Regelpensionsalters in den Ruhestand versetzt wurden, 142,87 Mio. EUR. Dies entsprach 3,78 % der Pensionsausgaben für Bedienstete der Hoheitsverwaltung des Bundes. Die Darstellung der Pensionsaufwendungen war aus Ressortsicht intransparent, weil sie nur gesamt und nicht pro Ressort erfolgte. Damit fehlten Steuerungsinformationen. Da Maßnahmen zur Verlängerung der Erwerbstätigkeit den

Personalaufwand der Ressorts belasteten, hatten diese keinen finanziellen Anreiz, die Bediensteten über das Mindestpensionsantrittsalter hinaus in Beschäftigung zu halten.

In den Personalentwicklungsstrategien der drei überprüften Bundesministerien spielte die Verlängerung der Erwerbsdauer nur eine Nebenrolle.

KURZFASSUNG

Prüfungsziel

Ziele der Querschnittsüberprüfung in den drei Bundesministerien BMI, BMJ und BMASK waren

- die Analyse der positiven und negativen Einflussfaktoren rechtlicher und personalwirtschaftlicher Maßnahmen auf das Pensionsantrittsalter,
- die Beurteilung der Anreizsysteme aus wirtschaftlicher Sicht (Kosten aufgrund der Ruhestandsversetzung vor dem gesetzlichen Pensionsantrittsalter) auf ihre Wirksamkeit,
- die Analyse der verschiedenen durchschnittlichen Pensionsantrittsalter (in den drei überprüften Bundesministerien) und bereichsinterne Vergleiche sowie
- die Entwicklung von Erfolgsfaktoren und Verbesserungsvorschlägen zur Erhöhung des Pensionsantrittsalters unter Berücksichtigung internationaler Beispiele. (TZ 1)

Allgemeine Rahmenbedingungen und Umfeld

Strategien und Konzepte der Bundesregierung

Sowohl auf EU- als auch auf nationaler Ebene lagen konkrete Anforderungen zur Durchführung von Maßnahmen zur Erhöhung des Pensionsantrittsalters vor. Auf EU-Ebene die „Leitlinien für beschäftigungspolitische Maßnahmen der Mitgliedstaaten“ aus 2008, welche in den Nationalen Reformprogrammen 2008–2010, 2011, 2012 und 2013 auf nationaler Ebene näher konkretisiert wurden. Zudem sah das Konsolidierungspaket 2012 bis 2016 weitere Maßnahmen vor und enthielten die Strategieberichte ab der Mittelfristperiode 2011 bis 2014 für die Untergliederung 22 – Sozialversicherung die Anhebung des faktischen Pensionsantrittsalters als Ziel und teilweise für die Untergliederung 20 – Arbeit das Wirkungsziel „Verbesserung der Arbeits- und Erwerbsfähigkeit älterer Arbeitnehmer und Arbeit-

nehmerinnen“. Zur Untergliederung 23 – Pensionen fand sich keine Aussage zur Anhebung des faktischen Pensionsantrittsalters. Aus dem Regierungsprogramm 2008 bis 2013 ließen sich Maßnahmen zur Verlängerung der Erwerbstätigkeit nur indirekt ableiten. (TZ 4)

Rechtliche Umsetzung

Die im überprüften Zeitraum geltenden Beamtenpensionsregelungen boten verhältnismäßig viele Anreize für eine vorzeitige Ruhestandsversetzung. So war eine Inanspruchnahme der „Hacklerregelung“ bereits ab dem 60. Lebensjahr möglich. Für eine Bemessung der Ruhebezüge ohne Abschläge reichte eine Gesamtdienstzeit von 40 Jahren. Auch beim Modell der Ruhestandsversetzung für Langzeitversicherte (Mindestalter) war, je nach Geburtsjahr und -monat, ein Übertritt in den Ruhestand ab dem 60. Lebensjahr möglich. Für die Inanspruchnahme einer „Korridorpension“ reichten 37,5 Jahre ruhegenussfähige Gesamtdienstzeit. (TZ 5)

Internationaler Vergleich und Entwicklung auf nationaler Ebene

Laut einem OECD-Bericht zum Pensionssystem aus 2012 hatte Österreich neun der insgesamt 21 Empfehlungen der OECD aus dem Jahr 2005/2006 nicht umgesetzt. 2005/2006 hatte die OECD insbesondere drei notwendige politische Maßnahmen empfohlen: mehr finanzielle Anreize zu setzen, damit die Menschen länger arbeiten, bzw. die Pension finanziell weniger attraktiv zu gestalten; Barrieren auf Seiten der Arbeitgeber abzubauen (etwa Gesetze gegen Altersdiskriminierung); und die Arbeitsfähigkeit älterer Dienstnehmer zu verbessern. (TZ 6)

Trotz internationaler Vorgaben lag im Durchschnitt der Jahre 2006 bis 2011 das Pensionsantrittsalter in Österreich um bis zu sechs Jahre und damit deutlich unter dem Pensionsantrittsalter der Vergleichsländer Schweden, Schweiz und Niederlande – dies bei in allen vier Ländern gleichem gesetzlichem Pensionsantrittsalter von 65 Jahren. Zudem war in Österreich die Anzahl der über 55-jährigen Bediensteten im öffentlichen Dienst vom Jahr 2005 auf das Jahr 2009 um rd. 16 % gestiegen, in den Niederlanden mit 30 % hingegen – bei annähernd gleichem Ausgangsniveau – deutlich stärker. (TZ 6)

In Umsetzung der Wachstumsstrategie der EU „Europa 2020“ beschloss der Ministerrat am 5. Oktober 2010 im Nationalen Reformprogramm 2011 das Ziel einer Beschäftigungsquote von 77 % bis

78 % für die 20- bis 64-jährigen Frauen und Männer mit dem Fokus auf einer deutlich stärkeren Erwerbsbeteiligung älterer Arbeitnehmer insbesondere durch die Anhebung des effektiven Pensionsantrittsalters. (TZ 6)

Ressortspezifische internationale Vergleiche, Analysen oder ein Erfahrungsaustausch über Programme und Maßnahmen zur Verlängerung der Erwerbstätigkeit fanden in keinem der drei überprüften Bundesministerien statt. (TZ 6)

Häufigkeit der Pensionsantrittsarten im öffentlichen Dienst und in der Privatwirtschaft

Im öffentlichen Dienst traten im Jahr 2011 56 % aller männlichen und 55 % aller weiblichen Pensionsneuzugänge aufgrund einer langen Versicherungsdauer in die Pension für Langzeitversicherte (Hacklerregelung). In der Privatwirtschaft waren es lediglich 27 % der Männer und 24 % der Frauen. Damit war die „Hacklerregelung“ die von öffentlich Bediensteten am häufigsten in Anspruch genommene Art der Ruhestandsversetzung. (TZ 7)

In der Privatwirtschaft waren 39 % aller männlichen Pensionsneuzugänge auf Invaliditäts- bzw. Erwerbsunfähigkeitspensionen zurückzuführen, im öffentlichen Dienst 15 %. (TZ 7)

Im öffentlichen Dienst nahmen im Jahr 2011 lediglich 1 % der Frauen und 3 % der Männer die Alterspension in Anspruch; in der Privatwirtschaft 42 % der Frauen und 16 % der Männer. Die verhältnismäßig hohe Anzahl von Alterspensionen bei Frauen in der Privatwirtschaft begründete sich vor allem in dem Umstand, dass Frauen nach dem ASVG bereits nach Vollendung des 60. Lebensjahres Anspruch auf Alterspension hatten. (TZ 7)

Dass der überwiegende Teil der Pensionsantritte im Bereich des öffentlichen Dienstes zum frühestmöglichen Zeitpunkt nach erreichter Mindestdienstdauer erfolgte, war u.a. darauf zurückzuführen, dass für Pensionierungen nach § 236b Beamten-Dienstrechtsgesetz (BDG) für die Geburtsjahrgänge bis 1953 keine Abschläge bei der Bemessung der Ruhebezüge vorgesehen waren. Im öffentlichen Dienst erhöhten sich zwischen 2010 und 2012 die Pensionsantritte aufgrund von Langzeitversicherung bei Frauen um 23 % und bei Männern um 9 %. (TZ 7)

**Personalwirtschaft
in den ausgewählten
Bundesministerien****Belegschaftsstruktur**

Die drei überprüften Bundesministerien wiesen ein relativ hohes Medianalter der Bediensteten auf. Im Dezember 2012 waren im BMASK 50 % der Bediensteten über 50 Jahre. Im BMI war das Medianalter zwar niedriger (rd. 45 Jahre), dies war jedoch in erster Linie auf die deutlich jüngeren weiblichen Bediensteten zurückzuführen und traf auf die zahlreicheren männlichen Bediensteten nur eingeschränkt zu. Im BMJ waren die durchschnittlich jüngsten Bediensteten tätig und die Struktur war – sowohl was das Alter als auch was den Frauenanteil betraf – am ausgewogensten. (TZ 9)

Aufgrund der Altersstruktur insbesondere im BMASK und im BMI wird mittelfristig mit starken Abgängen in der Belegschaft zu rechnen sein, solange die Bediensteten ab Vollendung des 60. Lebensjahres den vorzeitigen Ruhestand weiterhin im derzeitigen Umfang in Anspruch nehmen. Ohne entsprechende Gegenmaßnahmen könnte im Falle eines nahezu gleichzeitigen Abgangs einer großen Anzahl von Bediensteten die Aufgabenerfüllung gefährdet sein (wie insbesondere im BMASK spätestens ab dem Jahr 2022, aber auch im BMI spätestens ab dem Jahr 2025). (TZ 9)

Keinem der drei überprüften Bundesministerien war es in ausreichendem Maß gelungen, Bedienstete über das Mindestpensionsantrittsalter hinaus (ab dem 60. Lebensjahr) in Beschäftigung zu halten. (TZ 9)

Pensionierungsdaten im Vergleich der Bundesministerien

Das höchste Pensionsantrittsalter wies im Zeitraum 2008 bis 2012 bei gleichbleibender Tendenz das BMASK mit rd. 60 Jahren auf, gefolgt vom BMJ mit einem tendenziell sinkenden Pensionsantrittsalter von 59,6 Jahren (2008) auf 59,2 Jahre (2012) und dem BMI. Dort lag das Pensionsantrittsalter der Exekutivbediensteten unterhalb jenem der Verwaltungsbediensteten. Bei beiden Beschäftigtengruppen des BMI wies das Pensionsantrittsalter jedoch – ausgehend von einem gegenüber BMASK und BMJ niedrigen Niveau – eine steigende Tendenz auf (von 56,8 Jahren (2008) auf 58,3 Jahre (2012) bei den Exekutivbediensteten und von 57,1 Jahren (2008) auf 58,4 Jahre (2012) bei den Verwaltungsbediensteten). (TZ 10)

In allen drei Bundesministerien verzeichnete bei den Beamten im Verwaltungsdienst der Ruhestand für Langzeitversicherte den höchsten Anteil (67,7 % bis 80,3 %). Das unterstrich die Feststellung des RH, dass die meisten Bediensteten zum frühestmöglichen Zeitpunkt in den Ruhestand traten: In den drei überprüften Bundesministerien erreichte nur ein geringer Anteil der pensionierten Bediensteten das gesetzliche Pensionsantrittsalter. (TZ 10)

Die Alterspension (Übertritt in den Ruhestand im gesetzlichen Pensionsantrittsalter von 65 Jahren) machte in allen drei Bundesministerien einen geringen Anteil aus, im BMJ war er mit 2,6 % vergleichsweise am höchsten. 22,6 % der Ruhestandsübertritte von Richtern und Staatsanwälten erfolgten im Alter von über 65 Jahren. (TZ 10)

In allen drei Bundesministerien traten die weiblichen Bediensteten früher in den Ruhestand als die männlichen, und zwar durchschnittlich um 0,64 Jahre. Im BMI betrug die Differenz im Durchschnitt drei Jahre. Im BMASK lag das Pensionsantrittsalter der weiblichen Bediensteten im Jahr 2012 rund zwei Jahre unter dem der Männer. (TZ 10)

Vergleiche zwischen der Exekutive im BMI und im BMJ

Der Anteil an Ruhestandsversetzungen wegen Dienstunfähigkeit in der Exekutive von BMI (Sicherheitsexekutive) und BMJ (Strafvollzugsexekutive) machte rund ein Drittel aller Ruhestandsversetzungen aus. Dies senkte auch das Gesamtantrittsalter auf durchschnittlich 58 Jahre und wirkte sich in hohem Maß auf die Dauer der Erwerbstätigkeit aus. (TZ 11)

In Oberösterreich lag der Anteil an Ruhestandsversetzungen wegen Dienstunfähigkeit bei der Sicherheitsexekutive (BMI) mit 19,3 % weit unter dem österreichweiten Durchschnitt von 33,2 %. In Wien lag der Anteil bei knapp 50 %. Die Strafvollzugsexekutive (BMJ) verzeichnete bundesweit einen Anteil von 29,8 %. (TZ 11)

Das Durchschnittsalter bei Ruhestandsversetzungen wegen Dienstunfähigkeit in der Sicherheitsexekutive (BMI) schwankte zwischen 50,5 Jahren in Vorarlberg und 55,0 Jahren in Kärnten. Wien lag mit 51,4 Jahren gemeinsam mit dem Burgenland (51,9 Jahre) im unteren Bereich. Die Strafvollzugsexekutive (BMJ) wies ein Durchschnittsalter von 53,5 Jahren auf und lag damit leicht über dem österreichischen Gesamtdurchschnitt für beide Wachkörper von 52,7 Jahren. Diese erheblichen Unterschiede ließen sich nicht ausschließlich

mit einer erhöhten Arbeitsbelastung oder mit der unterschiedlichen Altersstruktur begründen. (TZ 11)

Stichproben

Zur Überprüfung möglicher Unterschiede der Pensionierungsverfahren des BMI, des BMJ und des BMASK zog der RH repräsentative Zufallsstichproben über die Jahre 2008 bis 2012. Sie umfassten insgesamt 280 Fälle. Im BMI und im BMJ erfolgten Ruhestandsversetzungen wegen Dienstunfähigkeit mehr als doppelt so oft von Amts wegen wie auf Antrag. Weiters überwogen im BMI und im BMJ die psychischen Pensionierungsgründe; im BMASK war die Verteilung zwischen psychischen und physischen Pensionierungsgründen ausgeglichen. Keines der drei überprüften Bundesministerien erhob systematisch die Gründe für eine Ruhestandsversetzung wegen Dienstunfähigkeit. (TZ 12, 13)

Die Verfahrensabläufe bei Ruhestandsversetzungen waren bei den drei überprüften Bundesministerien weitestgehend gleichartig. (TZ 14)

62 % der überprüften Ruhestandsverfahren im BMI mündeten in eine sofortige Ruhestandsversetzung infolge dauernder Dienstunfähigkeit des Bediensteten. Bei 30 % der Ruhestandsfälle war eine Dienstfähigkeit für den konkreten Arbeitsplatz nicht mehr vorhanden und es erfolgte eine Prüfung der Zuweisung eines mindestens gleichwertigen Arbeitsplatzes. In der Landespolizeidirektion (LPD) Wien wurde – bei einem Anteil der Ruhestandsversetzungen infolge dauernder Dienstunfähigkeit von 63 % – lediglich in 27 % der Fälle eine Arbeitsplatzprüfung durchgeführt; in der LPD Oberösterreich – bei einem Anteil der Dienstunfähigkeitspensionierungen von 58 % – in 38 % der Fälle. Die im Verhältnis zu den Dienstunfähigkeitspensionierungen geringe Anzahl an Arbeitsplatzprüfungen war insbesondere in der LPD Wien nicht nachvollziehbar. (TZ 15)

Die Dienstrechts-Novelle 2011 schuf als Alternative zur Ruhestandsversetzung die Möglichkeit, Beamten im Bereich der Bundesverwaltung einen Alternativarbeitsplatz zuzuweisen, der nicht der bisher innegehabten Funktionsgruppe, Verwendungsgruppe oder Besoldungsgruppe zugeordnet sein musste. Allerdings war diese Möglichkeit an die Zustimmung des Bediensteten gebunden. Im überprüften Zeitraum hatte kein Bediensteter im Bereich der LPD Wien und der LPD Oberösterreich eine dementsprechende Arbeitsplatzprüfung in Anspruch genommen. Der hohe Anteil an Exekutivbe-

diensteten in der Zentraleitung des BMI deutete jedoch darauf hin, dass Potenzial für den Einsatz von Exekutivbediensteten in der Verwaltung vorhanden war. (TZ 16)

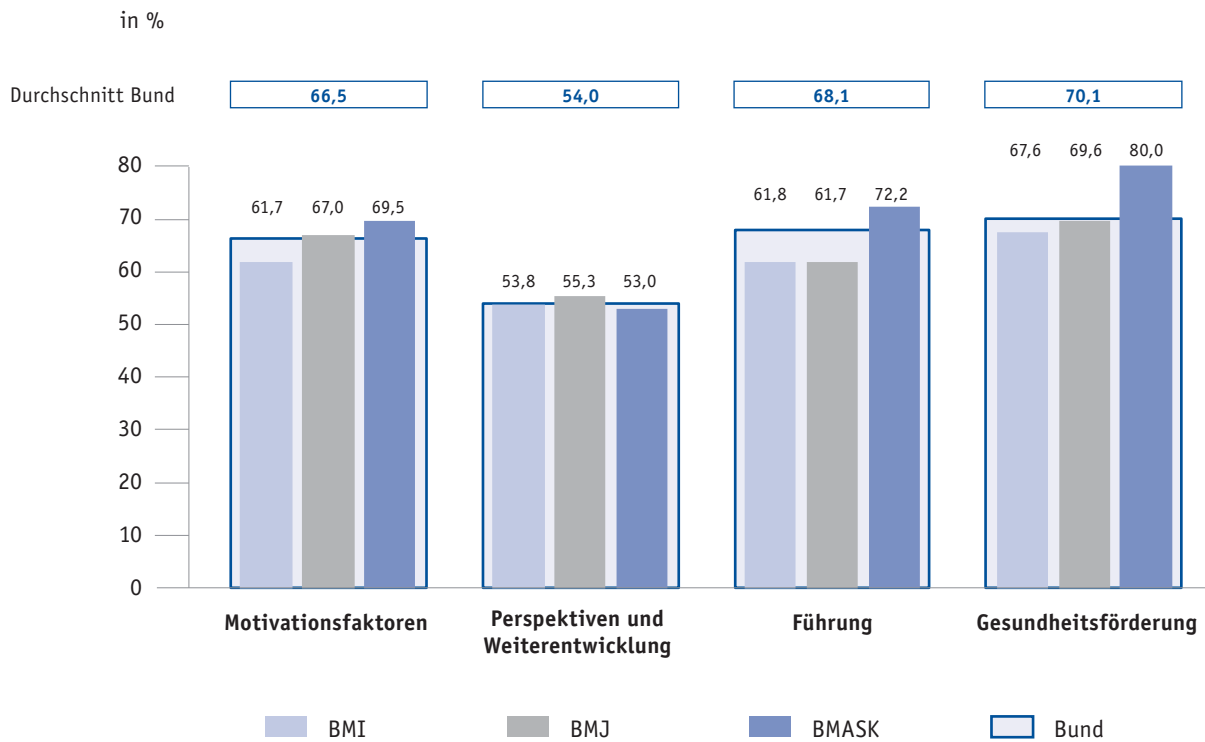
Der mit 33,8 % hohe Anteil an Ruhestandsversetzungen wegen Dienstunfähigkeit und das mit 52,6 Jahren niedrige Durchschnittsalter bei dieser Art der Ruhestandsversetzung machten deutlich, dass es für Exekutivbedienstete im BMI nicht attraktiv war, im Verwaltungsdienst mit einem die Pension übersteigenden Gehalt bei gleichzeitig geringeren Belastungen weiter erwerbstätig zu sein, zumal auch frühpensionierte Beamte unbeschränkt dazuverdienen konnten. Durch den mit einem Wechsel aus dem Exekutivdienst in die Verwaltung verbundenen Gehaltsverlust (Entfall der Nebengebühren) setzten die rechtlichen und personalwirtschaftlichen Rahmenbedingungen wenig Anreize, länger erwerbstätig zu bleiben. (TZ 16)

Die durchschnittliche Verfahrensdauer bei Ruhestandsversetzungen wegen Dienstunfähigkeit wies in den drei überprüften Bundesministerien große Unterschiede auf. Die Verfahren dauerten im BMASK mit durchschnittlich fünf Monaten am kürzesten, im BMJ mit elf Monaten am längsten. (TZ 17)

Personalwirtschaft vor dem Hintergrund einer Verlängerung der Erwerbstätigkeit

Die MitarbeiterInnenbefragung des Bundes 2011, die in Bereichen wie „Führung“, „Gesundheitsförderung“ oder „Motivationsfaktoren“ die Zustimmung zu den Fragestellungen in Prozent maß, erfasste 20.485 Bundesbedienstete:

Grad der Zustimmung in % für die Bereiche Motivationsfaktoren, Perspektiven und Weiterentwicklung, Führung sowie Gesundheitsförderung im Vergleich



Quelle: MitarbeiterInnenbefragung des Bundes 2011

Am höchsten fiel in allen drei Bundesministerien die Zustimmung im Bereich Gesundheitsförderung aus. Im Bereich Perspektiven und Weiterentwicklung lagen die Zustimmungswerte hingegen nur um 55 % und damit am niedrigsten. Gerade die Faktoren „Perspektiven und Weiterentwicklung“ können den weiteren Verbleib im Erwerbsleben positiv beeinflussen. (TZ 18)

Die Verlängerung der Erwerbsdauer spielte in allen drei überprüften Bundesministerien nur eine Nebenrolle in der Personalentwicklungsstrategie. (TZ 19)

Hervorzuheben waren die im Jahr 2004 begonnenen strategischen Überlegungen im BMASK; im Rahmen des Projekts „Productive Ageing“ setzte das BMASK bis zum Ende der Gebarungüberprüfung über 50 Maßnahmen – z.B. im Bereich der Gesundheitsvorsorge, der Arbeitszeit oder der Führungskräfteausbildung –, die ein

altersgerechtes Arbeiten¹ ermöglichen sollten. Ein auf die gesamte Lebensarbeitszeit gelegter Fokus des „Productive Ageing“ stellt einen Grundstein für einen nachhaltigen Weg zur langen Aufrechterhaltung der Arbeitsmotivation und eine gute Praxis auch für andere Ressorts dar. (TZ 19)

Im BMI war die Einbettung von personalwirtschaftlichen Maßnahmen zur Verlängerung der Erwerbsdauer in die übergeordnete Ressortstrategie positiv. Die strategischen Überlegungen des BMI setzten tendenziell bei älteren Bediensteten an. (TZ 19)

Im BMJ fächerte sich die Personalentwicklung vielfach in Einzelbereiche auf (z.B. Berufsgruppen, Dienstbehörden). Zur Verlängerung der Erwerbsdauer lag weder eine allgemeine Strategie vor, noch nahm die Verlängerung der Erwerbsdauer eine wesentliche Bedeutung in der Personalentwicklung ein. (TZ 19)

Gemäß der MitarbeiterInnenbefragung des Bundes 2011 lag die durchschnittliche Zustimmung im BMASK im Bereich Gesundheitsförderung sowohl bei den Bediensteten zwischen 46 und 55 Jahren (rd. 81 %) als auch bei jenen ab 56 Jahren (rd. 80 %) deutlich höher als im BMJ (rd. 73 % bzw. rd. 75 %) und im BMI (rd. 70 % bzw. rd. 74 %). Der Durchschnitt des gesamten Bundesdienstes lag bei rd. 72 % bzw. rd. 73 %. Es boten zwar alle drei Bundesministerien Maßnahmen zur Gesundheitsförderung an, eine wirksame Abfolge, wonach auf eine Bedarfsprüfung gezielte Maßnahmen folgten, deren Wirkung dann auch gemessen wurde, war jedoch nicht sichergestellt. (TZ 21, 22)

Als Ergebnis der MitarbeiterInnenbefragung des Bundes 2011 im Bereich „Perspektiven und Weiterentwicklung“ bestand insbesondere für ältere Bedienstete der größte Entwicklungsbedarf. Die individuelle Förderung u.a. durch Weiterbildung bildet dabei ein wesentliches Instrument einer umfassenden Personalentwicklung, vor allem auch im Hinblick auf die Chancen zur Um- und Neuorientierung von Bediensteten. (TZ 24)

Keines der drei überprüften Bundesministerien hatte bis zum Ende der Gebarungsüberprüfung bei der Weiterbildung ausreichend Bezug zur Zielgruppe der älteren Mitarbeiter genommen. (TZ 24)

¹ Während „altersgerechtes Arbeiten“ eine dem Alter entsprechende Tätigkeit bezeichnet, versucht „altersgerechtes Arbeiten“ die Rahmenbedingungen so zu gestalten, dass ein produktives Arbeiten auch im späteren Erwerbsleben aufrecht erhalten bleibt.

Die Möglichkeit eines Arbeitsplatzwechsels kann neue Perspektiven eröffnen und den Anreiz erhöhen, länger im Erwerbsleben zu bleiben. Im Bundesdienst war tendenziell ein Arbeitsplatzwechsel nur innerhalb der selben oder in eine höhere Funktionsgruppe attraktiv. (TZ 25)

Das wenig differenzierte Besoldungssystem der Richter (BMJ) begünstigte im Vergleich zu den Besoldungssystemen im BMI und im BMASK tendenziell die Mobilität. (TZ 25)

Laut MitarbeiterInnenbefragung des Bundes 2011 fiel im Bereich „Motivationsfaktoren“ (abgefragt wurden u.a. die Zufriedenheit mit der Arbeitszeitflexibilität und Teilzeitmöglichkeiten) die Zustimmung mit dem Alter (ab 56 Jahren) – anders als beim Bundesergebnis und beim BMI – im BMASK von 70 % auf 67 % und im BMJ von 68 % auf 66 %. In allen drei überprüften Bundesministerien kamen unterschiedliche Instrumente der Arbeitszeitflexibilisierung zur Anwendung. (TZ 26, 27)

Die MitarbeiterInnenbefragung des Bundes 2011 ergab im Bereich Führung, dass das BMASK in der Zustimmungsrate mit 71 % in den beiden Altersgruppen der 46- bis 55-Jährigen und der Ab-56-Jährigen deutlich vor dem BMI (62 % bzw. 64 %) und dem BMJ (62 % bzw. 59 %) lag. Das BMI und das BMJ lagen damit unter dem Durchschnitt des gesamten Bundesdienstes (67 % bzw. 69 %). (TZ 28)

Führungskräfte haben – auch im Hinblick auf ältere Bedienstete – große Bedeutung für das Arbeitsklima. In allen drei überprüften Bundesministerien war die Sensibilität für die Bedeutung des Arbeitsklimas und der Wertschätzung insbesondere älteren Bediensteten gegenüber gegeben. Das vergleichsweise bessere Abschneiden des BMASK im Bereich Führung im Rahmen der MitarbeiterInnenbefragung des Bundes 2011 war u.a. in der breit umgesetzten Vorgesetztenbeurteilung samt den damit verbundenen Maßnahmen zur Verbesserung der Führungsqualität begründet. (TZ 29)

Der Wirkungsmessung der personalwirtschaftlichen Maßnahmen kam in den drei überprüften Bundesministerien noch eine untergeordnete Rolle zu. Das Hauptaugenmerk lag auf der Durchführung der Maßnahmen selbst, was einer Outputorientierung entsprach. Die Outcomeorientierung fehlte hingegen, weil die Bundesministerien die Wirkung der Maßnahmen nicht erfassten. (TZ 32)

Wirkungsorientierung

Die Ausgaben für die Pensionen der Beamten wurden vom BMF in der UG 23 – Pensionen veranschlagt und ausbezahlt. Die entsprechenden Wirkungsziele der UG 23 gemäß Bundesfinanzgesetz (BFG) 2013 enthielten keine Aussage zur Anhebung des faktischen Pensionsantrittsalters. Auch das Wirkungsziel 4 des BKA enthielt keine konkrete Maßnahme, die explizit die Umsetzung von rechtlichen und personalwirtschaftlichen Maßnahmen zur Verlängerung der Erwerbstätigkeit im öffentlichen Dienst vorsah. (TZ 33)

Nachdrücklich war darauf hinzuweisen, dass eine budgetäre Verantwortung, die auch das Setzen und Einhalten sinnvoller Wirkungsziele umfasst, nur dann wahrgenommen werden kann, wenn auch die Möglichkeit zur Steuerung und Beeinflussung der Ausgaben vorhanden ist. Dies war im Bereich der UG 23 nicht der Fall, weil die Legistik in anderen Ressorts angesiedelt war. Ebenso lag die Verantwortung für ressortspezifische personalwirtschaftliche Maßnahmen in jedem einzelnen Ressort. (TZ 33)

Auswirkungen von rechtlichen Rahmenbedingungen und Personalwirtschaft auf die Verlängerung der Erwerbsdauer

Personenebene

Bei der Pensionsreform 2004 stand vorrangig die langfristige Finanzierung der Pensionsausgaben im Fokus. Die Regelungen enthielten jedoch auch monetäre Anreize für einen längeren Verbleib im Erwerbsleben, da durch den niedrigeren Pensionsbezug (durch den längeren Durchrechnungszeitraum) der Abstand zum Erwerbseinkommen größer geworden ist und somit ein frühzeitiger Pensionsantritt einen höheren Einkommensverlust mit sich bringt. Zu beanstanden war, dass es in der Übergangsphase monetäre Anreize für einen frühzeitigen Pensionsantritt, kurz vor Erreichen des Regelalters, gab, um eine Verlängerung des Durchrechnungszeitraums zu verhindern. (TZ 3, 34)

Von den zwischen 2010 und 2012 in den drei überprüften Bundesministerien angefallenen rd. 2.870 Übertritten von Beamten in den Ruhestand erfolgten rd. 790 (28 %) wegen Dienstunfähigkeit, rd. 1.850 (64 %) erfolgten zum frühestmöglichen Zeitpunkt, d.h. zum errechneten Regelpensionsalter (§§ 15 und 236c BDG) oder früher (§§ 15 und 236b, § 15c BDG). Rund 220 Beamte (8 %) blieben länger im Erwerbsleben, als die im überprüften Zeitraum gültigen Regelungen erforderten. Der überwiegende Teil der Pensionierungen erfolgte daher zum frühestmöglichen Zeitpunkt. In diesen Fällen verzichteten die Bediensteten auf zusätzliches Einkommen

(durch längere Erwerbsdauer bzw. höheren Pensionsbezug). Es überwogen daher bei den gegebenen rechtlichen Rahmenbedingungen nicht-monetäre Anreize in der Pensionsantrittsentscheidung. (TZ 35)

Eine Leitungsfunktion und die Arbeit in akademischer Verwendung stehen häufig in Verbindung mit einem höheren Ausmaß an Gestaltungsfreiheit, attraktiveren und herausfordernderen Aufgaben und Anerkennung. Diese nicht-monetären Anreize eines attraktiven Arbeitsplatzes und -umfelds stellten eine Motivation dar, weiter erwerbstätig zu sein. Solche nicht-monetären Anreize waren nicht nur Führungspositionen vorbehalten, sondern können auch durch ein altersgerechtes Arbeitsumfeld und Aufgaben, die auf individuelle Stärken (Erfahrung usw.) eingehen, geschaffen werden. Nicht-monetäre Anreize hatten zudem den Vorteil, nicht an bestimmte Zeitpunkte und Voraussetzungen (wie z.B. eine Jubiläumsszuwendung) gebunden zu sein, sondern schon frühzeitig die Perspektiven und Motivation (z.B. Gestaltungsfreiheit, Anerkennung von Erfahrung und Wissen usw.) zu erhöhen. (TZ 35)

Institutionelle Ebene – Anreize und Kosten

Die Darstellung der Pensionsaufwendungen war aus Ressortsicht intransparent, weil sie – in der UG 23 – nur gesamt und nicht pro Ressort erfolgte. Damit war auch die Auszahlungsdynamik im Bereich der Pensionsausgaben nur gesamthaft ersichtlich und entsprechende Steuerungsinformationen für die einzelnen Ressorts waren nicht verfügbar. (TZ 36)

Wirksame Maßnahmen zur Verlängerung der Erwerbstätigkeit belasteten systembedingt den Personalaufwand der Ressorts und entlasteten die UG 23. Damit hatten die Ressorts keinen finanziellen Anreiz, die Bediensteten über das Mindestpensionsantrittsalter hinaus in Beschäftigung zu halten. (TZ 36)

Kenndaten zu den Wirkungen rechtlicher und personalwirtschaftlicher Maßnahmen auf das Pensionsantrittsalter in ausgewählten Ressorts

Rechtsgrundlagen

- Beamten-Dienstrechtsgesetz 1979 – BDG 1979, BGBl. Nr. 333/1979 i.d.g.F.
- Vertragsbedienstetengesetz 1948 – VBG 1948, BGBl. Nr. 86/1948 i.d.g.F.
- Richter- und Staatsanwaltschaftsdienstgesetz – RStDG 1961, BGBl. Nr. 305/1961 i.d.g.F.
- Allgemeines Sozialversicherungsgesetz 1955 – ASVG 1955, BGBl. Nr. 189/1955 i.d.g.F.
- Allgemeines Pensionsgesetz 2004 – APG 2004, BGBl. I Nr. 142/2004 i.d.g.F.
- Gehaltsgesetz 1956 – GehG 1956, BGBl. Nr. 54/1956 i.d.g.F.
- Pensionsgesetz 1965 – PG 1965, BGBl. Nr. 340/1965 i.d.g.F.
- Bundeshaushaltsgesetz 2013 – BHG 2013, BGBl. I Nr. 139/2009 i.d.g.F.
- Sozialversicherungs-Änderungsgesetz 2000, BGBl. I Nr. 43/2000 i.d.g.F.
- Sozialrechts-Änderungsgesetz 2000, BGBl. I Nr. 92/2000 i.d.g.F.
- Budgetbegleitgesetz 2003, BGBl. I Nr. 71/2003 i.d.g.F.

		2008	2009	2010	2011	2012	Veränderung 2008 bis 2012		
		in Köpfen						in %	
Personalstand									
BMI – gesamt		31.877	32.045	32.411	32.712	32.718	841	2,6	
<i>davon</i>	<i>Frauen</i>	6.207	6.387	6.621	6.829	6.929	722	11,6	
	<i>Männer</i>	25.670	25.658	25.790	25.883	25.789	119	0,5	
BMJ – gesamt		12.990	13.052	13.007	13.199	12.902	- 88	- 0,7	
<i>davon</i>	<i>Frauen</i>	6.674	6.771	6.814	6.995	6.886	212	3,2	
	<i>Männer</i>	6.316	6.281	6.193	6.204	6.016	- 300	- 4,7	
BMASK – gesamt		2.293	2.824	2.775	2.726	2.673	380	16,6	
<i>davon</i>	<i>Frauen</i>	1.371	1.638	1.610	1.582	1.556	185	13,5	
	<i>Männer</i>	922	1.186	1.165	1.144	1.117	195	21,1	
		in Köpfen						in %	
Pensionierungen									
BMI		562	686	715	742	787	225	40,0	
BMJ		205	256	317	248	275	70	34,1	
BMASK		67	76	81	94	98	31	46,3	
		in Jahren						in %	
durchschnittliches Pensionsantrittsalter									
BMI		57,1	57,8	58,0	58,1	58,4	1,3	2,3	
BMJ		59,7	59,5	59,6	60,0	59,2	- 0,6	- 0,8	
BMASK		59,6	60,5	60,1	60,1	60,0	0,4	0,7	

Quellen: BMF, RH

**Prüfungsablauf und
-gegenstand**

1 (1) Der RH überprüfte von September 2012 bis März 2013 die Wirkungen rechtlicher und personalwirtschaftlicher Maßnahmen auf das Pensionsantrittsalter im BMI, BMJ sowie im BMASK. Weitere Erhebungen fanden im BMF und im BKA statt. Dem BMF zugeordnet war die Untergliederung 23 – Pensionen und darin enthalten der Bereich Hoheitsverwaltung; das BKA war gemäß Bundesministerien-gesetz 1986² u.a. zuständig für allgemeine Personalangelegenheiten von öffentlich Bediensteten. Insofern waren die Zuständigkeiten dieser beiden Ressorts vom Themenbereich dieser Prüfung umfasst.

Der Prüfungszeitraum bezog sich auf die Jahre 2008 bis 2012.

Ziele der Querschnittsüberprüfung waren

- die Analyse der positiven und negativen Einflussfaktoren rechtlicher und personalwirtschaftlicher Maßnahmen auf das Pensionsantrittsalter,
- die Beurteilung der Anreizsysteme aus wirtschaftlicher Sicht (Kosten aufgrund der Ruhestandsversetzung vor dem gesetzlichen Pensionsantrittsalter) auf ihre Wirksamkeit,
- die Analyse der verschiedenen durchschnittlichen Pensionsantrittsalter (in den drei überprüften Bundesministerien) und bereichsinterne Vergleiche sowie
- die Erarbeitung von Erfolgsfaktoren und Empfehlungen zur Erhöhung des Pensionsantrittsalters unter Berücksichtigung internationaler Beispiele.

Zur Überprüfung möglicher Unterschiede der Pensionierungsverfahren von BMI, BMJ und BMASK sowie zur Analyse bundesländerspezifischer Unterschiede im Bereich des BMI zog der RH repräsentative Zufallsstichproben aus den vorliegenden PM-SAP-Daten.³

² BGBl. I Nr. 76/1986 i.d.g.F.

³ Die jeweils nötigen Stichprobenvolumina wurden aufgrund folgender Kriterien festgelegt und eine entsprechende Zufallsauswahl getroffen:

- Abweichung des Stichprobenmittelwerts vom Mittelwert der Grundgesamtheit um maximal 0,25 Standardabweichungen bei metrischen (d.h. messbaren) Daten (z.B. Pensionsantrittsalter) bzw. 0,1 bei kategorialen Daten (d.h. einer Kategorie, z.B. Pensionierungsart, zugerechnet);
- Konfidenzniveau: 95 %, d.h. 95 % der so gezogenen Stichproben erfüllen obige Kriterien.

Zu dem im Mai 2014 übermittelten Prüfungsergebnis nahmen das BMASK und das BKA im Juli 2014 Stellung, das BMI, das BMJ und das BMF übermittelten ihre Stellungnahmen im August 2014. Der RH erstattete seine Gegenäußerungen im Jänner 2015.

(2) Das BMJ führte in einer allgemeinen Stellungnahme aus, dass die Darstellungen in Lead und Kurzfassung verzerrend und zum Nachteil der öffentlich Bediensteten seien. Weiters wies das BM auf das Phänomen hin, dass viele Richter aus Gründen der Pensionsbemessung mit Ablauf des 30. November (vielfach nach dem 65. Geburtstag) „vorzeitig“ in den Ruhestand versetzt würden und daher die Alterspension nicht erreichten, nicht berücksichtigt worden sei. Erst unter TZ 10 würde erwähnt, dass 22,6 % der Ruhestandsübertritte von Richtern und Staatsanwälten im Alter von über 65 Jahren erfolgten. In der medial wirksamen Zusammenfassung werde dies nicht ausreichend berücksichtigt.

Weiters erachtete das BMJ die Errechnung der Veränderung 2008 bis 2012 in Prozent durch Vergleich der absoluten Zahlen der Pensionsantritte in den Kenndaten als unzweckmäßig, weil sich daraus – ohne Berücksichtigung weiterer Umstände – keine Rückschlüsse auf allfällige Entwicklungen treffen ließen.

Das BMJ betonte ferner die Verantwortung des BKA für das Dienst- und Besoldungsrecht insbesondere im Zusammenhang mit dem Hinauschieben vorzeitiger Pensionierungen. Dies sollte klarer zum Ausdruck gebracht werden als mit einer der letzten Empfehlungen (Schlussempfehlung 35) auf der letzten Seite des Berichtstextes.

Zur Kritik des BMJ am Lead und an der Kurzfassung stellte der RH klar, dass diese Berichtsbestandteile in seinen geltenden Qualitätsstandards festgelegt und auch in internationalen Prüfungsstandards verankert sind. Lead und Kurzfassung sind ein Produkt. Das Lead soll Antwort auf jene Fragen geben, die das Zielpublikum als erste zu dem Prüfungsthema bzw. Prüfungsergebnis stellen würde. Es hebt die Kernaussage des Berichtsbeitrags hervor. Die Kurzfassung erfüllt die Funktion eines Management Letter und dient der aussagekräftigen und selbsttragenden Schnellinformation für den eiligen Leser. Ausführliche Informationen zu den einzelnen Prüfungsfeststellungen des RH finden sich im umfangreichen Langtext. Der RH wies in diesem Zusammenhang auch auf die Stellungnahmen der gleichfalls überprüften Bundesministerien BMI und BMASK hin, in denen keine vergleichbaren Vorbehalte geäußert wurden.

Zum Nichterreichen der Alterspension von Richtern entgegnete der RH dem BMJ, dass im Prüfzeitraum lediglich 22,1 % der Pensionierungen des BMJ die Gruppe der Richter und Staatsanwälte betrafen. Dazu kommt, dass stringente Vergleiche der personalwirtschaftlichen Maßnahmen zwischen Organisationen nur anhand gleichartiger Mitarbeitergruppen sinnvoll sind; im gegebenen Fall sind dies die Verwaltungsbediensteten.

Zur Darstellung der Kenndaten führte der RH aus, dass diese einen ersten Überblick über Größenordnungen und Entwicklungen geben sollen. In der Folge wurden die weiteren Umstände dann detaillierter ausgeführt und gewürdigt (TZ 7, 9 bis 11).

Die Kritik des BMJ, wonach das federführende BKA erst in der Schlussempfehlung 35 angesprochen worden sei, wies der RH entschieden zurück. Tatsache war vielmehr, dass nicht nur die Schussempfehlung 35, sondern auch die Schlussempfehlungen 1 bis 7, 21 und 34 bis 37 und damit wesentliche Schlussempfehlungen an das BKA gerichtet waren.

Allgemeine Rahmenbedingungen und Umfeld

Rechtliche Grundlagen – aktuelle Pensionsarten für öffentlich Bedienstete

2 (1) Während die gesetzlichen Grundlagen des Beamten–Dienstrechtsgesetzes 1979 (BDG) und des Richter– und Staatsanwaltschaftsdienstgesetzes (RStDG) für Beamte, Richter und Staatsanwälte einen Übertritt in den Ruhestand vorsahen, erwarben Vertragsbedienstete nach dem Allgemeinen Sozialversicherungsgesetz 1955 (ASVG) bzw. dem Allgemeinen Pensionsgesetz (APG) einen Anspruch auf Alterspension. Sind im Folgenden alle Beschäftigtenkategorien umfasst, so verwendet der RH – aus Gründen der Einfachheit – einheitlich den Begriff Pensionierung.

Die relevanten gesetzlichen Regelungen für Beamte, Richter und Staatsanwälte sowie Vertragsbedienstete sind im Anhang enthalten.

(2) Beamte: Gemäß § 13 Abs. 1 BDG treten Beamte mit Ablauf des Jahres, in dem sie das 65. Lebensjahr vollenden, von Gesetzes wegen in den Ruhestand über.

Falls am Verbleib eines Beamten ein wichtiges dienstliches Interesse besteht, kann der zuständige Bundesminister gemäß § 13 Abs. 2 BDG den Übertritt in den Ruhestand jeweils für ein Kalenderjahr aufschieben. Ein Aufschub über den Ablauf des 70. Lebensjahres hinaus ist nicht möglich.

Allgemeine Rahmenbedingungen und Umfeld

Beamte können mit Ablauf des Jahres, in dem sie das 65. Lebensjahr vollenden, ohne Abschlüge bzw. ab Vollendung des 62. Lebensjahres vorzeitig, jedoch mit Abschlügen, in den Ruhestand treten.

(3) Richter und Staatsanwälte: Richter unterliegen den pensionsrechtlichen Bestimmungen des RStDG, Staatsanwälte jenen des BDG. Im Unterschied zu Beamten gibt es für Richter die Möglichkeit, den Übertritt in den Ruhestand bei wichtigem dienstlichem Interesse aufzuschieben, nicht (§ 99 RStDG): Ein Richter hat mit Ablauf des Jahres, in dem er das 65. Lebensjahr erreicht, jedenfalls in den Ruhestand zu treten.

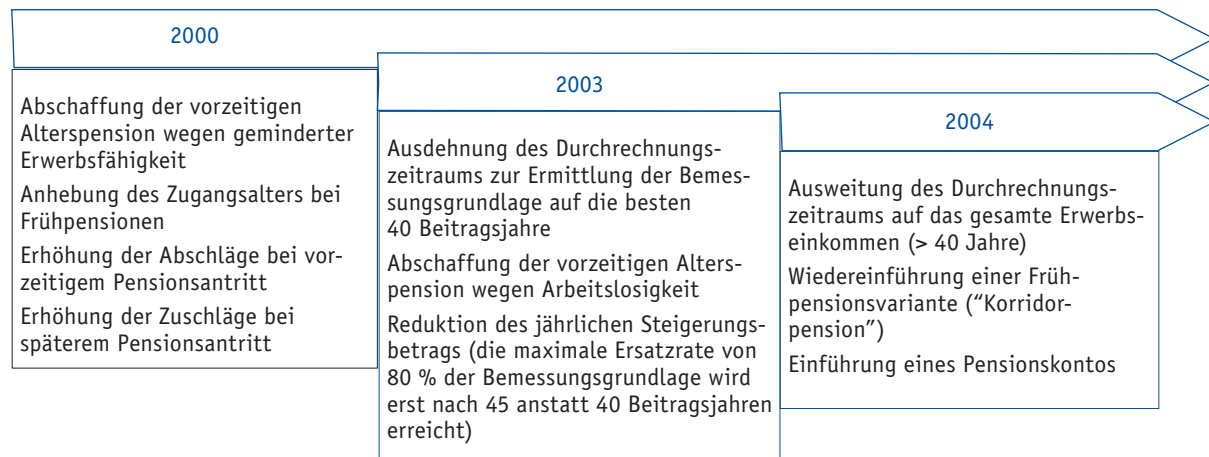
(4) Vertragsbedienstete: Die Pensionsantrittsarten für Vertragsbedienstete regelt das ASVG bzw. das APG. Männliche Vertragsbedienstete haben erst nach Vollendung des 65. Lebensjahres, weibliche Vertragsbedienstete hingegen bereits nach Vollendung des 60. Lebensjahres den vollen Anspruch auf Alterspension (§ 253 Abs. 1 ASVG).

Pensionsreformen

- 3.1** (1) Mit den Pensionsreformen der Jahre 2000, 2003 und 2004 kam es zu umfangreichen Anpassungen der gesetzlichen Pensionsversicherung. Wichtigste Zielsetzungen dieser Reformen waren einerseits die kurzfristige Konsolidierung des Budgets und andererseits die Sicherung der langfristigen Finanzierbarkeit der Pensionsausgaben, welche vorrangig durch eine höhere Erwerbsbeteiligung älterer Arbeitnehmer erreicht werden sollte.

Die wichtigsten Maßnahmen der Pensionsreformen stellten sich wie folgt dar:

Abbildung 1: Maßnahmen der Pensionsreformen 2000 bis 2004



Quellen: Sozialversicherungs-Änderungsgesetz 2000; Sozialrechts-Änderungsgesetz; Budgetbegleitgesetz 2003; Allgemeines Pensionsgesetz; Darstellung RH

(2) Während bei der Pensionsreform 2000 vorrangig die Anhebung des effektiven Pensionsantrittsalters im Fokus stand, wurden im Rahmen der nachfolgenden Reformen grundlegende Parameter der Pensionssysteme geändert.

(3) So regelte die Pensionsreform 2003 (Rechtslage 2004) die Abschaffung der Alterspension bei langer Versicherungsdauer durch eine schrittweise Anhebung des Mindestzugangsalters von 56,5 Jahren auf 60 Jahre für Frauen und von 61,5 Jahren auf 65 Jahre bei Männern. Weitere Änderungen betrafen die Abschaffung der vorzeitigen Alterspension bei Arbeitslosigkeit sowie die schrittweise Ausdehnung des Durchrechnungszeitraums auf 40 Jahre bis zum Jahr 2028. Zudem erhöhte die Reform die Abschläge bei einem Pensionsantritt vor dem regulären Pensionsalter bei gleichzeitiger Schaffung eines Verlustdeckels, um die Belastung durch Reformmaßnahmen zu begrenzen.

(4) Grundpfeiler der Pensionsreform 2004 (Rechtslage 2005) waren die Verabschiedung eines für beinahe alle Berufsgruppen gültigen Pensionsharmonisierungsgesetzes und die Einrichtung eines leistungsorientierten persönlichen Pensionskontos im Rahmen des umlagefinanzierten Pensionssystems für nach dem 1. Jänner 1955 Geborene. Zudem wurde mit der Korridorpension – wieder – eine Frühpensionsvariante, die mit Vollendung des 62. Lebensjahres beansprucht werden konnte, und – erstmals – die Schwerarbeitspension eingeführt. Die Schwerarbeitspension ermöglichte Personen mit einer bestimmten Anzahl an Schwerarbeitsmonaten einen vorzeitigen Pensionsantritt.

Allgemeine Rahmenbedingungen und Umfeld

- 3.2** Der RH hatte die Beamtenpensionsrechte in einer früheren Gebarungsüberprüfung überprüft und dabei die Systematik der Ruhegenussberechnung der Pensionsversicherungsreform (Rechtslage 2004) mit einem Regelpensionsalter von 65 Jahren, einer Durchrechnung von 40 Jahren und einer Gesamtdienstzeit von 45 Jahren im Sinne der Leistungsgerechtigkeit und Finanzierbarkeit der Ruhegenüsse als zweckmäßig und sparsam beurteilt (siehe RH Reihe Bund 2009/10).

In derselben Gebarungsüberprüfung hatte der RH die Berechnung der Ruhegenüsse der Bundesbeamten nach dem Pensionskonto des APG als beitragsbezogen, transparent und einfach in der Durchführung beurteilt. Die damit verbundenen künftigen Einsparungen tragen in hohem Maße zur Finanzierung der künftigen Ruhegenüsse der Bundesbeamten bei. Gleichzeitig führt dies zu einer Harmonisierung der Pensionsberechnung für Bundesbeamte, Landeslehrerbeamte, Vertragsbedienstete und ASVG-Versicherte.

Strategien und Konzepte der Bundesregierung

- 4.1** (1) Auf EU-Ebene verpflichteten sich die Mitgliedstaaten bereits im Jahr 1997 in der „Entschließung des Europäischen Rates über den Stabilitäts- und Wachstumspakt“, eine tragfähige (nachhaltige) Haushaltspolitik zu betreiben. Demnach sei die langfristige Betrachtung der öffentlichen Haushalte notwendig, weil die Bevölkerung altere und diese Entwicklung unmittelbare Auswirkungen auf die Ausgaben der öffentlichen Hand, vor allem auf Pensionen, Gesundheit und Altenpflege habe. Seit dem Jahr 2008 existierten mit den „Leitlinien für beschäftigungspolitische Maßnahmen“ der Mitgliedstaaten auf EU-Ebene konkrete Vorgaben, die eine Verlängerung der Erwerbstätigkeit vorsahen. Auf nationaler Ebene wurden diese Vorgaben in den Nationalen Reformprogrammen 2008–2010, 2011, 2012 und 2013 näher konkretisiert. Das Nationale Reformprogramm 2008–2010 nahm Bezug auf die länderspezifische Empfehlung des Europäischen Rates an Österreich, die Anreize für ältere Arbeitnehmer für einen Verbleib im Arbeitsleben zu stärken. Im Nationalen Reformprogramm 2011 wurde dies konkretisiert durch Maßnahmen, um den Zugang zur derzeitigen Frühpensionsregelung für Langzeitversicherte weiter zu begrenzen ... damit die langfristige Tragfähigkeit und die Angemessenheit des Pensionsystems sichergestellt werden kann. Weiters sollten die Voraussetzungen für den Zugang zur Invaliditätspension streng angewendet werden.

Das Nationale Reformprogramm 2013 verwies auf die länderspezifische Empfehlung, wonach u.a. ... die Beschäftigungsfähigkeit älterer Arbeitnehmer zu verbessern und die Umsetzung der neuen Reformen zur Beschränkung der Inanspruchnahme von Frühpensionsregelungen zu überwachen wären, um sicherzustellen, dass das tatsäch-

liche Pensionsalter angehoben wird ... weitere Maßnahmen sind im Konsolidierungspaket 2012 bis 2016 vorgesehen (siehe auch TZ 6).

(2) Aus dem österreichischen Regierungsprogramm 2008 bis 2013 ließen sich Maßnahmen zur Verlängerung der Erwerbstätigkeit nur indirekt ableiten.

Die Strategieberichte 2011 bis 2014, 2012 bis 2015, 2013 bis 2016 und 2014 bis 2017 enthielten für die Untergliederung⁴ (UG) 22 – Sozialversicherung die Anhebung des faktischen Pensionsantrittsalters als Zielsetzung. Zur UG 20 – Arbeit enthielten die Strategieberichte 2013 bis 2016 und 2014 bis 2017 als Wirkungsziel die „Verbesserung der Arbeits- und Erwerbsfähigkeit älterer Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen“. Zur Untergliederung 23 – Pensionen fand sich keine Aussage zur Anhebung des faktischen Pensionsantrittsalters. In den Strategieberichten 2013 bis 2016 und 2014 bis 2017 verwies das BMF auf die fehlenden Steuerungsmöglichkeiten zur Einhaltung der Obergrenzen (siehe auch TZ 33). Explizite strategische Vorgaben für eine Verlängerung der Erwerbstätigkeit im öffentlichen Dienst waren weder im Regierungsprogramm noch in den Strategieberichten enthalten.

(3) Für ihre ressortinternen Strategien wiesen die überprüften Bundesministerien auf Anfrage des RH unterschiedliche Schwerpunkte aus:

a) Das BMI verwies als strategische Vorgabe für die Umsetzung von rechtlichen und personalwirtschaftlichen Maßnahmen zur Verlängerung der Erwerbstätigkeit auf das Regierungsprogramm 2008 bis 2013 und führte dazu Folgendes an:

Tabelle 1: Strategie und daraus abgeleitete Maßnahmen des BMI	
Zitat aus Regierungsprogramm 2008 bis 2013	Maßnahmen
„Für die Polizistinnen und Polizisten ist es notwendig, ihr Berufsumfeld von der Ausbildung bis hin zur Karriereplanung durch adäquate Rahmenbedingungen zu gewährleisten.“ (RP S. 97)	<ul style="list-style-type: none"> – umfassende Personalentwicklung – Aus- und Fortbildung – Initiative 50+ – neue Arbeitszeitmodelle – Teilzeitbeschäftigung
„Die Ausbildung der Bediensteten des BMI wird weiter professionalisiert und an den Bologna Prozess angepasst.“ (RP S. 99)	<ul style="list-style-type: none"> – Aus- und Fortbildung
„Erhöhung des Frauenanteils auf allen Ebenen und Schaffung von Rahmenbedingungen, die die Vereinbarkeit von Familie und Beruf erleichtern.“ (RP S. 98)	<ul style="list-style-type: none"> – neue Arbeitszeitmodelle – Teilzeitbeschäftigung

Quellen: BMI; Darstellung RH

⁴ Der Bundeshaushalt wird in Rubriken, Untergliederungen, Globalbudgets und Detailbudgets gegliedert. Untergliederungen werden nach sachorientierten Gesichtspunkten in Globalbudgets gegliedert, welche sachlich zusammengehörige Verwaltungsbereiche darstellen und eine gesetzliche Bindungswirkung entfalten.

b) Das BMJ verwies zum Punkt „Strategie“ auf einen Passus des Regierungsprogramms 2008 bis 2013 im Kapitel „Arbeit“ und bewertete rechtliche und personalwirtschaftliche Maßnahmen zur Verlängerung der Erwerbstätigkeit als „keine spezifische Kernaufgabe des Justizressorts“. Das BMJ führte Maßnahmen zur Erhaltung und Förderung der Arbeitsfähigkeit – auch älterer Bediensteter – durch.

c) Das BMASK führte unter dem Sammelbegriff „Projekte der Personalwirtschaft zur Verlängerung der Erwerbsdauer“ eine große Anzahl an Projekten durch. Es begründete diese mit den Zielsetzungen der Strategieberichte zur „Anhebung des faktischen Pensionsantrittsalters“ sowie des Strategieberichts 2013 bis 2016 „Verbesserung der Arbeits- und Erwerbsfähigkeit älterer Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen“.

(4) Zum Punkt „Nachvollziehbarkeit“ führte das Handbuch der Wirkungsorientierung des BKA aus: „Die Grundlage der Maßnahmen bilden Gesetze und Vorgaben von Politik und Regierung (z.B. Strategiepapiere, Regierungsprogramme). Ein Zusammenhang zwischen Grundlage und Ziel muss gewährleistet sein“. Eine entsprechende Darstellung hinsichtlich der Verlängerung der Erwerbstätigkeit im öffentlichen Dienst insbesondere zu den internationalen Vorgaben lag nicht vor.

- 4.2** Der RH stellte fest, dass sowohl auf EU- als auch auf nationaler Ebene konkrete Aufforderungen zur Durchführung von Maßnahmen zur Verlängerung der Erwerbstätigkeit vorlagen. Diese an sich für die Privatwirtschaft geltenden strategischen Vorgaben galten nach Ansicht des RH auch für Erwerbstätige im öffentlichen Dienst.

Der RH empfahl dem BKA, in den Dokumenten und Berichten zur Wirkungsorientierung gemäß BHG 2013 (z.B. Angaben zur Wirkungsorientierung im Bundesfinanzgesetz, Wirkungscontrollingbericht) hinsichtlich der Verlängerung der Erwerbstätigkeit im öffentlichen Dienst koordinierend jeweils einen Bezug zu den internationalen Vorgaben (z.B. im EU-Dokument „Europa 2020“) und zu den nationalen Vorgaben (z.B. Regierungsprogramm, Strategieberichte) herzustellen. Damit könnten die Kohärenz im Wirkungsorientierungsprozess verstärkt sowie Transparenz und Wirksamkeit der Aufgabenerfüllung erhöht werden.

- 4.3** *In seiner Stellungnahme wies das BKA darauf hin, dass das ressortübergreifende Wirkungscontrolling per Gesetz eine methodisch-prozesshafte Funktion habe. Dazu würden neben der Weiterentwicklung und Qualitätssicherung der Gesamtausrichtung v.a. die beratende Begleitung der Ressorts bei der Implementierung der Wirkungsorientierung zählen. Empfehlungen der ressortübergreifenden Wirkungscontrollingstelle des BKA hinsichtlich der Herstellung von Bezügen zu nationalen*

und internationalen Vorgaben müssten seitens der federführenden haushaltsleitenden Organe nicht zwingend berücksichtigt werden.

- 4.4 Der RH erwiderte, dass das BKA z.B. in den Angaben zur Wirkungsorientierung hinsichtlich der Verlängerung der Erwerbstätigkeit verstärkt Bezüge zu internationalen und nationalen Vorgaben einfordern sollte, um so seine Rolle als ressortübergreifende Wirkungscontrollingstelle aktiv wahrzunehmen. Er hielt daher seine Empfehlung aufrecht.

Rechtliche
Umsetzung

- 5.1 Die folgende Tabelle bietet einen Überblick zu den rechtlichen Möglichkeiten einer vorzeitigen Ruhestandsversetzung sowie zu Anreizen, über den frühestmöglichen Zeitpunkt einer Ruhestandsversetzung hinaus, weiter im Erwerbsleben zu bleiben. Da sich die Belegschaft der vom RH überprüften Bundesministerien mehrheitlich aus Beamten zusammensetzte, beziehen sich die Ausführungen ausschließlich auf die Bestimmungen des BDG, des Pensionsgesetzes (PG) und des Gehaltsgesetzes (GehG).

Allgemeine Rahmenbedingungen und Umfeld

Tabelle 2: Rechtliche Möglichkeiten und damit verbundene Anreize der vorzeitigen bzw. späteren Ruhestandsversetzung bei Beamten (Stichtag 1. März 2013)

vorzeitige Ruhestandsversetzung		spätere Ruhestandsversetzung	
Möglichkeiten	Anreize	Möglichkeiten	Anreize
Ruhestandsversetzung für Langzeitversicherte („Hacklerregelung“)	Ruhestandsversetzung ab dem 60. Lebensjahr möglich ¹ 40 Jahre beitragsgedeckte Gesamtdienstzeit ² keine Abschläge bei der Pensionsbemessung ³	Ruhestandsversetzung mit 65 Jahren	keine Abschläge bei der Pensionsbemessung Jubiläumszuwendung Dienstalterszulage
Ruhestandsversetzung für Langzeitversicherte (Mindestalter)	Ruhestandsversetzung zwischen dem 60. und 65. Lebensjahr möglich (abhängig von Geburtsjahr und Monat)	Ruhestandsversetzung über 65 Jahren	ab dem 65. Lebensjahr Erhöhung der Pensionsbemessung bis maximal 12,6 % Jubiläumszuwendung Dienstalterszulage
„Korridor pension“	Ruhestandsversetzung ab dem 62. Lebensjahr möglich 37,5 Jahre ruhegenussfähige Gesamtdienstzeit		
„Schwerarbeitspension“	Ruhestandsversetzung ab dem 60. Lebensjahr möglich geringere Abschläge bei der Pensionsbemessung		
Ruhestandsversetzung wegen Dienstunfähigkeit	altersunabhängig		

¹ Das Regelpensionsalter für Beamte beträgt grundsätzlich 65 Jahre. Das ist jenes Alter, mit dem ein Beamter durch Erklärung abschlagsfrei in den Ruhestand versetzt werden kann.

² Für einen Pensionsanspruch in Höhe von 80 % der Bemessungsgrundlage ist grundsätzlich eine beitragsgedeckte Gesamtdienstzeit von 45 Jahren erforderlich.

³ Bei Versetzungen in den Ruhestand vor dem 65. Lebensjahr wird die Bemessungsgrundlage grundsätzlich durch Abschlagsprozentpunkte reduziert.

Quellen: BDG; GehG; PG

Aus der Tabelle 2 ist ersichtlich, dass eine Inanspruchnahme der „Hacklerregelung“ bereits ab dem 60. Lebensjahr möglich war. Für eine Bemessung der Ruhebezüge ohne Abschläge reichte eine Gesamtdienstzeit von 40 Jahren. Auch beim Modell der Ruhestandsversetzung für Langzeitversicherte (Mindestalter) war, je nach Geburtsjahr und –monat, ein Übertritt in den Ruhestand ab dem 60. Lebensjahr möglich. Für die Inanspruchnahme einer „Korridor pension“ reichten 37,5 Jahre ruhegenussfähige Gesamtdienstzeit. Für eine Erwerbstätigkeit bis zum 65. Lebensjahr stellten die Jubiläumszuwendung und die Dienstalterszulage einen Anreiz dar, für eine Verlängerung der Erwerbs-

tätigkeit über das 65. Lebensjahr hinaus war zusätzlich eine Erhöhung der Pensionsbemessung bis maximal 12,6 % vorgesehen.

- 5.2 Der RH stellte kritisch fest, dass die im überprüften Zeitraum geltenden Beamtenpensionsregelungen viele Anreize für eine vorzeitige Ruhestandsversetzung boten.

Der RH empfahl dem BKA, jene rechtlichen Regelungen zu identifizieren, die weiterhin Anreize für eine vorzeitige Pensionierung bieten und auf eine Beseitigung hinzuwirken. Weiters empfahl er den überprüften Ressorts und dem BKA, auch die personalwirtschaftlichen Rahmenbedingungen auf derartige Anreize zu prüfen und Maßnahmen zu setzen, um diese abzustellen.

- 5.3 *Im Hinblick auf den ressortübergreifenden Charakter der Empfehlungen und die dienstrechtliche Koordinierungskompetenz des BKA hielt das BMI in seiner Stellungnahme fest, dass derartige Maßnahmen nur in Abstimmung mit dem federführenden BKA durchgeführt werden könnten. Das BMI würde sich in Überlegungen des BKA zur Gestaltung von Maßnahmen aktiv einbringen.*

In seiner Stellungnahme vermisse das BMJ eine Kritik an den rechtlichen Rahmenbedingungen, die etwa wegen zunehmender Durchrechnungszeiträume oft geradezu in den vorzeitigen Ruhestand zwingen würden. Hinzuweisen wäre auch auf die fehlenden Möglichkeiten einer Altersteilzeit oder einer Herabsetzung der Auslastung aus beliebigem Grund. Zudem wies das BMJ darauf hin, dass durch eine Anpassung der derzeit geltenden Rechtslage mit 1. Jänner 2017 ein Übertritt in den Ruhestand bereits mit Ablauf des Monats, in dem das 65. Lebensjahr vollendet wird, erfolgen werde. Derzeit würde der Beamte mit Ablauf des 65. Jahres nach dem Jahr seiner Geburt in den Ruhestand treten. Nach der neuen Regelung ab 1. Jänner 2017 müssten daher Übertritte in den Ruhestand – etwa bei einem Geburtstag am 15. Jänner – um bis zu 11 Monate früher erfolgen. Das BMJ habe gegenüber dem federführend zuständigen BKA angeregt, diese neue Regelung ab 1. Jänner 2017 im Hinblick auf die angestrebte Erhöhung des Pensionsantrittsalters wieder zurückzunehmen.

Das BMASK führte in seiner Stellungnahme aus, dass durch diverse Maßnahmen im Rahmen des Projekts „Productive Ageing“ auf die Angleichung des faktischen Pensionsantrittsalters an das Regelpensionsalter von 65 Jahren hingewirkt werde.

Das BKA verwies in seiner Stellungnahme auf bereits laufende Bemühungen zur Erhöhung des Pensionsantrittsalters. Einerseits würde das Mindestalter für die Inanspruchnahme von vorzeitigen Pensionierungen erhöht und deren materielle Voraussetzungen (längere Dienstzeit) und monetäre Konsequenzen (höhere Abschläge) verschärft. Andererseits würden Anreize zur Inanspruchnahme einer vorzeitigen Pension (z.B. Jubiläumsszuwendung) gestrichen. Insbesondere könnte ab dem Jahr 2014 von den Verschärfungen der Voraussetzungen für die Pensionierung von Langzeitbeamten und für die Korridor pension ein höheres durchschnittliches Pensionsantrittsalter erwartet werden.

Als weitere Maßnahmen zur Erhöhung des faktischen Pensionsantrittsalters würden die nächsthöheren Amtstitel bei Frühpensionierungen nicht mehr verliehen, eine bundesweite Arbeitsplatzsuche vor Ruhestandsversetzung wegen Dienstunfähigkeit würde möglich, und der Pensionssicherungsbeitrag würde bei längerem Verbleiben im Dienststand reduziert (Dienstrechtsnovelle 2011). Für eine neuerliche Einführung von Ruhensbestimmungen bei Beamten wäre eine Verfassungsbestimmung notwendig, weil diese schon zweimal vom VfGH aufgehoben wurde.

- 5.4** Zur Stellungnahme des BMI wies der RH darauf hin, dass durch entsprechende Gestaltung personalwirtschaftlicher Rahmenbedingungen – z.B. altersgerechte Arbeitsplätze (TZ 35), Maßnahmen im Bereich „Perspektiven und Weiterentwicklung“ (TZ 18) – nichtmonetäre Anreize von jedem Ressort auch in Eigenverantwortung und ohne Zusammenwirken mit dem BKA geschaffen werden könnten.

Der RH erwiderte dem BMJ, dass er sehr wohl die rechtlichen Rahmenbedingungen und insbesondere die monetären Anreize für einen frühzeitigen Pensionsantritt angesprochen und kritisch beurteilt hatte.

Gegenüber dem BKA verwies der RH erneut darauf, dass es sich bei den genannten Bemühungen vorwiegend um legislative Maßnahmen handelte. Personalwirtschaftliche Rahmenbedingungen im Sinne der Empfehlung würden jedoch auch etwa die Bereiche Arbeitsplatzbewertungen und Personalentwicklung umfassen. Der RH wies auf die über den Bereich Legistik hinausgehende koordinierende Zuständigkeit des BKA für Arbeitsplatzbewertungen und Personalentwicklung hin und hielt an seiner Empfehlung fest.

Internationaler
Vergleich und
Entwicklung auf
nationaler Ebene

6.1 (1) Als Nachfolge für die sogenannte „Lissabon-Strategie“ (2000 bis 2010) beschlossen die EU-Staats- und Regierungschefs im Juni 2010 die Wachstumsstrategie der EU für das kommende Jahrzehnt: „Europa 2020“. Zur Messung der Fortschritte wurden fünf Kernziele für die gesamte EU vereinbart, darunter die Erreichung einer Beschäftigungsquote der 20- bis 64-Jährigen von 75 %. Zur Erreichung dieser EU-weiten Ziele setzten die Mitgliedstaaten nationale Ziele unter Berücksichtigung ihrer jeweiligen Ausgangslage und ihrer nationalen Gegebenheiten.

In Österreich beschloss der Ministerrat am 5. Oktober 2010 die nationalen Ziele und damit u.a. das Beschäftigungsziel einer Beschäftigungsquote von 77 % bis 78 % für 20- bis 64-jährige Frauen und Männer. Der Fokus soll dabei vor allem auf einer deutlich stärkeren Erwerbsbeteiligung älterer Arbeitnehmer insbesondere durch die Anhebung des effektiven Pensionsantrittsalters liegen (Nationales Reformprogramm 2011).

(2) Die Bundesregierung bekannte sich im Regierungsprogramm 2008 bis 2013 zur nachhaltigen Sicherung der staatlichen Altersvorsorge und schlug ein langfristiges Monitoring vor. Dazu sollten Indikatoren wie Lebenserwartung, Produktivität, Einnahmen, Aufwendungen und Bundesmittel gesetzlich festgelegt werden. Das Pensionsmonitoring soll nach dem Vorschlag des BMF alle Gebietskörperschaften sowie den privaten und öffentlichen Bereich der Pensionsausgaben (ASVG und Beamte) umfassen.

(3) Gemäß § 108e Abs. 9 Z 3 ASVG hatte die „Kommission zur langfristigen Pensionssicherung“ (Pensionssicherungskommission) alle drei Jahre einen Bericht über die langfristige Entwicklung und Finanzierbarkeit der gesetzlichen Pensionsversicherung vorzulegen. Der Bericht hatte auf Basis der demografischen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen den gesetzlichen Pensionsaufwand darzustellen und im Falle eines Mehraufwands Vorschläge für die Bedeckung darzulegen (siehe dazu auch Bericht des RH „Grundlagen der Fiskalpolitik“, Reihe Bund 2011/5).

Der aktuelle Bericht stammte vom September 2013. Der Gesamtaufwand der gesetzlichen Pensionsversicherungsträger lag demnach bei rd. 34,67 Mrd. EUR. Das entsprach 11,2 % des BIP. Bis 2050 wird dieser Wert, so der Bericht, auf 14,6 % des BIP steigen.

Allgemeine Rahmenbedingungen und Umfeld

(4) Laut einem OECD-Bericht zum Pensionssystem aus 2012 hatte Österreich neun der insgesamt 21 Empfehlungen der OECD aus 2005/2006 nicht umgesetzt. Die OECD hatte insbesondere drei notwendige politische Maßnahmen empfohlen:

- mehr finanzielle Anreize zu bieten, damit die Menschen länger arbeiten, bzw. die Pension finanziell weniger attraktiv zu gestalten,
- Barrieren auf Seiten der Arbeitgeber abzubauen (z.B. durch Gesetze gegen Altersdiskriminierung) und
- die Arbeitsfähigkeit älterer Dienstnehmer zu verbessern.

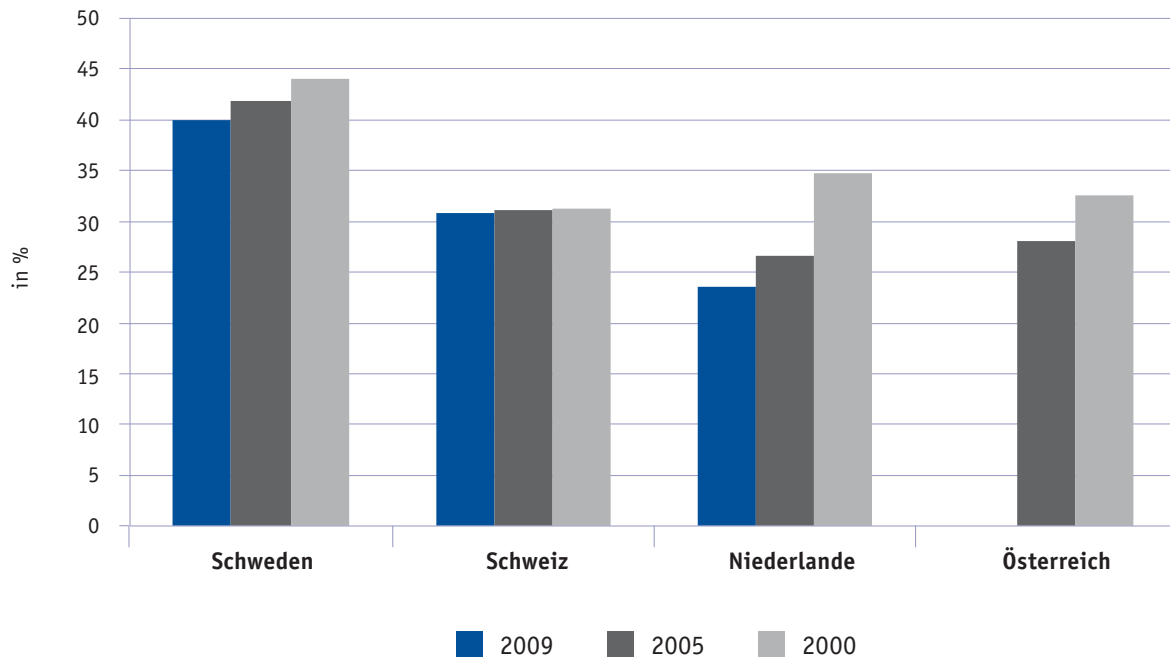
(5) Zur Darstellung der österreichischen Position im internationalen Kontext zog der RH aus einem 34 Länder umfassenden OECD-Vergleich die mit Österreich größtmäßig vergleichbaren Länder Schweden, die Niederlande und die Schweiz heran. Dabei ist zu beachten, dass die Niederlande und Schweden eher dem nordisch-anglosächsischen Modell⁵ verbunden waren, während die Schweiz und Österreich mehr von einem kontinentaleuropäischen Verwaltungsverständnis⁶ ausgingen.

Die nachfolgende Abbildung zeigt den Prozentsatz der Bediensteten im öffentlichen Dienst, die älter als 55 Jahre sind, für die Jahre 2000, 2005 und 2009:

⁵ Dieses ist gekennzeichnet durch eine Betonung der Markt- und Wettbewerbsorientierung der öffentlichen Verwaltung. Es fehlt eine umfassende Kodifizierung des Rechts. Dominante Werte sind Fairness und Flexibilität, die Kontrolle erfolgt durch das Parlament.

⁶ Dieses ist gekennzeichnet durch ein strenges Legalitätsprinzip auf Basis von umfassend kodifizierten Rechtsregeln. Die öffentliche Aufgabenerfüllung ist geprägt vom Streben nach Interessensausgleich und Gleichbehandlung. Die Kontrolle erfolgt durch Verwaltungsgerichte.

Abbildung 2: Prozentsatz der über 55-jährigen Bediensteten im öffentlichen Dienst, 2000, 2005 und 2009



Quelle: OECD

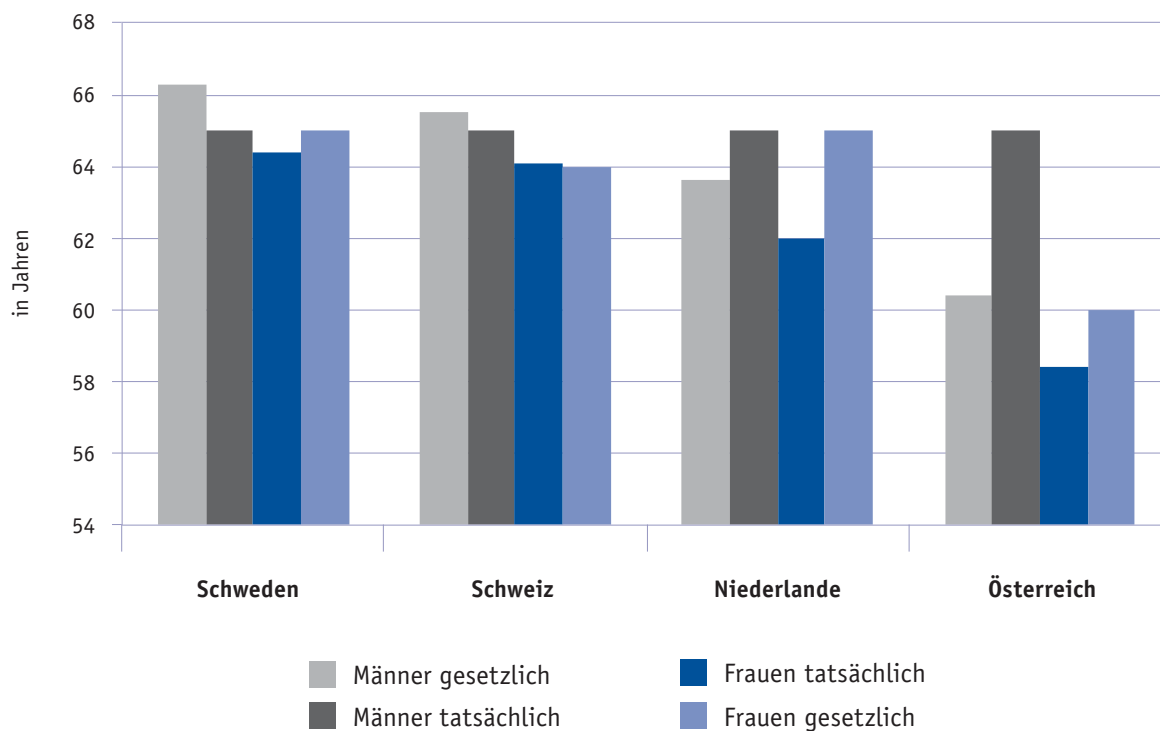
In Österreich hatte sich der Anteil der über 55-jährigen öffentlich Bediensteten von 2005 bis 2009 von 28,1 % auf 32,5 % erhöht.⁷ Im Vergleich dazu lag der Anteil in Schweden im Jahr 2005 bei rd. 42 % und im Jahr 2009 bei rd. 44 %. In den Niederlanden war der Anteil der über 55-jährigen Bediensteten im öffentlichen Dienst vom Jahr 2005 auf das Jahr 2009 um rd. 30 % gestiegen, in Österreich um rd. 16 %.

Eine weitere Abbildung zeigt den Vergleich des tatsächlichen zum gesetzlichen Pensionsantrittsalter von Männern und Frauen im Durchschnitt der Jahre 2006 bis 2011 für die ausgewählten OECD-Länder. Dieser Vergleich umfasst den öffentlichen Dienst und die Privatwirtschaft:

⁷ Für das Jahr 2000 lagen der OECD keine Werte vor.

Allgemeine Rahmenbedingungen
und Umfeld

Abbildung 3: Gesetzliches und tatsächliches Pensionsantrittsalter im Vergleich Männer und Frauen, im Durchschnitt 2006 bis 2011



Quelle: OECD

Bei gleichem gesetzlichem Pensionsantrittsalter von 65 Jahren gingen die Männer in Österreich mit 60,4 Jahren deutlich früher in Pension als in den Vergleichsländern (Schweden: 66,3 Jahre; Schweiz: 65,5 Jahre; Niederlande: 63,6 Jahre).

Das tatsächliche Pensionsantrittsalter bei den Frauen betrug in Österreich im Zeitraum 2006 bis 2011 durchschnittlich 58,4 Jahre und lag damit deutlich niedriger als in Schweden (64,4 Jahre), der Schweiz (64,1 Jahre) und in den Niederlanden (62 Jahre). Der OECD-34-Durchschnitt lag bei 63,9 Jahren (Männer) bzw. 62,8 Jahren (Frauen).

(6) Nach Angaben der überprüften Bundesministerien führten diese keine internationalen Vergleiche, Analysen oder einen internationalen Erfahrungsaustausch über Programme und Maßnahmen zur Verlängerung der Erwerbstätigkeit durch.

6.2 (1) Der RH kritisierte, dass trotz Vorgaben der EU das Pensionsantrittsalter in Österreich deutlich niedriger war als in den Vergleichsländern Schweden, Schweiz und den Niederlanden. Weiters hielt er fest, dass in Österreich die Anzahl der über 55-jährigen Bediensteten im öffent-

lichen Dienst vom Jahr 2005 auf das Jahr 2009 um rd. 16 % gestiegen war, in den Niederlanden mit 30 % hingegen – bei annähernd gleichem Ausgangsniveau – deutlich stärker.

(2) Weiters hielt er kritisch fest, dass ressortspezifische internationale Vergleiche, Analysen oder ein Erfahrungsaustausch über Programme und Maßnahmen zur Verlängerung der Erwerbstätigkeit in keinem der überprüften Bundesministerien stattfanden.

Der RH empfahl den drei überprüften Bundesministerien sowie dem BKA und dem BMF, die Rahmenbedingungen (z.B. nicht-monetäre und monetäre Anreize, Zuverdienstmöglichkeiten etc.) in den Vergleichsländern zu analysieren, um daraus auch in Österreich zielführende Maßnahmen für eine Angleichung des faktischen an das gesetzliche Pensionsantrittsalter im öffentlichen Dienst zu entwickeln.

6.3 *Das BMI teilte in seiner Stellungnahme mit, einer vergleichenden länderübergreifenden Analyse offen gegenüberzustehen. Im Hinblick auf den ressortübergreifenden Charakter der Empfehlung sowie die dienstrechtliche Koordinierungskompetenz des BKA könnten derartige Analysen nur in Abstimmung mit dem federführenden BKA durchgeführt werden. Das BMI würde derartige Schritte des BKA unterstützen.*

Das BMJ wies in seiner Stellungnahme darauf hin, dass das durchschnittliche Pensionsantrittsalter im Justizressort im Bereich des Allgemeinen Verwaltungsdienstes von durchschnittlich 59,54 Jahren (im Jahr 2012) auf 60,13 Jahre (im Jahr 2013) angestiegen sei. Im Bereich des Exekutivdienstes sei es gelungen, das durchschnittliche Pensionsantrittsalter von 58,11 Jahren (im Jahr 2012) auf 58,32 Jahre (im Jahr 2013) zu steigern. Im Bereich der Richter und Staatsanwälte liege das Pensionsantrittsalter im Durchschnitt weiterhin über 62 Jahren. Der RH delegiere mit dieser Schlussempfehlung wie auch mit den Schlussempfehlungen 2, 9 und 19 seine eigenen Kernaufgaben der Prüfung und (konkreten) Beratung an die drei geprüften Ressorts. Es fehlte mangels konkreter Befunde und Vorschläge die Möglichkeit, zu den vorwiegend allgemeinen Formulierungen bestehender Empfehlungen konstruktive Handlungsvorschläge abzuleiten.

Das BMASK teilte in seiner Stellungnahme die Ansicht des RH, dass durch die Analyse der Rahmenbedingungen zur Verlängerung der Erwerbstätigkeit in Vergleichsländern Erkenntnisse für die Situation in Österreich gewonnen werden könnten. Die Erstellung und Analysen von Vergleichsstudien sollten jedoch von einer Organisationseinheit mit Koordinierungskompetenz (z.B. BKA) für den gesamten Bundesdienst erfolgen.

Laut Stellungnahme des BKA orientiere sich das bis 2040 auslaufende Pensionsrecht der Bundesbeamten bei grundlegenden Pensionsreformen schon seit fast 20 Jahren an den Reformen in der gesetzlichen Pensionsversicherung (ASVG/APG) und es habe sich diese harmonisierende Praxis bewährt; sie solle daher beibehalten werden.

Das BMF führte in seiner Stellungnahme aus, dass eine wissenschaftliche Analyse durch die in pensionsrechtlichen Fragen zuständigen Ressorts (BMASK/BKA) beauftragt werden könnte. Aus budgetärer Sicht wären – insbesondere bei monetären Anreizen – Mitnahmeeffekte zu vermeiden. Das BMF verwies auf die bereits erfolgten gesetzlichen Maßnahmen, die im nationalen Reformprogramm 2011 genannt wurden und Anreize zur Verlängerung der Erwerbstätigkeit enthielten (z.B. Budgetbegleitgesetz 2011, mit dem die Langzeitversichertenregelung – „Hacklerregelung alt“ – auf die Jahrgänge bis 1953 eingeschränkt wurden). Weiters verwies das BMF auf ressortinterne Maßnahmen zur Aufrechterhaltung bzw. Verbesserung des Gesundheitszustands der Mitarbeiter und eine Studie des BMF zum Thema „Bedienstete länger in Beschäftigung halten“.

- 6.4 Der RH erwiderte dem BMJ, dass die dargestellte Veränderung des Pensionsantrittsalters im allgemeinen Verwaltungsdienst um rd. 0,6 Jahre (bzw. rd. 0,2 Jahre im Exekutivdienst) von 2012 auf 2013 innerhalb der Schwankungsbreite des Pensionsantrittsalters im Prüfzeitraum lag (siehe TZ 10). Zudem war die isolierte Betrachtung zweier Jahre nicht geeignet, um einen nachhaltigen Trend der Verbesserung zu argumentieren.

Der RH wies die Behauptung des BMJ, wonach konkrete Befunde und Verbesserungsvorschläge zur Verlängerung der Erwerbstätigkeit im Prüfungsergebnis fehlten, entschieden zurück. Der RH verwies dazu auf Kritik und Empfehlungen u.a. in den TZ 13 (Auswertung der Ursachen für eine vorzeitige Ruhestandsversetzung), TZ 18 (verstärkten Berücksichtigung der Ergebnisse der Mitarbeiterbefragung), TZ 29 (Einführung des Instruments der Vorgesetztenbeurteilung), TZ 32 (Pensionsantrittsalter als gemeinsamer Indikator) und TZ 35 (Schaffung eines alternsgerechten Arbeitsumfelds). Es sei zudem nicht die Aufgabe des RH, die erforderlichen ressortinternen Analysen durchzuführen. Auch die Entwicklung von Maßnahmen daraus fiele in die Zuständigkeit des jeweiligen Ressorts.

Der RH anerkannte die Orientierung an der gesetzlichen Pensionsversicherung (ASVG/APG) bei grundlegenden Reformen des Pensionsrechts der Bundesbeamten. Er erwiderte jedoch dem BKA, dass gerade dort, wo es um Personalentwicklungsmaßnahmen geht, auch der öffent-

liche Sektor in anderen Ländern einen wichtigen Benchmark darstellen könnte. Der RH blieb daher bei seiner Empfehlung.

Häufigkeit der Pensionsantrittsarten im öffentlichen Dienst und in der Privatwirtschaft

7.1 (1) Die folgende Tabelle gibt einen Überblick über die Anzahl der Pensionsantritte in den verschiedenen Pensionsarten, vergleichend im öffentlichen Dienst (Beamte) und in der Privatwirtschaft im Jahr 2011:

Tabelle 3: Vergleich der Pensionsantrittsarten im öffentlichen Dienst (Beamte) und in der Privatwirtschaft im Jahr 2011

	öffentlicher Dienst		Privatwirtschaft		Gesamt	
	Frauen	Männer	Frauen	Männer	Frauen	Männer
	in %					
Übertritt in den Ruhestand/Alterspension	1	3	42	16	41	15
vorzeitige Alterspension bei langer Versicherungsdauer	–	–	12	4	11	4
Pensionen für Langzeitversicherte (Hacklerregelung)	55	56	24	27	25	29
Pension für Langzeitversicherte (Mindestalter)	16	18	–	–	–	1
Korridorpension	10	7	–	11	–	11
Schwerarbeitspension	–	–	–	2	–	2
Dienstunfähigkeit/Invaliditäts- und Erwerbsunfähigkeitspension	17	15	22	39	22	38
Summe	100	100	100	100	100	100

Rundungsdifferenzen möglich

Quellen: BKA; Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger

Im öffentlichen Dienst nahmen im Jahr 2011 56 % aller männlichen Pensionsneuzugänge die Pension für Langzeitversicherte (Hacklerregelung) in Anspruch, in der Privatwirtschaft waren es 27 %. In der Privatwirtschaft waren 39 % aller männlichen Pensionsneuzugänge auf Invaliditäts- bzw. Erwerbsunfähigkeitspensionen zurückzuführen, im öffentlichen Dienst waren dies 15 %.

Frauen, die im öffentlichen Dienst beschäftigt waren, nahmen im Jahr 2011 am häufigsten die Pensionsart der Langzeitversicherung (Hacklerregelung) in Anspruch (55 %), in der Privatwirtschaft waren es 24 %. Während 42 % aller weiblichen Pensionsneuzugänge in der Privatwirtschaft auf Alterspensionen zurückzuführen waren, waren

Allgemeine Rahmenbedingungen und Umfeld

dies im öffentlichen Dienst 1 %. Die verhältnismäßig hohe Anzahl an Alterspensionen bei Frauen in der Privatwirtschaft begründete sich vor allem in dem Umstand, dass Frauen nach dem ASVG bereits nach Vollendung des 60. Lebensjahres Anspruch auf Alterspension hatten.

(2) Die folgende Tabelle stellt die Inanspruchnahme der verschiedenen Ruhestandsversetzungen der Beamten im öffentlichen Dienst dar:

Tabelle 4: Arten der Ruhestandsversetzungen im öffentlichen Dienst (Beamte), in den Jahren 2010 bis 2012						
	2010		2011		2012	
	Frauen	Männer	Frauen	Männer	Frauen	Männer
	Anzahl					
Übertritt in den Ruhestand „Alterspension“ ¹	8	91	10	76	17	86
Ruhestandsversetzung für Langzeitversicherte „Hacklerregelung“ ²	400	1.372	464	1.312	493	1.500
Ruhestandsversetzung für Langzeitversicherte (Mindestalter) ³	137	447	138	416	131	379
„Korridor pension“ ⁴	67	140	84	170	72	151
„Schwerarbeitspension“ ⁵	–	–	–	–	–	–
„Dienstunfähigkeitspension“ ⁶	127	331	145	362	160	366
Summe	739	2.381	841	2.336	873	2.482
	in %					
Übertritt in den Ruhestand (Alterspension)	1	4	1	3	2	3
Ruhestandsversetzung für Langzeitversicherte (Hacklerregelung)	54	58	55	56	56	60
Ruhestandsversetzung für Langzeitversicherte (Mindestalter)	19	19	16	18	15	15
„Korridor pension“	9	6	10	7	8	6
„Schwerarbeitspension“	–	–	–	–	–	–
„Dienstunfähigkeitspension“	17	14	17	15	18	15
Summe	100	100	100	100	100	100

Rundungsdifferenzen möglich

¹ § 13 Abs. 1 BDG ex lege; § 13 Abs. 2 BDG über 65 Jahre

² § 15 Abs. 1, § 236b BDG; § 87, § 166d RStDG

³ § 15 Abs. 1, § 236c BDG; § 15a Abs. 1, § 236c BDG; § 163 Abs. 1 BDG (Universitätsprofessoren); § 163 Abs. 2 und Abs. 5 Z 2 BDG; § 163 Abs. 2 und Abs. 5 Z 1 BDG; § 87, § 166e RStDG; § 99 RStDG ex lege 65 Jahre

⁴ § 15c Abs. 1 BDG; § 87a RStDG

⁵ § 15b Abs. 1 BDG

⁶ § 14 Abs. 1 BDG (von Amts wegen); § 14 Abs. 1 BDG (auf Antrag); § 83 Abs. 1 Z 1 RStDG; § 83 Abs. 1 Z 2 RStDG

Quelle: BKA (März 2013)

Wie aus den Tabellen 3 und 4 ersichtlich, war die von öffentlichen Bediensteten am häufigsten in Anspruch genommene Art der Ruhestandsversetzung die Langzeitversicherung („Hacklerregelung“) (55 % der Frauen und 56 % der Männer). In der Privatwirtschaft betragen die Anteile 24 % bei Frauen und 27 % bei Männern. Die Alterspension nahmen im öffentlichen Dienst im Jahr 2011 1 % der Frauen und 3 % der Männer in Anspruch. Im Vergleich dazu gingen in der Privatwirtschaft 42 % der Frauen und 16 % der Männer in Alterspension.

- 7.2 Der RH kritisierte insbesondere, dass im öffentlichen Dienst im Jahr 2011 lediglich 1 % der Frauen und 3 % der Männer die Alterspension in Anspruch nahmen. Weiters bemerkte der RH, dass im Bereich des öffentlichen Dienstes der überwiegende Teil der Pensionsantritte zum frühestmöglichen Zeitpunkt – nach erreichter Mindestdienstdauer – erfolgte. Dies war u.a. darauf zurückzuführen, dass für Pensionierungen nach § 236b BDG für die Geburtsjahrgänge bis 1953 keine Abschläge bei der Bemessung der Ruhebezüge vorgesehen waren. Im öffentlichen Dienst erhöhten sich zwischen 2010 und 2012 die Pensionsantritte aufgrund von Langzeitversicherung bei Frauen um 23 % und bei Männern um 9 %.

Der RH empfahl den überprüften Ressorts sowie dem BKA, gezielte Maßnahmen und Anreize zu setzen, um das Pensionsantrittsalter zu erhöhen (siehe dazu TZ 21 bis 32 und 34).

- 7.3 *Im Hinblick auf den ressortübergreifenden Charakter der Empfehlungen und die dienstrechtliche Koordinierungskompetenz des BKA hielt das BMI in der Stellungnahme fest, dass derartige Maßnahmen und Anreize nur in Abstimmung mit dem federführenden BKA entwickelt werden könnten. Das BMI würde sich in Überlegungen des BKA betreffend Maßnahmen und Anreizen zur Erhöhung des Pensionsantrittsalters aktiv einbringen.*

Laut Stellungnahme des BMJ seien diese Darstellungen verzerrend und zum Nachteil der öffentlich Bediensteten. Unterschiedliche Anspruchsvoraussetzungen etwa für die Hacklerregelung (Privatwirtschaft Frauen 55 Jahre, Beamtinnen 60 Jahre) seien unberücksichtigt geblieben und statt des tatsächlichen Antrittsalters bloß die unterschiedliche Inanspruchnahme der verschiedenen Rechtsgrundlagen verglichen worden. So sei etwa die Rede davon, dass im öffentlichen Dienst nur 3 % der Männer die Alterspension (Ende des Jahres, in dem der 65. Geburtstag liegt) in Anspruch nähmen, in der Privatwirtschaft jedoch 16 %. Das BMJ verwies auf den Monitoringbericht des BMASK, der für die Alterspension von Männern ein durchschnittliches Alter von 62,7 Jahren nenne. Umfasst seien dabei die verschiedenen Formen der Alterspen-

sion (normale und vorzeitige Alterspension). Es wäre angezeigt gewesen, die faktischen Pensionsantrittsalter zu vergleichen.

Weiters verwies das BMJ in seiner Stellungnahme darauf, dass das umfangreiche Fortbildungsprogramm für Beamte, Vertragsbedienstete, Richter und Staatsanwälte einen wichtigen Beitrag zu einem längeren Verbleib der Bediensteten im Erwerbsleben leistete. Im Rahmen der Planungen würde auch auf die Bedürfnisse der bereits länger im Dienst stehenden Bediensteten eingegangen. Ein Projekt zur betrieblichen Gesundheitsförderung im Justizressort sei angedacht. Zahlreiche Seminare mit allgemeiner Zielgruppe (z.B. „Beruf und Familie – verschiedene Welten voneinander Lernen“ oder „Selbstcoaching – keine Chance dem Burnout“) wären auch an ältere Bedienstete gerichtet oder würden von älteren Bediensteten verstärkt besucht. Spezifische Weiterbildungen für langjährige Richter und Staatsanwälte wie etwa „50plus-Fit für die Zukunft“ oder „Arbeitsbewältigung und Arbeitszufriedenheit ab 50“ hätten in den Jahren 2014 und 2015 stattgefunden bzw. würden noch stattfinden.

Das BMASK sei sich der Bedeutung einer Erhöhung des Pensionsantrittsalters bewusst und habe daher auch die Anhebung des faktischen Pensionsantrittsalters als Ziel definiert. Es verwies diesbezüglich auf die bereits gesetzten Maßnahmen im Rahmen des Projekts „Productive Ageing“.

Das BKA verwies in seiner Stellungnahme auf bereits laufende Bemühungen zur Erhöhung des Pensionsantrittsalters. Einerseits sei das Mindestalter für die Inanspruchnahme von vorzeitigen Pensionierungen erhöht und deren materielle Voraussetzungen (längere Dienstzeit) und monetäre Konsequenzen (höhere Abschläge) verschärft worden. Andererseits seien Anreize zur Inanspruchnahme einer vorzeitigen Pension (z.B. Jubiläumszuwendung) gestrichen worden.

Insbesondere könne ab dem Jahr 2014 von den Verschärfungen der Voraussetzungen für die Pensionierung von Langzeitbeamten und für die Korridor pension ein höheres durchschnittliches Pensionsantrittsalter erwartet werden. Als weitere Maßnahmen zur Erhöhung des faktischen Pensionsantrittsalters würden die nächsthöheren Amtstitel bei Frühpensionierungen nicht mehr verliehen, eine bundesweite Arbeitsplatzsuche vor Ruhestandsversetzung wegen Dienstunfähigkeit würde möglich, und der Pensionssicherungsbeitrag würde bei längerem Verbleiben im Dienststand reduziert (Dienstrechtsnovelle 2011). Für eine neuerliche Einführung von Ruhensbestimmungen bei Beamten wäre eine Verfassungsbestimmung notwendig, weil diese schon zweimal vom VfGH aufgehoben wurde.

7.4 Der RH anerkannte, dass das BMJ in Folge der Prüfung in den Jahren 2014 und 2015 verstärkt spezifische Weiterbildungen für langjährige Richter und Staatsanwälte entwickelt und durchgeführt hatte bzw. noch durchführen werde.

Zur Stellungnahme des BMJ, wonach der Vergleich zwischen öffentlichem Dienst und Privatwirtschaft verzerrend und zum Nachteil der öffentlich Bediensteten sei, führte der RH aus, dass er mit dem Vergleich der Pensionsantrittsarten zwischen dem öffentlichen Dienst (Beamte) und der Privatwirtschaft im Jahr 2011 lediglich einen Teilaspekt der allgemeinen Rahmenbedingungen und des Umfelds von Pensionierungen im öffentlichen Dienst angesprochen hatte. Zudem würde der vom BMJ vorgeschlagene Vergleich der Pensionsantrittsalter im öffentlichen Dienst und in der Privatwirtschaft nichts daran ändern, dass das faktische Pensionsantrittsalter im BMJ mit knapp unter 60 Jahren im Zeitraum 2008 bis 2012 (TZ 10) unterhalb des Regelpensionsalters von 65 Jahren liegt.

Der RH anerkannte die bereits im BMASK gesetzten Maßnahmen im Rahmen des Projekts „Productive Ageing“.

Zur Stellungnahme des BKA führte der RH aus, dass es sich bei den genannten Bemühungen vorwiegend um legislative Maßnahmen handelte. Gezielte Maßnahmen und Anreize im Sinne der Empfehlung wären jedoch auch etwa in den Bereichen Arbeitsplatzbewertungen und Personalentwicklung möglich. Der RH wies auf die über den Bereich Logistik hinausgehende koordinierende Zuständigkeit des BKA für Arbeitsplatzbewertungen und Personalentwicklung hin und hielt an seiner Empfehlung fest.

Personalwirtschaft in den ausgewählten Bundesministerien

Belegschaftsstruktur

8 Die folgende Tabelle bietet einen Überblick über die Belegschaftsstruktur der überprüften Bundesministerien (BMI, BMJ, BMASK):

Personalwirtschaft in den ausgewählten
Bundesministerien

Tabelle 5: Belegschaftsstruktur, Dezember 2012						
	BMI		BMJ		BMASK	
	in Köpfen	in %	in Köpfen	in %	in Köpfen	in %
Summe	32.718		12.902		2.673	
<i>davon</i>						
<i>Frauen</i>	6.929	21,2	6.886	53,4	1.556	58,2
<i>Männer</i>	25.789	78,8	6.016	46,6	1.117	41,8
Verwendung						
Akademiker	773	2,4	3.340	25,9	693	25,9
Maturant	1.570	4,8	1.683	13,0	1.468	54,9
Fachdienst ¹	10.643	32,5	4.150	32,2	318	11,9
Mittlerer Dienst ²	17.272	52,8	3.072	23,8	147	5,5
Hilfsdienst	2.338	7,1	236	1,8	8	0,3
sonstige Qualifikation	122	0,4	420	3,3	35	1,3
nicht zugeordnet	-	-	1	0,0	4	0,1
Status						
Beamte	27.648	84,5	7.601	58,9	1.904	71,2
Vertragsbedienstete	4.611	14,1	4.053	31,4	697	26,1
sonstige ³	459	1,4	1.248	9,7	72	2,7
Tätigkeit						
Verwaltungsdienst	4.330	13,2	5.684	44,1	2.593	97,0
Exekutivdienst	27.204	83,1	3.089	23,9	-	-
Richter/Staatsanwalt	-	-	2.503	19,4	-	-
Ausbildung	149	0,5	885	6,9	62	2,3
sonstige	1.035	3,2	741	5,7	18	0,7

¹ Zum Fachdienst zählen jene Bediensteten, die insbesondere den Verwendungsgruppen C, E2a, A3, v3 zugeordnet sind, z.B. Teamassistent, Sachbearbeiter im Strafvollzug.

² Zum Mittleren Dienst zählen jene Mitarbeiter, die insbesondere den Verwendungsgruppen D, E2b, A4, v4 zugeordnet sind, z.B. Schreibkräfte, Facharbeiter mit Lehrabschluss.

³ Rechtspraktikanten, Ferialpraktikanten, in Ausbildung befindliche Bedienstete (z.B. „Polizeischüler“), freie Dienstnehmer etc.

Quellen: BRZ/BMF; RH

Das BMI hatte im Jahr 2012 mit 84,5 % den höchsten Anteil an Beamten (BMJ 58,9 %, BMASK 71,2 %). Dies war u.a. auf dienstrechtliche

Besonderheiten des Exekutivdienstes zurückzuführen (im Exekutivdienst können nur Beamte tätig sein). Der geringere Anteil an Beamten im BMJ im Vergleich zum BMASK beruhte auf der unterschiedlichen Altersstruktur (siehe TZ 9, Abbildung 4). Da die Belegschaft im BMJ deutlich jünger war als im BMASK, waren dort anteilig mehr Vertragsbedienstete und sonstige Beschäftigte tätig.⁸ Das BMI hatte im Jahr 2012 mit 21,2 % den vergleichsweise niedrigsten Frauenanteil, was mit dem hohen Anteil an Exekutivbediensteten (83,1 %; Frauenanteil 13,2 %) zusammenhing. In den beiden anderen Bundesministerien lag der Frauenanteil über 50 % (BMJ 53,4 %, BMASK 58,2 %).

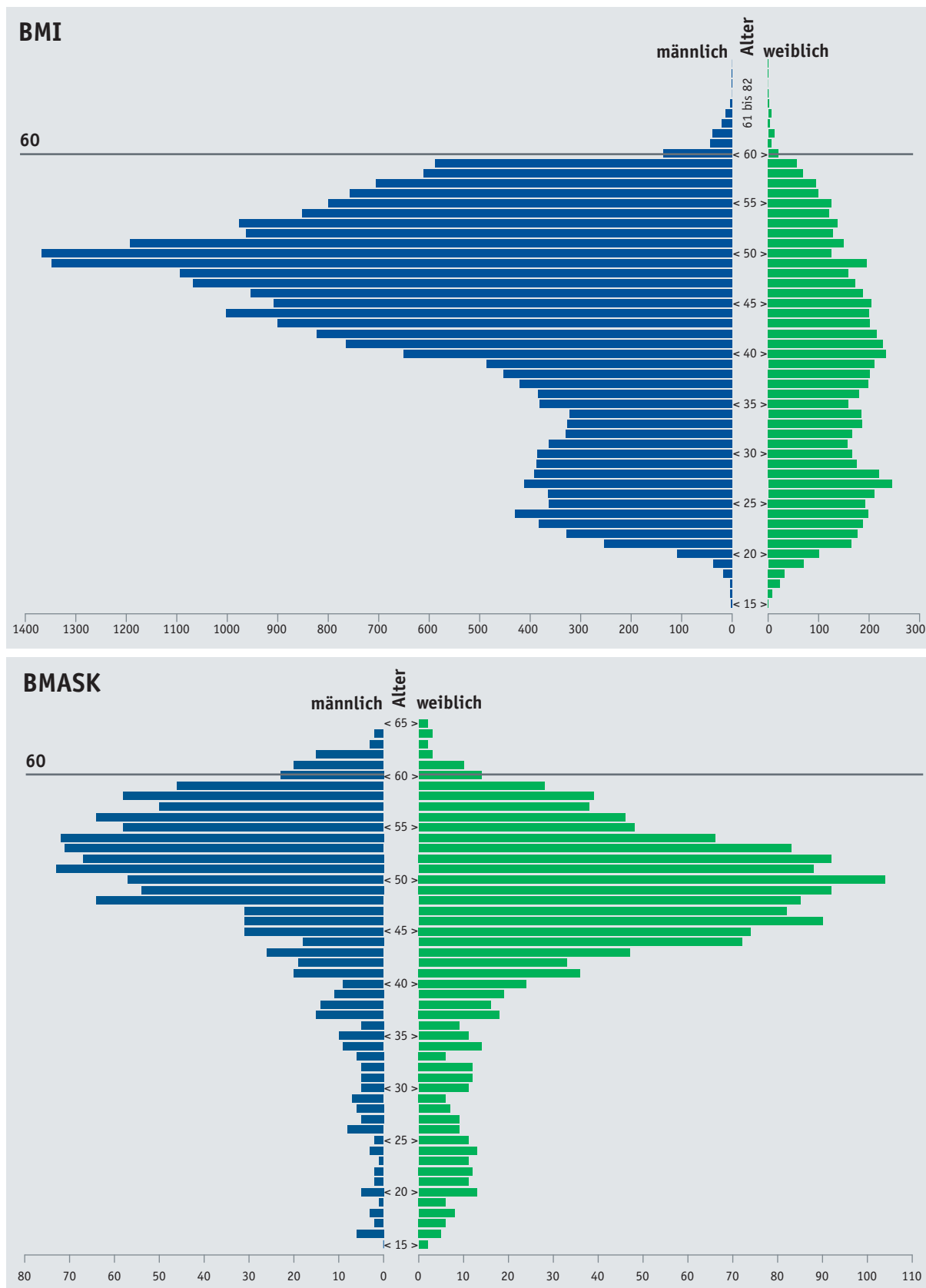
Der Akademikeranteil lag im Jahr 2012 im BMJ und im BMASK bei 25,9 %; im BMI bei 2,4 %. Hingegen war der Anteil an Bediensteten des Mittleren Dienstes im BMI mit 52,8 % vergleichsweise am höchsten.

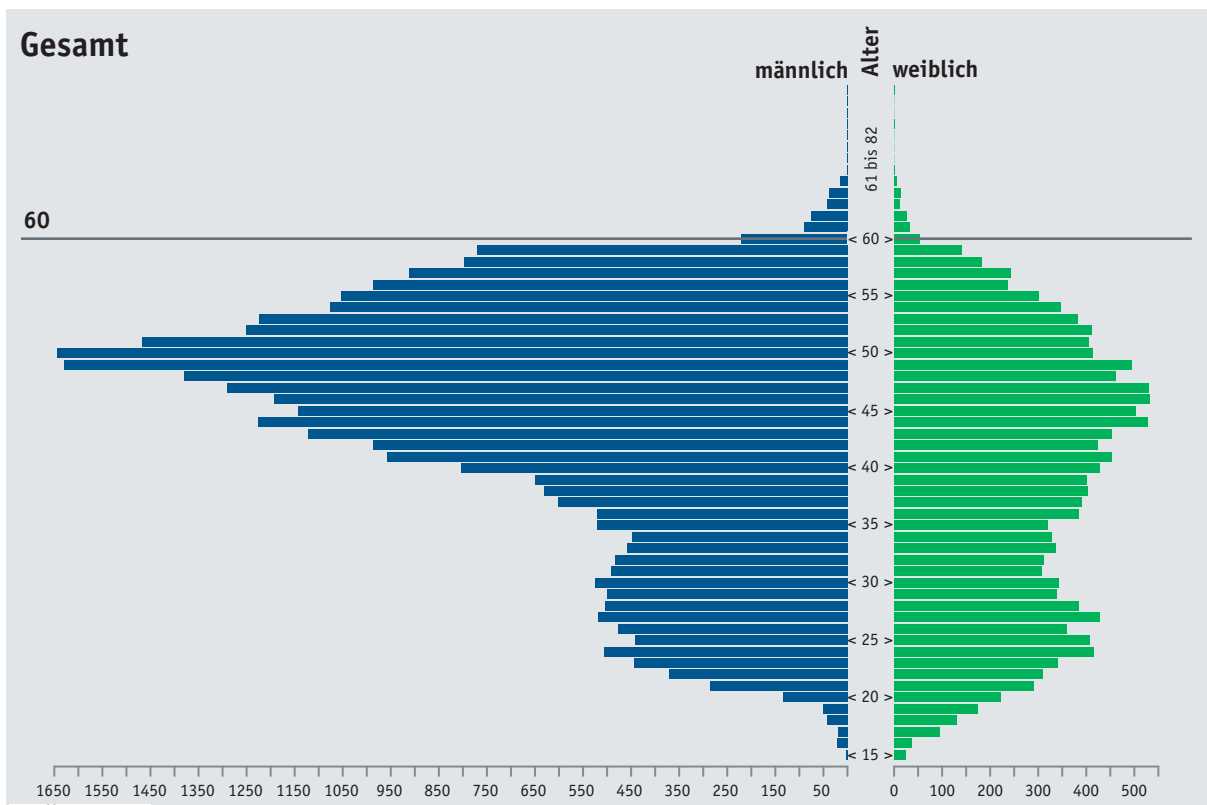
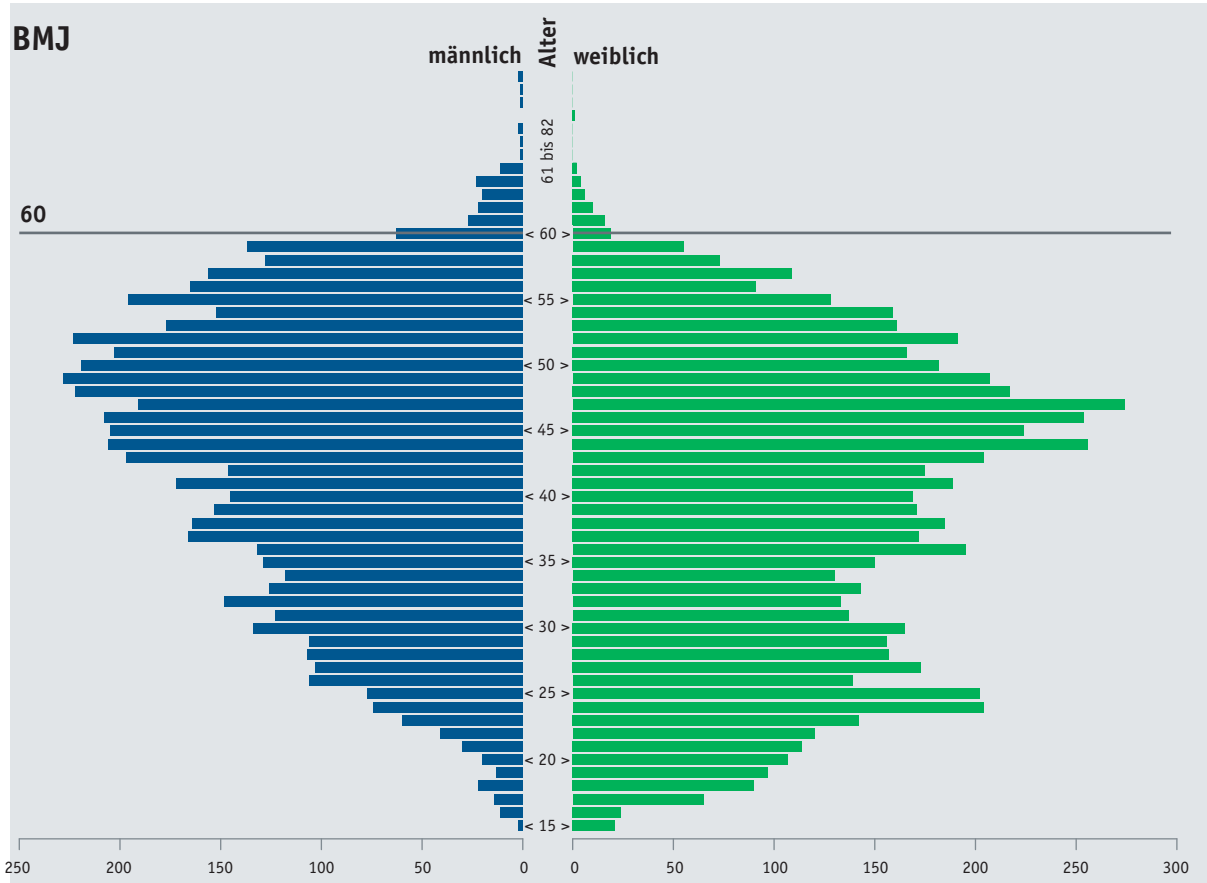
9.1 Die Altersstruktur der Bediensteten in den drei überprüften Bundesministerien zeigt folgende Abbildung:

⁸ Jüngere Mitarbeiter wurden wegen des Pragmatisierungsstops nicht mehr pragmatisiert. Dies wurde auch nicht dadurch ausgeglichen, dass Richter, Staatsanwälte etc. den Beamtenanteil erhöhen.

Personalwirtschaft in den ausgewählten
Bundesministerien

Abbildung 4: Altersstruktur in BMI, BMJ und BMASK nach Geschlecht, Anzahl in Köpfen, Dezember 2012 (Alterspyramiden)





Quelle: RH

Personalwirtschaft in den ausgewählten Bundesministerien

Die drei überprüften Bundesministerien wiesen ein relativ hohes Medianalter der Bediensteten auf. Im BMASK war die Altersstruktur im Vergleich am wenigsten ausgewogen. Im Dezember 2012 waren dort 50 % der Bediensteten über 50 Jahre. Im BMI war das Medianalter der Bediensteten zwar niedriger (rd. 45 Jahre), dies war jedoch in erster Linie auf die deutlich jüngeren weiblichen Bediensteten zurückzuführen und traf auf die zahlreicheren männlichen Bediensteten nur eingeschränkt zu. Im BMJ waren die durchschnittlich jüngsten Bediensteten tätig und die Struktur war – sowohl betreffend Alter als auch Frauenanteil – am ausgewogensten. Für alle überprüften Bundesministerien zeigte sich, dass die Anzahl der Bediensteten eines Jahrgangs in dem Jahr deutlich zurückging, in dem dieser Jahrgang das 60. Lebensjahr erreichte. Dieser Befund traf am ausgeprägtesten auf das BMI und leicht abgeschwächt auch auf die beiden anderen Bundesministerien zu.

9.2 (1) Der RH stellte kritisch fest, dass es keinem der drei überprüften Bundesministerien ausreichend gelungen war, Bedienstete über das Mindestpensionsantrittsalter hinaus (ab dem 60. Lebensjahr) in Beschäftigung zu halten. In diesem Zusammenhang verwies der RH auf seine Empfehlungen in TZ 19 bis 27.

(2) Weiters hielt der RH fest, dass aufgrund der Altersstruktur insbesondere im BMASK und im BMI mittelfristig mit starken Abgängen zu rechnen sein wird, solange die Bediensteten ab Vollendung des 60. Lebensjahres den vorzeitigen Ruhestand weiterhin im derzeitigen Umfang in Anspruch nehmen.

Der RH empfahl dem BMASK und dem BMI, eine möglichst ausgeglichene Altersstruktur anzustreben, indem insbesondere für Bedienstete, die älter als 60 Jahre sind, nicht-monetäre Anreize für eine Verlängerung der Erwerbstätigkeit gesetzt werden (siehe TZ 5 und 34), um das Wissen und die Erfahrungen dieser Mitarbeiter zu erhalten. Ohne entsprechende Gegenmaßnahmen könnte im Falle eines nahezu gleichzeitigen Abgangs einer großen Anzahl von Bediensteten die Aufgabenerfüllung gefährdet sein (wie insbesondere im BMASK spätestens ab dem Jahr 2022, aber auch im BMI spätestens ab dem Jahr 2025).

Dem BMJ empfahl der RH, die günstige Altersverteilung insbesondere durch Maßnahmen zur Verlängerung der Erwerbstätigkeit zu erhalten.

9.3 *Laut Stellungnahme des BMI diene neben anderen Maßnahmen das weiterentwickelte Mitarbeitergespräch in Form eines Leistungs- und Entwicklungsdialoogs sowohl der Motivationsförderung als auch dem Aufzeigen neuer beruflicher Perspektiven und der persönlichen Weiterentwicklung.*

Das BMI verwies weiters darauf, dass für die Generation 50+ vermehrt berufliche Perspektiven angeboten würden. So bestünden laufende Überlegungen zur Einrichtung von eigens für diese Generation vorgesehenen Arbeitsplätzen sowie zu altersgerechten Fach- und Führungskarrieren der Mitarbeiter. Die Ressourcen an Erfahrung, Wissen und sozialer Kompetenz dieser Mitarbeiter müssten genutzt werden. Aufgrund der zu erwartenden massiven Pensionsabgänge in den nächsten Jahren sei es von hoher Bedeutung, konkrete Maßnahmen zur Sicherung und Weitergabe des relevanten Wissens zu setzen.

Zur Sicherung der Ressource Wissen verwies das BMI auf das seit dem Jahr 2012 bestehende Büro für Qualitäts- und Wissensmanagement, die Entwicklung einer Wissensstrategie und die Definition konkreter Wissensziele für das gesamte Ressort. Die Wissensziele sollten darlegen, ob und in welchem Umfang und nach welchen formalen Regeln Wissensmanagement im BMI betrieben werden solle. Im Mittelpunkt der strategischen Maßnahmen stehe die langfristige Ausrichtung der Organisation auf den Umgang mit Wissen. Sie würde somit den künftigen Kompetenzbedarf des BMI beschreiben. Operative Wissensziele sollten die normativen und strategischen Vorgaben in konkrete Teilziele übersetzen, die Infrastruktur des Wissensmanagements optimieren und die Angemessenheit der Interventionen sichern. Eine Wissensdatenbank sei bereits im Intranet realisiert.

Zur Empfehlung, die günstige Altersverteilung insbesondere durch Maßnahmen zur Verlängerung der Erwerbstätigkeit zu erhalten, führte das BMJ aus, dass das umfangreiche Fortbildungsprogramm für Beamte, Vertragsbedienstete, Richter und Staatsanwälte einen wichtigen Beitrag zu einem längeren Verbleib der Bediensteten im Erwerbsleben leiste. Im Rahmen der Planungen würde auch auf die Bedürfnisse der bereits länger im Dienst stehenden Bediensteten eingegangen. Ein Projekt zur betrieblichen Gesundheitsförderung im Justizressort sei angedacht. Zahlreiche Seminare mit allgemeiner Zielgruppe (z.B. „Beruf und Familie – verschiedene Welten voneinander Lernen“ oder „Selbstcoaching – keine Chance dem Burnout“) seien auch an ältere Bedienstete gerichtet oder würden von älteren Bediensteten verstärkt besucht. Spezifische Weiterbildungen für langjährige Richter und Staatsanwälte, wie etwa „50plus-Fit für die Zukunft“ oder „Arbeitsbewältigung und Arbeitszufriedenheit ab 50“, hätten in den Jahren 2014 und 2015 stattgefunden bzw. würden noch stattfinden.

Das BMASK verwies in der Stellungnahme auf seine Bestrebungen, eine ausgeglichene Altersstruktur zu erreichen. Die Empfehlung des RH, die-

Personalwirtschaft in den ausgewählten Bundesministerien

ses Ziel durch eine Verlängerung der Erwerbstätigkeit für Bedienstete, die älter als 60 Jahre sind, zu verfolgen, sei für das BMASK angesichts des hohen Durchschnittsalters der Belegschaft logisch nicht nachvollziehbar. Trotz dieses realen Zielkonflikts (ausgeglichene Altersstruktur versus Verlängerung der Erwerbstätigkeit) sei das BMASK bestrebt, ausgewogene Maßnahmen zu setzen, um hinsichtlich beider Ziele mittelfristig Verbesserungen zu erreichen.

- 9.4** Zur Stellungnahme des BMASK stellte der RH klar, dass die besondere Altersstruktur im BMASK zwar berücksichtigt werden muss, die Sicherung einer ausgeglichenen Altersstruktur jedoch eine zukünftige Ausrichtung beschreibt. In Anbetracht des hohen Anteils an über 50-jährigen Mitarbeitern könnte eine Erhöhung des tatsächlichen Pensionierungsalters helfen, die mittelfristig bevorstehenden Veränderungen in der Personalstruktur besser zu bewerkstelligen.

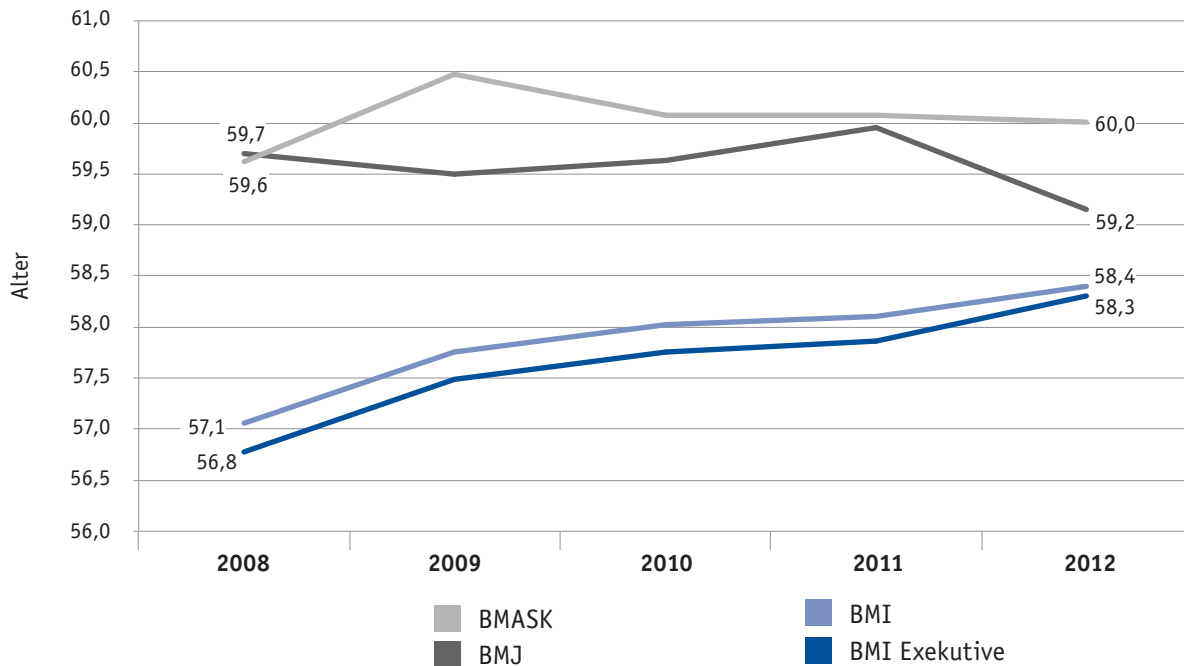
Pensionierungsdaten im Vergleich der Bundesministerien

- 10.1** (1) In den drei überprüften Bundesministerien betrug der Personalstand zum 31. Dezember 2012 insgesamt 48.293 Personen, davon waren 37.153 als Beamte und 9.361 als Vertragsbedienstete tätig, der Rest entfiel auf die Gruppe „Sonstige Bedienstete“.

Der RH wertete SAP-Bestandsdaten von den 63.100 Personen aus, die in den Jahren 2008 bis 2012 im SAP-Datensatz enthalten waren.⁹ Die darin insgesamt 17.856 Austritte setzten sich wie folgt zusammen: 4.447 Beamte traten in den Ruhestand, der Rest betraf insbesondere Vertragsbedienstete, die in Pension gingen, und darüber hinaus jene Personen, deren Vertrag endete (z.B. Gerichtsjahr) oder die den Arbeitsplatz wechselten.

Im Vergleich stellte sich das durchschnittliche Pensionsantrittsalter aller Bediensteten (d.h. Beamte, Vertragsbedienstete und sonstige Bedienstete) wie folgt dar:

⁹ Ein Bediensteter konnte zweimal im SAP aufscheinen, wenn er z.B. in einem Jahr vom Vertragsbediensteten- in den Beamtenstatus wechselt.

Abbildung 5: Durchschnittliches Pensionsantrittsalter 2008 bis 2012 im Vergleich der
Bundesministerien

Quelle: RH

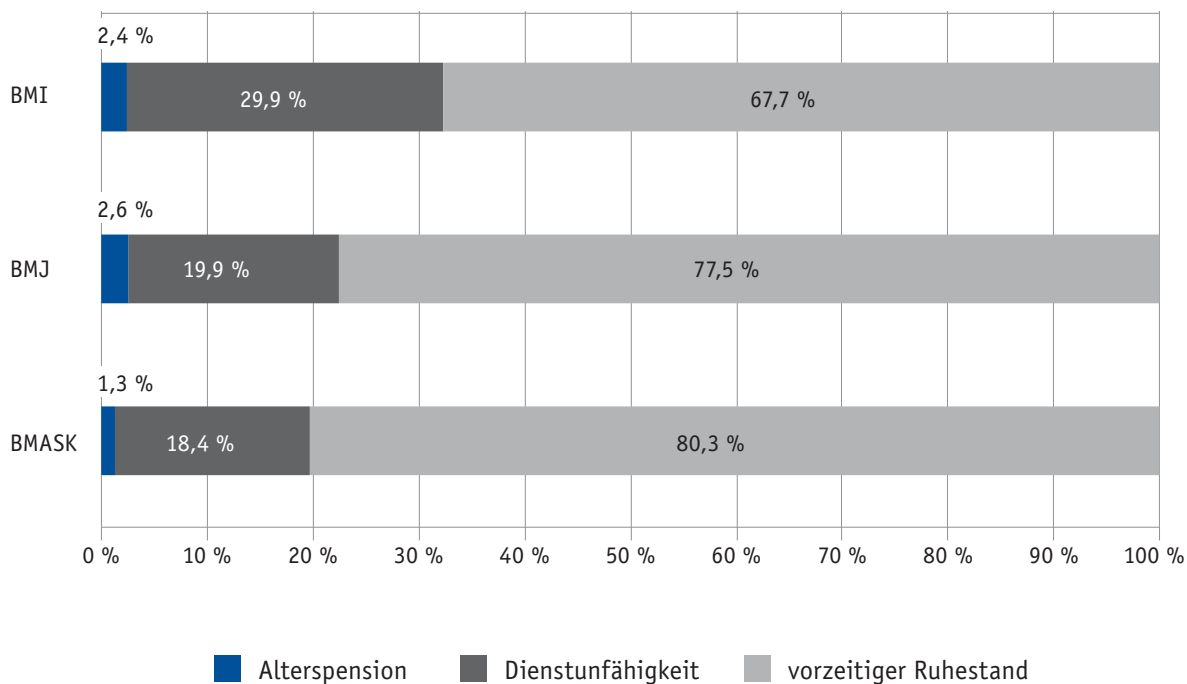
Das höchste Pensionsantrittsalter wies im Zeitraum 2008 bis 2012 bei gleichbleibender Tendenz das BMASK mit rd. 60 Jahren auf, gefolgt vom BMJ mit einem tendenziell sinkenden Pensionsantrittsalter von 59,6 Jahren (2008) auf 59,2 Jahre (2012) und dem BMI.

Im BMI lag das Pensionsantrittsalter der Exekutivbediensteten unterhalb jenem der Verwaltungsbediensteten. Bei beiden Beschäftigtengruppen des BMI wies das Pensionsantrittsalter jedoch – ausgehend von einem gegenüber BMASK und BMJ niedrigen Niveau – eine steigende Tendenz auf (von 56,8 Jahren (2008) auf 58,3 Jahre (2012) bei den Exekutivbediensteten und von 57,1 Jahren (2008) auf 58,4 Jahre (2012) bei allen Bediensteten).

(2) Bei den Beamten im Verwaltungsdienst verteilten sich die Rechtstitel für die Ruhestandsversetzungen in den drei Bundesministerien wie folgt:

Personalwirtschaft in den ausgewählten Bundesministerien

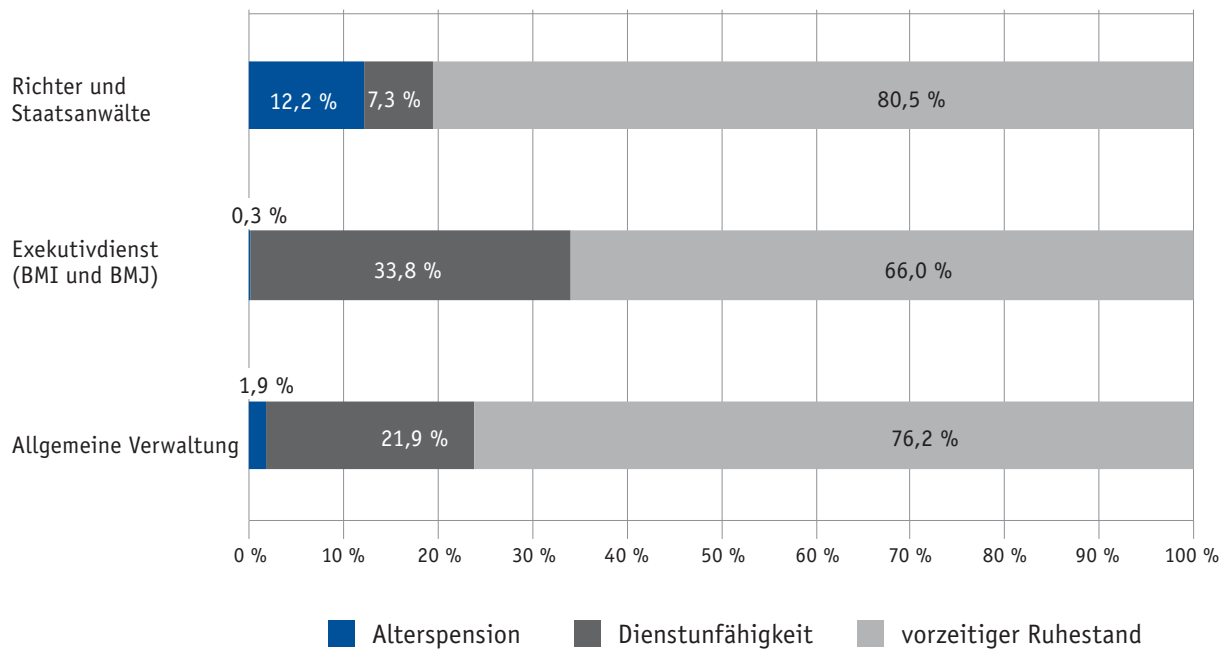
Abbildung 6: Beamte im Verwaltungsdienst, Ruhestandsversetzungen nach Rechtstiteln im Vergleich der Bundesministerien, 2010 bis 2012



Quelle: RH

In allen drei Bundesministerien verzeichnete bei den Beamten im Verwaltungsdienst der vorzeitige Ruhestand für Langzeitversicherte den höchsten Anteil (67,7 % bis 80,3 %). Das BMI wies mit 29,9 % vergleichsweise den höchsten Anteil an Ruhestandsversetzungen wegen Dienstunfähigkeit auf. Die Alterspension (Übertritt in den Ruhestand im gesetzlichen Pensionsantrittsalter von 65 Jahren) machte in allen drei Bundesministerien einen geringen Anteil aus, wobei dieser im BMJ mit 2,6 % vergleichsweise am höchsten war. Dies bestätigte sich auch durch die folgende Abbildung über die Aufteilung der Ruhestandsversetzungen nach Rechtstiteln und ausgewählten Mitarbeiterkreisen:

Abbildung 7: Rechtstitel von Ruhestandsversetzungen nach ausgewählten Mitarbeiterkreisen, 2010 bis 2012



Rundungsdifferenzen möglich

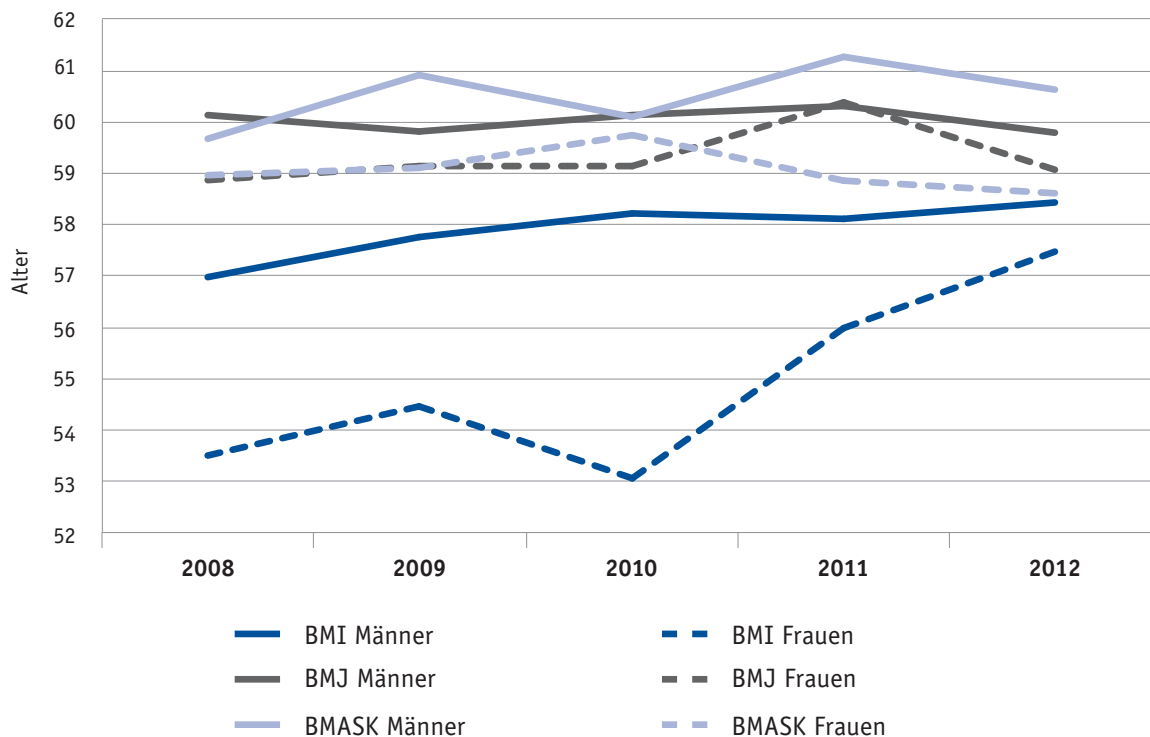
Quelle: RH

Richter und Staatsanwälte hatten mit 12,2 % einen vergleichsweise hohen Anteil an Alterspensionen. Im Exekutivdienst kam die Alterspensionierung mit 0,3 % nur in äußerst geringem Ausmaß vor.

(3) Bezogen auf alle Bediensteten (Beamte, Vertragsbedienstete und sonstige Bedienstete) stellte sich das Pensionsantrittsalter von Frauen und Männern im Vergleich wie folgt dar:

Personalwirtschaft in den ausgewählten
Bundesministerien

Abbildung 8: Pensionsantrittsalter Frauen und Männer im Vergleich der Bundesministerien, 2008 bis 2012



Quelle: RH

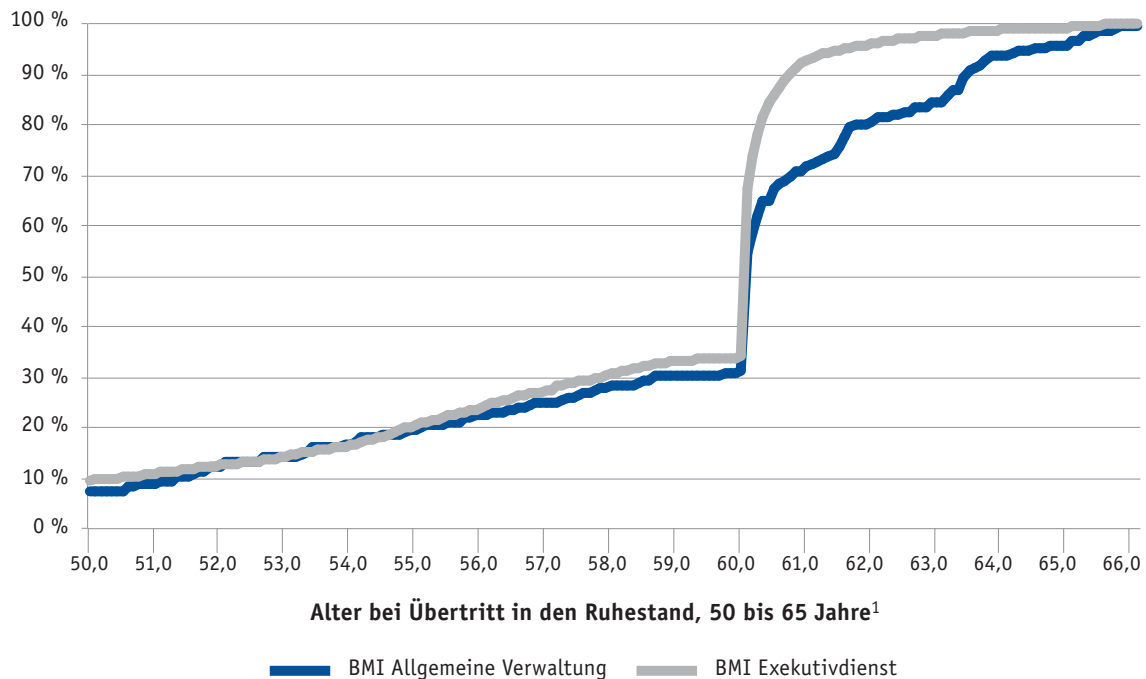
In allen drei Bundesministerien traten die weiblichen Bediensteten früher in den Ruhestand als die männlichen, und zwar durchschnittlich um 0,64 Jahre bezogen auf die Jahre 2008 bis 2012. Im BMI betrug die Differenz zwischen Männern und Frauen im Durchschnitt drei Jahre. Das BMASK wies im Jahr 2012 mit einem Wert von rund zwei Jahren die vergleichsweise höchste Differenz zwischen Männern und Frauen auf.

(4) Die Altersverteilung bei Übertritt in den Ruhestand zwischen dem 55. und dem 65. Lebensjahr¹⁰ stellte sich für die überprüften Bundesministerien im Prüfzeitraum 2008 bis 2012 wie folgt dar (die Abbildungen weisen dabei jenen Prozentsatz der Ruhestandsversetzungen aus, der bis zu einem gewissen Antrittsalter erfolgte):

¹⁰ Bei den vorliegenden Auswertungen umfasst der Begriff „vorzeitiger Ruhestand“ nach dem Verständnis des RH alle Ruhestandsversetzungen vor der Vollendung des 65. Lebensjahres, die nicht wegen Dienstunfähigkeit erfolgten.

a) BMI

Abbildung 9: Altersverteilung bei Übertritt in den Ruhestand nach Mitarbeiterkreisen im BMI



¹ Beamte treten gemäß § 13 BDG mit Ablauf des 65. Jahres nach dem Jahr ihrer Geburt in den Ruhestand über.

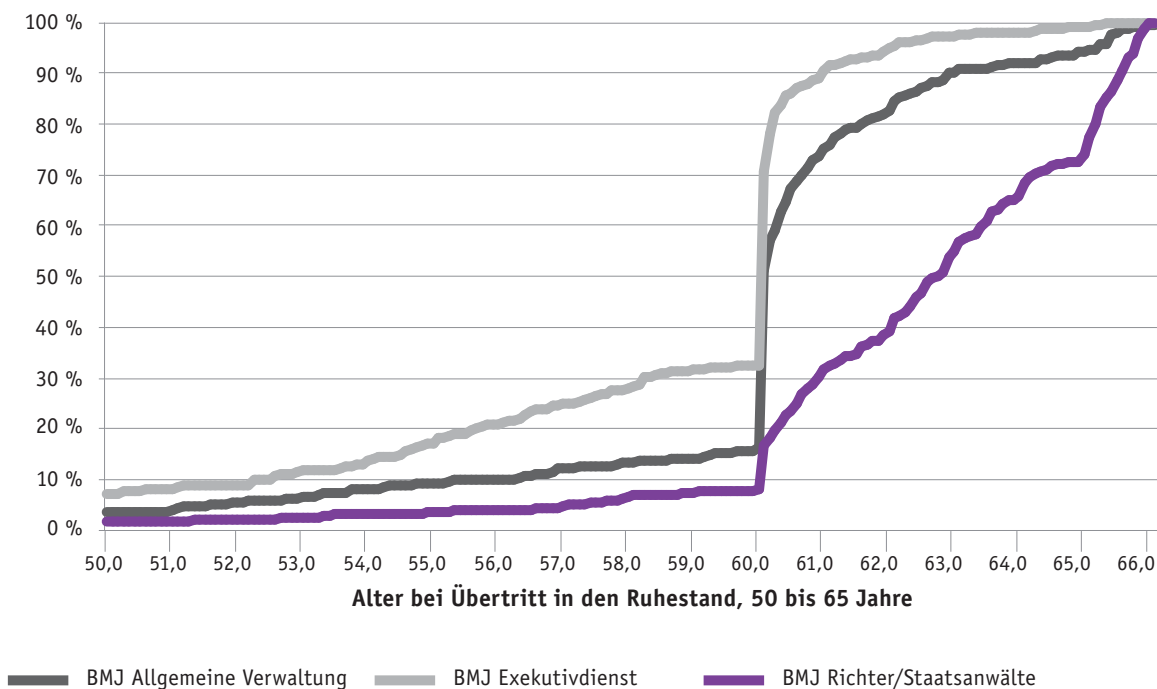
Quelle: RH

Rund ein Drittel (34,2 %) der Ruhestandsversetzungen im BMI erfolgte bis zum Alter von 60 Jahren. Mit dem monatsgenauen Erreichen des 60. Lebensjahres stieg dieser Anteil auf rund zwei Drittel (67,3 %) an. Dies bedeutet, dass 33,1 % der Exekutivbediensteten im BMI mit exakt 60 Jahren in den Ruhestand übertraten. Im Alter von bis zu 61 Jahren waren 91,3 % der Ruhestandsübertritte von Exekutivbediensteten des BMI erfolgt.

Bei den Verwaltungsbediensteten des BMI zeigte sich – obschon weniger ausgeprägt – die gleiche Systematik des frühestmöglichen Zeitpunkts des Übertritts in den Ruhestand.

b) BMJ

Abbildung 10: Altersverteilung bei Übertritt in den Ruhestand nach Mitarbeiterkreisen im BMJ

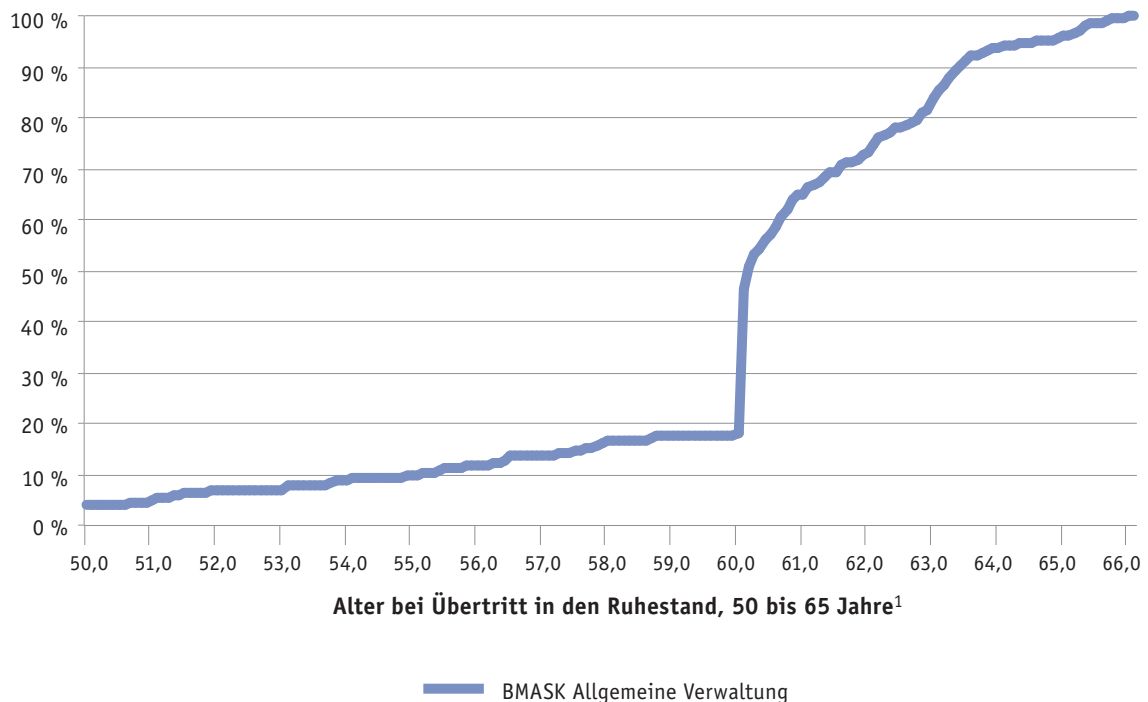


Quelle: RH

Ähnlich wie im BMI erfolgten im BMJ in allen Mitarbeiterkreisen die meisten Ruhestandsversetzungen im Alter von monatsgenau 60 Jahren. Auch hier war der Exekutivdienst Spitzenreiter mit 38 %, der Wert für die allgemeine Verwaltung lag bei 35,1 %. Bei den Richtern und Staatsanwälten trat dieses Verhalten deutlich abgeschwächt auf: 8,7 % traten mit exakt 60 Jahren in den Ruhestand über. 22,6 % der Ruhestandsübertritte von Richtern und Staatsanwälten erfolgten im Alter von über 65 Jahren¹¹, bei den Verwaltungs- und Exekutivbediensteten des BMJ traf dies auf 5,2 % bzw. 1,1 % zu.

¹¹ Da Richter im Laufe des Jahres, in dem sie das 65. Lebensjahr vollenden, in den Ruhestand übertreten mussten, konnten sie bei einem Geburtstag zu Beginn des Jahres zum Zeitpunkt des Übertritts in den Ruhestand auch älter als 65 Jahre sein.

c) BMASK

Abbildung 11: Altersverteilung bei Übertritt in den Ruhestand nach Mitarbeiterkreisen im
BMASK

¹ Beamte treten gemäß § 13 BDG mit Ablauf des 65. Jahres nach dem Jahr ihrer Geburt in den Ruhestand über.

Quelle: RH

Auch im BMASK erfolgten die meisten Ruhestandsversetzungen mit 60 Jahren (28,1 % der Fälle).

10.2 (1) Der RH hielt fest, dass auch im Verwaltungsdienst der Anteil des vorzeitigen Ruhestandes bei Beamten in allen drei Bundesministerien vergleichsweise am höchsten war. Der RH unterstrich mit diesen Auswertungen seine Feststellung, dass die meisten Bediensteten zum frühestmöglichen Zeitpunkt in den Ruhestand traten und wies kritisch darauf hin, dass in den drei überprüften Bundesministerien nur ein geringer Anteil der pensionierten Bediensteten das gesetzliche Pensionsantrittsalter erreichte.

Er empfahl daher dem BMI, dem BMJ und dem BMASK, die Arbeitskraft und die Erfahrungen der Bediensteten zwischen 60 Jahren und dem Regelpensionsalter von 65 Jahren verstärkt zu nutzen, um deren Motivation zu erhalten und damit den Anteil an Pensionierungen im Regelpensionsalter zu erhöhen.

(2) Zudem wies der RH insbesondere darauf hin, dass der Anteil an Ruhestandsversetzungen wegen Dienstunfähigkeit bei den Bediensteten des BMI auch im Bereich der Allgemeinen Verwaltung mit knapp 30 % vergleichsweise hoch war.

Er empfahl dem BMI, die Gründe dafür näher zu analysieren und entsprechende Maßnahmen zu entwickeln (siehe TZ 21, 23, 25, 27, 29).

(3) Im Hinblick darauf, dass das Pensionsantrittsalter der weiblichen Bediensteten im BMI im Prüfungszeitraum durchschnittlich um drei Jahre und im BMASK im Jahr 2012 rund zwei Jahre unter dem der Männer lag, empfahl der RH dem BMI und dem BMASK, entsprechende Analysen in der Zielgruppe der Frauen durchzuführen und gemeinsam mit den Betroffenen Anreize für einen längeren Verbleib im Erwerbsleben zu entwickeln.

10.3 *Das BMI verwies in seiner Stellungnahme darauf, dass für die Generation 50+ vermehrt berufliche Perspektiven angeboten würden. Die Ressourcen an Erfahrung, Wissen und sozialer Kompetenz dieser Mitarbeiter müssten genutzt werden. Aufgrund der zu erwartenden massiven Pensionsabgänge in den nächsten Jahren sei es von hoher Bedeutung, konkrete Maßnahmen zur Sicherung und Weitergabe des relevanten Wissens zu setzen. Weiters kündigte das BMI an, dass beabsichtigt sei, im Rahmen sämtlicher Maßnahmen auch genderspezifische Unterschiede zu erheben und deren Ursachen zu erforschen.*

Zur Empfehlung, die Gründe für den vergleichsweise hohen Anteil an Ruhestandsversetzungen wegen Dienstunfähigkeit auch im Bereich der Allgemeinen Verwaltung des BMI näher zu analysieren und entsprechende Maßnahmen zu entwickeln, sagte das BMI eine Berücksichtigung bei zukünftigen Überlegungen zur Personalentwicklung zu.

Das BMJ wies, wie bereits in seiner Stellungnahme zu TZ 7 und 9 erwähnt, darauf hin, dass das umfangreiche Fortbildungsprogramm für Beamte, Vertragsbedienstete, Richter und Staatsanwälte einen wichtigen Beitrag zu einem längeren Verbleib der Bediensteten im Erwerbsleben leistete. Weiters führte das BMJ aus, dass seit längerem Listen von Interessenten für Auslands- und Experteneinsätze geführt würden, die sich gezielt auch an ältere Mitarbeiter mit entsprechender Berufserfahrung in Justizverwaltung und -management richteten.

Das BMASK führte in seiner Stellungnahme aus, dass die Ergebnisse der MitarbeiterInnenbefragung des Bundes im Jahr 2011 gezeigt hätten, dass die Motivation im BMASK in allen Altersgruppen über dem Bundesdurchschnitt von 66,5 % liege. Die höchste Motivation sei in der

Altersgruppe der 46- bis 55-Jährigen gegeben (70,1 %). Um die Motivation auch bei Mitarbeitern, die das 60. Lebensjahr vollendet haben, zu erhalten, bestehe im BMASK grundsätzlich die Möglichkeit, Telearbeit in Anspruch zu nehmen. Im übrigen wies das BMASK auf diverse Maßnahmen im Rahmen des Projekts „Productive Ageing“ hin, die auf die Angleichung des faktischen Pensionsantrittsalters an das Regelpensionsalter von 65 Jahren hingewirkt hätten.

Zum niedrigeren Pensionsantrittsalter von Frauen bemerkte das BMASK, dass die dem Prüfungsergebnis des RH zugrundeliegenden Auswertungen auch weibliche Vertragsbedienstete erfasst hätten und für diese das Regelpensionsalter gemäß ASVG/APG bei 60 Jahren liege.

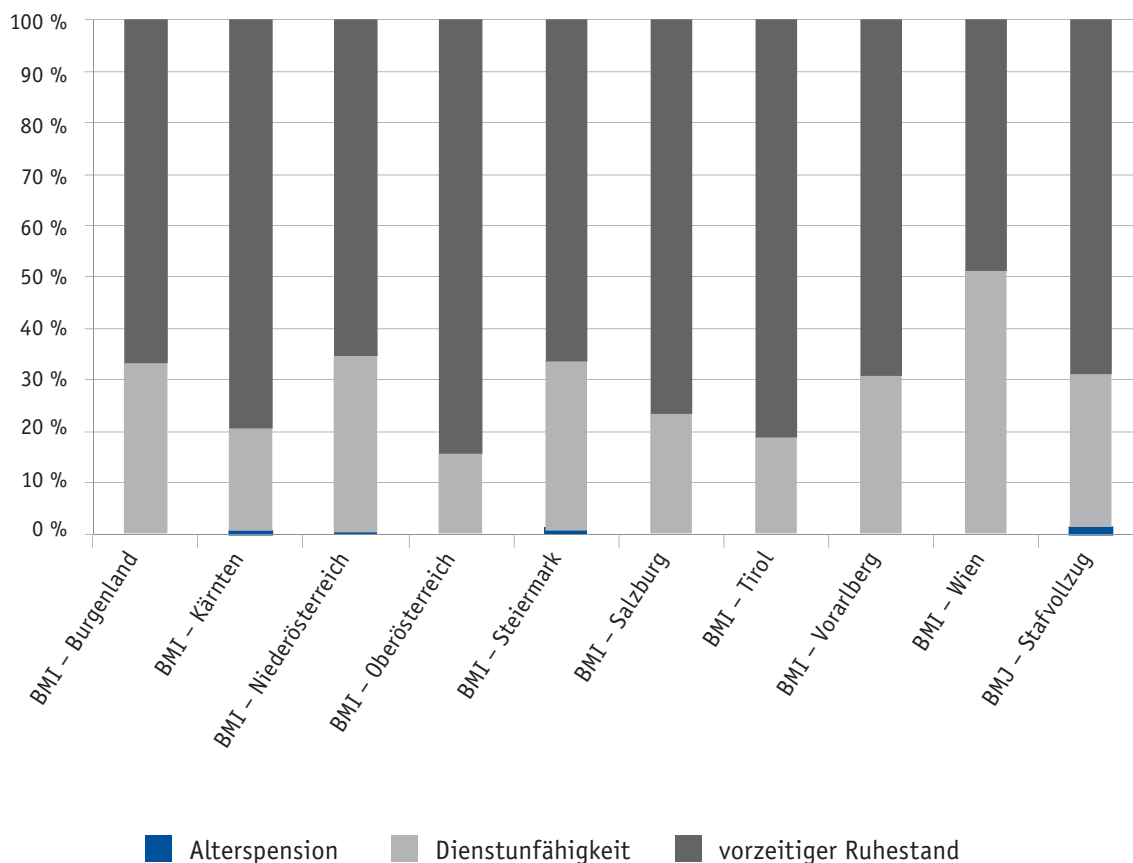
- 10.4** Zur Stellungnahme des BMASK betreffend das niedrigere Pensionsantrittsalter von Frauen führte der RH aus, dass Auswertungen der Personaldaten des BMASK durch den RH ergaben, dass im Prüfungszeitraum der Altersunterschied zwischen weiblichen Beamten mit durchschnittlich 59 Jahren und weiblichen Vertragsbediensteten mit durchschnittlich 59,8 Jahren zum Zeitpunkt der Pensionierung zu gering war, um die Argumentation des BMASK zu stützen. Zudem lag das durchschnittliche Pensionsantrittsalter der weiblichen Vertragsbediensteten sogar höher als das der weiblichen Beamten. Der RH hielt seine Empfehlung daher auch für das BMASK aufrecht.

Vergleiche zwischen
der Exekutive im BMI
und im BMJ

- 11.1** Die Anteile an Ruhestandsversetzungen wegen Dienstunfähigkeit im Exekutivdienst des BMI (Sicherheitsexekutive) stellte sich im Bundesländervergleich sowie im Vergleich mit der Exekutive des BMJ (Strafvollzugsexekutive) wie folgt dar:

Personalwirtschaft in den ausgewählten Bundesministerien

Abbildung 12: Arten der Ruhestandsversetzungen der Exekutivbediensteten 2010 bis 2012; Bundesländervergleich (BMI) sowie Vergleich BMI und BMJ



Quelle: RH

Der Großteil der Ruhestandsversetzungen erfolgte in Form des vorzeitigen Ruhestandes für Langzeitversicherte. In den Jahren 2010 bis 2012 gab es lediglich im BMJ (Strafvollzugsexekutive) drei Ruhestandsversetzungen aufgrund Erreichens des gesetzlichen Pensionsantrittsalters. Ein Vergleich des Anteils an Ruhestandsversetzungen wegen Dienstunfähigkeit zwischen den BMI-Exekutivbediensteten in den Bundesländern zeigte, dass in Oberösterreich dieser Anteil mit 19,3 % weit unter dem österreichweiten Durchschnitt von 33,2 % lag; in Wien lag dieser Anteil bei knapp 50 %. In der Exekutive des Strafvollzugs (BMJ) lag der Anteil mit 29,8 % etwas unter dem Österreichschnitt der Sicherheitsexekutive.

Ein Vergleich der Durchschnittsalter bei Ruhestandsversetzungen wegen Dienstunfähigkeit und bei vorzeitigem Ruhestand bei Exekutivbediensteten des BMI und des BMJ zeigt folgendes Bild:

Tabelle 6: Durchschnittsalter bei Ruhestandsversetzungen wegen Dienstunfähigkeit und vorzeitigem Ruhestands im Vergleich BMI und BMJ sowie Bundesländervergleich (2010 bis 2012)

	Dienstunfähigkeit	vorzeitiger Ruhestand	gesamt
	in Lebensjahren		
Burgenland	51,9	60,2	57,4
Kärnten	55,0	60,5	59,5
Niederösterreich	53,2	60,4	57,9
Oberösterreich	53,9	60,3	59,0
Steiermark	53,2	60,7	58,2
Salzburg	52,6	60,4	58,5
Tirol	54,1	60,5	58,9
Vorarlberg	50,5	60,3	56,7
Wien	51,4	60,3	55,9
Durchschnitt aller Exekutivbediensteten (BMI)	52,6	60,4	58,0
Strafvollzug (BMJ)	53,5	60,4	58,4
Durchschnitt aller Exekutivbediensteten (BMI und BMJ)	52,7	60,4	58,0

Quellen: BMI; BMJ

Während das Durchschnittsalter bei einer vorzeitigen Ruhestandsversetzung für Langzeitversicherte sowohl in der Sicherheitsexekutive als auch in der Strafvollzugsexekutive bundesweit einheitlich knapp über 60 Jahren lag, schwankte das Durchschnittsalter bei Ruhestandsversetzungen wegen Dienstunfähigkeit zwischen 50,5 Jahren in Vorarlberg und 55,0 Jahren in Kärnten. Wien lag mit 51,4 Jahren gemeinsam mit dem Burgenland mit 51,9 Jahren im unteren Bereich. Die Strafvollzugsexekutive lag mit einem Durchschnittsalter von 53,5 Jahren leicht über dem österreichischen Gesamtdurchschnitt (BMI und BMJ) von 52,7 Jahren.

11.2 (1) Der RH stellte fest, dass der Anteil an Ruhestandsversetzungen wegen Dienstunfähigkeit in der Exekutive von BMI und BMJ mit 33 % rund ein Drittel aller Ruhestandsversetzungen ausmachte. Dies senkte

Personalwirtschaft in den ausgewählten Bundesministerien

auch das Gesamtantrittsalter auf durchschnittlich 58 Jahre und wirkte sich in hohem Maß negativ auf die Dauer der Erwerbstätigkeit aus.

(2) Der RH hielt kritisch fest, dass der Altersunterschied bei der Ruhestandsversetzung wegen Dienstunfähigkeit zwischen Vorarlberg mit 50,5 Jahren und Kärnten mit 55 Jahren 4,5 Jahre betrug. Auch Wien lag mit 51,4 Jahren am unteren Ende der Skala. Diese erheblichen Unterschiede ließen sich nach Ansicht der RH nicht ausschließlich mit einer erhöhten Arbeitsbelastung oder mit der unterschiedlichen Altersstruktur begründen.

Der RH empfahl dem BMI, die Unterschiede zwischen den Bundesländern genauer zu analysieren und gute Praktiken in einzelnen Bundesländern den anderen zur Verfügung zu stellen, um ein gegenseitiges Lernen zu ermöglichen.

11.3 *Das BMI nahm die Anregung auf und sagte zu, sie in den zukünftigen Überlegungen zur Personalentwicklung und zum Generationenmanagement zu berücksichtigen.*

Stichproben

Überblick

12 (1) Wie in TZ 1 ausgeführt, zog der RH zur Überprüfung möglicher Unterschiede der Pensionierungsverfahren des BMI, des BMJ und des BMASK repräsentative Zufallsstichproben über die Jahre 2008 bis 2012. Sie umfassten 86 Fälle. Da sich die Fälle eines vorzeitigen Ruhestandes für Langzeitversicherte als weitestgehend gleichartig erwiesen¹², erweiterte der RH zur Konzentration auf die Dienstunfähigkeitspension die Stichprobe um 46 zusätzliche Fälle. Von den insgesamt 132 Fällen betrafen 53 das BMI, 42 das BMJ und 37 das BMASK.

(2) Zur Analyse bundesländerspezifischer Unterschiede im Bereich des BMI zog der RH eine zweite Zufallsstichprobe im Umfang von 148 Fällen in der Landespolizeidirektion (LPD) mit dem höchsten Pensionsantrittsalter (Oberösterreich) und in jener mit dem niedrigsten Pensionsantrittsalter (Wien)¹³ (Oberösterreich 70 Fälle, Wien 78 Fälle).

(3) Im BMI überprüfte der RH anhand der Stichproben bei insgesamt 182 Ruhestandsversetzungen der LPD Wien und der LPD Oberösterreich sowie der Zentralstelle die Pensionierungspraxis.¹⁴ Aus der Zen-

¹² 19 Fälle wurden in die weitere vertiefte Überprüfung nicht mehr einbezogen.

¹³ Basis war jeweils der Durchschnittswert für die Exekutivbediensteten über die Jahre 2008 bis 2011.

¹⁴ Darin enthalten sind auch die oben erwähnten 53 Fälle des BMI.

tralstelle bezog er für den Prüfungszeitraum alle Ruhestandsversetzungen wegen Dienstunfähigkeit (34 Fälle) in die Stichprobe ein. Die Stichprobe umfasste dabei 115 Ruhestandsversetzungen wegen Dienstunfähigkeit, 56 Fälle eines vorzeitigen Ruhestandes für Langzeitversicherte, drei Ruhestandsversetzungen gemäß § 13 BDG und acht gemäß § 22a Abs. 1 Bundesbediensteten-Sozialplangesetz.

(4) Die Stichprobe des BMJ umfasste 42 Ruhestandsversetzungen, davon 26 Fälle eines vorzeitigen Ruhestandes für Langzeitversicherte und 16 wegen Dienstunfähigkeit.

(5) Die Stichprobe des BMASK umfasste 37 Ruhestandsversetzungen. Davon entfielen 23 auf vorzeitige Ruhestandsversetzungen für Langzeitversicherte¹⁵ und 14 auf Ruhestandsversetzungen wegen Dienstunfähigkeit¹⁶.

Gründe für Ruhestandsversetzungen

13.1 (1) Der RH wertete die aus der Stichprobe gezogenen Ruhestandsversetzungen wegen Dienstunfähigkeit hinsichtlich der Ruhestandsversetzung auf Antrag oder von Amts wegen sowie hinsichtlich der Ursachen der Ruhestandsversetzungen (psychisch, physisch) aus. Die nachfolgende Tabelle stellt die Durchschnittswerte dieser Auswertungen dar:

Tabelle 7: Übersicht Stichproben zu Ruhestandsversetzungen gemäß §§ 14 und 15 BDG in den Jahren 2008 bis 2012			
Indikatoren	BMI	BMJ	BMASK
	Anzahl		
Ruhestandsversetzungen gemäß § 15 BDG	56	26	23
Ruhestandsversetzungen gemäß § 14 BDG gesamt	115	16	14
<i>davon</i>			
<i>Ruhestandsversetzungen gemäß § 14 BDG auf Antrag</i>	31	5	8
<i>Ruhestandsversetzungen gemäß § 14 BDG von Amts wegen</i>	84	11	6
<i>Pensionierungsgründe psychisch</i>	54	8	5
<i>Pensionierungsgründe physisch</i>	48	5	5
<i>Pensionierungsgründe psychisch und physisch</i>	13	3	4

Quelle: RH

¹⁵ zehn in der Zentralstelle, acht im Arbeitsinspektorat und fünf im Bundessozialamt

¹⁶ drei in der Zentralstelle, drei im Arbeitsinspektorat und acht im Bundessozialamt

Im BMI und im BMJ erfolgten Ruhestandsversetzungen wegen Dienstunfähigkeit mehr als doppelt so oft von Amts wegen wie auf Antrag. Die psychischen Pensionierungsgründe überwogen im BMI und im BMJ, im BMASK war die Verteilung zwischen psychischen und physischen Pensionierungsgründen ausgeglichen.

(2) Keines der drei überprüften Bundesministerien erhob systematisch die Gründe für eine Ruhestandsversetzung wegen Dienstunfähigkeit.

- 13.2** Der RH hielt kritisch fest, dass keines der drei überprüften Bundesministerien systematisch die Gründe für eine Ruhestandsversetzung wegen Dienstunfähigkeit erhob und analysierte.

Er empfahl dem BMI, dem BMJ und dem BMASK, die Ruhestandsversetzungen wegen Dienstunfähigkeit hinsichtlich der Ursachen für die vorzeitige Ruhestandsversetzung auszuwerten, um eine Datengrundlage für allfällige neue strategische Ausrichtungen zur Eindämmung dieser Art von Ruhestandsversetzungen zu erhalten.

- 13.3** *In seiner Stellungnahme wies das BMI darauf hin, dass im Rahmen einer Evaluierung der Verfahrensprozesse zukünftig auch die Gründe für einen vorzeitigen Ruhestand geprüft werden würden.*

Laut Stellungnahme des BMJ würden regelmäßig entsprechende statistische Auswertungen und Evaluierungen in der Justiz erfolgen. Für den Bereich der Justizanstalten würden überdies schwerpunktmäßige Analysen vorgenommen.

Laut Stellungnahme des BMASK nehme es die Empfehlung des RH auf. Ab dem heurigen Jahr würden auch Maßnahmen zur Evaluierung psychischer Belastungen am Arbeitsplatz gesetzt.

Verfahrensabläufe

- 14** Die Verfahrensabläufe bei Ruhestandsversetzungen waren bei den drei überprüften Bundesministerien weitestgehend gleichartig:
- Ruhestandsverfahren mit Ablauf des 65. Lebensjahres (reguläre Alterspension) erfolgten gesetzeskonform.
 - Auch im Zusammenhang mit Ruhestandsverfahren für Langzeitversicherte („Hacklerregelung“) stellte der RH im Rahmen der Stichprobe keine Rechtswidrigkeiten fest.

Die folgende Kurzdarstellung der Verfahrensabläufe (siehe TZ 15) konzentriert sich auf Ruhestandsversetzungen aufgrund von Dienstunfähigkeit, weil bei dieser Art der Ruhestandsversetzung die Prüfung der Anspruchsvoraussetzungen für einen vorzeitigen Pensionsantritt nicht ausschließlich der Dienstbehörde oblag, sondern die Einbindung eines externen ärztlichen Sachverständigen erforderlich war.

Wegen des im BMI – im Vergleich zum BMJ und BMASK – hohen Anteils an Ruhestandsversetzungen aufgrund von Dienstunfähigkeit untersuchte der RH in einer Stichprobe die Verfahrensabläufe bei dieser Art von Ruhestandsverfahren in den Bereichen der Zentralleitung des BMI, der LPD Wien und der LPD Oberösterreich näher.

Ruhestandsversetzung aufgrund von Dienstunfähigkeit im BMI

- 15.1** (1) Ruhestandsversetzungen wegen Dienstunfähigkeit konnten entweder auf Antrag des Bediensteten oder von Amts wegen eingeleitet werden. War ein Bediensteter infolge von Krankheit, Unfall oder Gebrechen länger als drei Monate vom Dienst abwesend, ordnete die zuständige Dienstbehörde eine amtsärztliche Untersuchung an. Gemäß § 14 Abs. 4 BDG hatten die Dienstbehörden zur Beurteilung, ob ein Beamter aufgrund seiner körperlichen oder geistigen Verfassung dauernd dienstunfähig war, von der Versicherungsanstalt öffentlich Bediensteter (BVA) ein ärztliches Gutachten einzuholen.

Aufgrund der ärztlichen Sachverständigenbeweise und des zusammengefassten Gutachtens des leitenden Arztes hatte das BMI zu beurteilen, ob

- der Bedienstete infolge dauernder Dienstunfähigkeit in den Ruhestand zu versetzen war,
- der Bedienstete im dauernden Krankenstand zu belassen und nach einer gewissen Zeit neuerlich amtsärztlich zu untersuchen war,
- der Bedienstete die Dienstfähigkeit für den konkreten Arbeitsplatz verloren hatte und ein Vergleichsposten zu suchen war (Arbeitsplatzprüfung) oder
- bei dem Bediensteten die Dienstfähigkeit weiterhin gegeben und das Ruhestandsansuchen bescheidmäßig abzulehnen war.

Personalwirtschaft in den ausgewählten Bundesministerien

(2) Die folgende Tabelle gibt einen Überblick über die Ergebnisse der vom BMI durchgeführten Dienstfähigkeitsüberprüfungen betreffend die LPD Wien und die LPD Oberösterreich. Die Darstellung umfasst ausschließlich Fälle der vom RH gezogenen Stichprobe:

Tabelle 8: Ergebnisse der Dienstfähigkeitsüberprüfungen des BMI betreffend LPD Wien und LPD Oberösterreich			
	LPD Wien	LPD Oberösterreich	Summe
	Anzahl		
Ruhestandsversetzung aufgrund dauernder Dienstunfähigkeit	44	14	58
Belassung im Krankenstand mit ärztlicher Nachuntersuchung	6	1	7
Arbeitsplatzprüfung	19	9	28
Aufforderung zum Dienstantritt (Ablehnung Ruhestandsansuchen)	1	0	1
Summe	70	24	94
	in %		
Ruhestandsversetzung aufgrund dauernder Dienstunfähigkeit	63	58	62
Belassung im Krankenstand mit ärztlicher Nachuntersuchung	9	4	7
Arbeitsplatzprüfung	27	38	30
Aufforderung zum Dienstantritt (Ablehnung Ruhestandsansuchen)	1	0	1
Summe	100	100	100

Quellen: LPD Wien; LPD Oberösterreich; Auswertungen RH

62 % der überprüften Ruhestandsverfahren mündeten in eine sofortige Ruhestandsversetzung infolge dauernder Dienstunfähigkeit des Bediensteten. Bei 30 % der Ruhestandsfälle war eine Dienstfähigkeit für den konkreten Arbeitsplatz nicht mehr vorhanden und es erfolgte eine Prüfung der Zuweisung eines mindestens gleichwertigen Arbeitsplatzes. Ärztliche Nachuntersuchungen zur Feststellung einer möglichen Besserung des gesundheitlichen Zustandes des Bediensteten gab es bei 7 % der Fälle.

- 15.2** Der RH stellte kritisch fest, dass in der LPD Wien – bei einem Anteil der Ruhestandsversetzungen infolge dauernder Dienstunfähigkeit von 63 % – lediglich in 27 % der Fälle eine Arbeitsplatzprüfung durchgeführt wurde. Die LPD Oberösterreich wies im Vergleich dazu günstigere Werte auf: 58 % Anteil an Ruhestandsversetzungen aufgrund dauernder Dienstunfähigkeit, davon bei 38 % mit Arbeitsplatzprüfung.

Der RH hielt kritisch fest, dass die im Verhältnis geringe Anzahl an Arbeitsplatzprüfungen insbesondere in der LPD Wien nicht nachvollziehbar war und empfahl dem BMI, das gesetzlich vorgesehene Instrument der Arbeitsplatzprüfung verstärkt zu nutzen.

- 15.3** *Das BMI nahm die Anregung auf und sagte zu, sie in den zukünftigen Überlegungen zur Personalentwicklung und zum Generationenmanagement zu berücksichtigen.*

Arbeitsplatzprüfungen im BMI

- 16.1** (1) Stellte das ärztliche Gutachten fest, dass der Bedienstete die Dienstfähigkeit für den konkreten Arbeitsplatz verloren hatte, er aber für die Ausübung gewisser anderer Tätigkeiten (wie bspw. Innendienst- oder Bürotätigkeiten) noch geeignet war, hatte die Dienstbehörde eine Arbeitsplatzprüfung gemäß § 14 Abs. 2 BDG vorzunehmen.

Eine Verweisung auf einen anderen Arbeitsplatz war demzufolge nur dann möglich, wenn

- der Arbeitsplatz im Wirkungsbereich der Dienstbehörde des Bediensteten war,
- der Arbeitsplatz zumindest gleichwertig war,
- der Bedienstete nach seiner gesundheitlichen Verfassung die Aufgaben des Arbeitsplatzes zu erfüllen imstande war und
- der Arbeitsplatz mit Rücksicht auf die persönlichen, familiären und sozialen Verhältnisse des Bediensteten billigerweise zugemutet werden konnte.

(2) Die folgende Tabelle zeigt die Anzahl und Ergebnisse der im Zeitraum 2008 bis 2012 im Bereich der LPD Wien durchgeführten Arbeitsplatzprüfungen. Im Bereich der LPD Oberösterreich waren derartige Auswertungen nicht vorhanden, laut mündlicher Auskunft der Dienstbehörde verliefen jedoch alle im Prüfungszeitraum durchgeführten Arbeitsplatzprüfungen negativ.

Personalwirtschaft in den ausgewählten
Bundesministerien

Tabelle 9: Arbeitsplatzprüfungen der LPD Wien					
	2008	2009	2010	2011	2012
	Anzahl				
Arbeitsplatzprüfung positiv ¹	4	4	–	–	3
Arbeitsplatzprüfung negativ ²	22	9	7	8	7
Arbeitsplatzprüfungen gesamt	26	13	7	8	10
	in %				
Arbeitsplatzprüfung positiv ¹	15,4	30,8	–	–	30
Arbeitsplatzprüfung negativ ²	84,6	69,2	100	100	70

¹ Arbeitsplatzprüfung positiv: für den Bediensteten wurde im Wirkungsbereich seiner Dienstbehörde ein gleichwertiger Arbeitsplatz gefunden.

² Arbeitsplatzprüfung negativ: für den Bediensteten wurde im Wirkungsbereich seiner Dienstbehörde kein gleichwertiger Arbeitsplatz gefunden, und es erfolgte eine Ruhestandsversetzung.

Quelle: LPD Wien

Die im Wirkungsbereich der LPD Wien durchgeführten Arbeitsplatzprüfungen verliefen überwiegend negativ. Bei 83 % aller im Prüfungszeitraum durchgeführten Überprüfungen konnte für den Bediensteten kein gleichwertiger Arbeitsplatz im Wirkungsbereich der Dienstbehörde gefunden werden und es erfolgte eine Versetzung in den Ruhestand. Dies war u.a. darauf zurückzuführen, dass im Bereich des Exekutivdienstes keine Arbeitsplätze bestanden, die ausschließlich innendienstliche Tätigkeiten zur Aufgabe hatten. Laut Auskunft des BMI würde eine Einrichtung solcher Arbeitsplätze im Hinblick auf die Arbeitsplatzinhalte (administrative Tätigkeit) nicht zu einem Arbeitsplatz der Besoldungsgruppe „Exekutive“ führen. Eine optionale Überstellung in die Besoldungsgruppe „Allgemeine Verwaltung“ würde wiederum zu Gehaltseinbußen der Exekutivbediensteten führen und daher dem Kriterium der Gleichwertigkeit widersprechen.

(3) In seinem Bericht „Personaleinsatz und Dienstzuteilungen bei der Polizei“ (Reihe Bund 2013/6) hatte der RH in TZ 6 zur Personalausstattung der Zentralstelle des BMI festgehalten, dass jährlich durchschnittlich rd. 470 VZÄ als Exekutivbedienstete in der Zentraleitung tätig waren. Weiters hatte er kritisiert (TZ 26), dass das BMI keine Informationen über die behördeninternen Dienstzuteilungen von Exekutivbediensteten von den nachgeordneten Dienstbehörden und damit keinen gesamthaften österreichweiten Überblick über Anzahl und Dauer der Dienstzuteilungen hatte. Dadurch verfügte das BMI über keine fundierten Entscheidungsgrundlagen für Personalsteuerungsmaßnahmen.

(4) Nach der Rechtslage vor der Dienstrechts–Novelle 2011 war bei Vorliegen dauernder Dienstunfähigkeit ausschließlich im Zuständigkeitsbereich der Dienstbehörde zu prüfen, ob ein zumindest gleichwertiger freier Arbeitsplatz vorhanden war, den der gesundheitlich beeinträchtigte Bedienstete noch bewältigen konnte.

Die Dienstrechts–Novelle 2011 schuf als Alternative zur Ruhestandsversetzung die Möglichkeit, Beamten im Bereich der Bundesverwaltung einen Alternativarbeitsplatz zuzuweisen, der nicht der bisher innegehabten Funktionsgruppe, Verwendungsgruppe oder Besoldungsgruppe zugeordnet sein musste (§ 14 Abs. 5 BDG). Die Zuweisung erfolgte vorübergehend in Form einer Dienstzuteilung oder nach deren Ende als dauernde Zuweisung in Form einer Versetzung oder Verwendungsänderung. In beiden Varianten setzte die Zuweisung jedoch die Zustimmung des Bediensteten voraus.

In dem vom RH überprüften Zeitraum stimmte kein Bediensteter in den Bereichen der LPD Wien und der LPD Oberösterreich einer Arbeitsplatzprüfung bzw. einer Zuweisung zu einem Alternativarbeitsplatz im Sinne des § 14 Abs. 5 BDG zu. Laut Auskunft der zuständigen Dienstbehörden war die Bereitschaft von Bediensteten des Exekutivdienstes, auf einen Arbeitsplatz im Verwaltungsdienst zu wechseln, gering. Der überwiegende Anteil der Bediensteten befürchte, dass ein Übertritt in den Verwaltungsdienst aufgrund des Entfalls der Nebengebühren zwangsläufig mit einer finanziellen Schlechterstellung verbunden wäre.¹⁷

(5) Das folgende konkrete Beispiel verdeutlicht das individuelle Anreizszenario für die Verlängerung der Erwerbstätigkeit eines Exekutivbediensteten in der allgemeinen Verwaltung. Das Beispiel ist vor dem Hintergrund zu sehen, dass an die Dienstfähigkeit der Exekutivbediensteten andere Anforderungen gestellt werden als an die Dienstfähigkeit von Beamten in der Verwaltung, weil sich die Beurteilung der Dienstfähigkeit nach dem aktuellen bzw. zuletzt innegehabten Arbeitsplatz

¹⁷ Gemäß § 12h Gehaltsgesetz (GehG) gebührte eine Ergänzungszulage auf den bisher gebührenden Monatsbezug des Beamten, wenn der Monatsbezug nach der dauernden Zuweisung eines neuen Arbeitsplatzes niedriger als der bisherige war. Der Monatsbezug besteht aus dem Gehalt und den allfälligen Zulagen. Nebengebühren sind davon nicht erfasst. Bei Nebengebühren handelt es sich um finanzielle Abgeltungen von zeit- und mengenmäßigen Mehrdienstleistungen bzw. Erschwernissen wie bspw. der Überstundenvergütung oder der Gefahrenzulage.

Personalwirtschaft in den ausgewählten Bundesministerien

richtet.¹⁸ Dies bedeutet, dass ein Exekutivbediensteter, der nicht mehr exekutivdienstfähig ist, sehr wohl noch für einen Arbeitsplatz in der Verwaltung dienstfähig sein kann.

Gegenübergestellt werden Karriereverläufe eines Exekutivbediensteten (geboren 30. August 1963), wenn er einmal mit 1. November 2012 im Alter von 49 Jahren wegen Dienstunfähigkeit in den Ruhestand tritt und einmal als Verwaltungsbediensteter am 1. September 2028 im gesetzlichen Pensionsantrittsalter in den Ruhestand geht. In diesem Zusammenhang wies der RH darauf hin, dass bei einer Ruhestandsversetzung wegen Dienstunfähigkeit gemäß § 9 PG 1965 bis zu zehn Jahre zugerechnet werden können.

¹⁸ Nach der Rechtsprechung des VwGH war die Frage der Dienstunfähigkeit des Beamten – auch nach der Novellierung des § 14 Abs. 3 BDG durch das Bundes-Behindertengleichstellungs-Begleitgesetz – zunächst in Ansehung seines aktuellen bzw. des zuletzt innegehabten Arbeitsplatzes zu prüfen. Darunter ist jener Arbeitsplatz zu verstehen, welcher ihm zuletzt dienstrechtlich wirksam zugewiesen war. Maßgebend für eine Ruhestandsversetzung war daher die Klärung der Frage der Dienstfähigkeit unter konkreter Bezugnahme auf die dienstlichen Aufgaben an diesem Arbeitsplatz (Primärprüfung).

Tabelle 10: Vergleich Exekutivbediensteter; Ruhestand wegen Dienstunfähigkeit und Ruhestandsverfahren mit Ablauf des 65. Lebensjahres

Variante 1:		Variante 2:	
Exekutivbediensteter tritt per 1. November 2012 wegen Dienstunfähigkeit in den Ruhestand		Exekutivbediensteter tritt als Verwaltungsbediensteter mit Ablauf des 65. Lebensjahres per 1. September 2028 in den Ruhestand	
Ruhegenussberechnungsgrundlage (Durchschnittswert der höchsten aufgewerteten 126 Monate)	2.173,02 EUR	Ruhegenussberechnungsgrundlage (Durchschnittswert der höchsten aufgewerteten 480 Monate)	2.279,59 EUR
62 % bilden die Ruhegenussbemessungsgrundlage	1.347,27 EUR	80 % bilden die Ruhegenussbemessungsgrundlage	1.823,68 EUR
ruhegenussfähige Gesamtdienstzeit von 41 Jahren und 2 Monaten ¹ ergibt ein Ausmaß von 100 %	1.347,27 EUR	ruhegenussfähige Gesamtdienstzeit von 47 Jahren und 0 Monaten ergibt ein Ausmaß von 104,44 %	1.904,65 EUR
zuzüglich:		zuzüglich:	
Nebengebührenezulage	489,46 EUR	Nebengebührenezulage	556,60 EUR
Erhöhungsbetrag (Deckelung)	115,43 EUR		
Brutto-Ruhebezug	1.952,16 EUR	Brutto-Ruhebezug	2.461,25 EUR
parallelgerechneter Ruhebezug²	1.888 EUR	parallelgerechneter Ruhebezug	2.502 EUR

¹ Bei einer Ruhestandsversetzung wegen Dienstunfähigkeit werden gemäß § 9 PG 1965 bis zu zehn Jahre zugerechnet. Da dieser 1963er-Jahrgang 16 Jahre vor seinem regulären Pensionierungsdatum pensioniert wurde, werden ihm die vollen zehn Jahre beitragsfrei zugerechnet.

² Die derzeitige Pensionsberechnung in Form der sogenannten Parallelrechnung besteht aus dem Zusammenwirken von drei verschiedenen Rechtslagen: der Rechtslage 2003, der Rechtslage 2004 und dem Pensionskonto. Im „Altrecht“ wird die Pension am Ende der Erwerbskarriere berechnet. Die Höhe dieser Pension hängt vor allem von der „zufälligen“ Lagerung hoher Beitragsgrundlagen ab. Das „Neurecht“, also das Pensionskonto, macht mit Eintritt in das Erwerbsleben entlang der Erwerbskarriere auch die jeweilige Pensionshöhe ersichtlich. Es eröffnet den Versicherten eine stetige Kontrolle der Berücksichtigung von Beitragsgrundlagen und Versicherungszeiten durch die Pensionsversicherung und schafft einen permanenten Überblick über die individuelle Pensionshöhe. Verbunden werden beide Systeme derzeit im Wege der Parallelrechnung, um einen „fließenden Übergang“ vom „Altrecht“ zum „Neurecht“ zu schaffen (http://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXIV/I/I_01685/fnameorig_245700.html).

Quelle: BKA, Sektion III

Der parallelgerechnete Ruhebezug eines Exekutivbediensteten, der mit 49 Jahren wegen Dienstunfähigkeit in den Ruhestand trat, war mit monatlich 1.888 EUR um 614 EUR geringer als der eines Exekutivbediensteten, der am 1. November 2012 in den Allgemeinen Verwaltungsdienst wechselte und am 1. September 2028 im Alter von 65 Jahren mit einem parallelgerechneten Ruhebezug von 2.502 EUR in Alterspension geht. Der Aktivbezug bei einem Wechsel in den Allgemeinen Verwaltungsdienst betrug 2.447 EUR, lag somit um knapp 560 EUR höher als der Ruhebezug. Anders ausgedrückt arbeitete der länger im Erwerbsleben bleibende Exekutivbedienstete für 560 EUR mehr im Monat bzw. für eine höhere Pension in 16 Jahren.

(6) Die seit 1. Jänner 2006 für Beamte aufgehobenen Ruhensbestimmungen¹⁹ bewirkten, dass frühpensionierte Beamte wieder unbeschränkt dazuverdienen konnten.

16.2 (1) Der hohe Anteil an Ruhestandsversetzungen wegen Dienstunfähigkeit von 33,8 % (siehe TZ 10) und das dabei niedrige Durchschnittsalter von gesamt 52,6 Jahren (siehe TZ 11) machten deutlich, dass es für Exekutivbedienstete im BMI nicht attraktiv war, im Verwaltungsdienst mit einem die Pension übersteigenden Gehalt bei gleichzeitig geringeren Belastungen weiter erwerbstätig zu sein, zumal auch frühpensionierte Beamte unbeschränkt dazuverdienen konnten. Durch den mit einem Wechsel aus dem Exekutivdienst in die Verwaltung verbundenen Gehaltsverlust (Entfall der Nebengebühren) setzten die rechtlichen und personalwirtschaftlichen Rahmenbedingungen wenig Anreize, länger erwerbstätig zu bleiben.

(2) Der RH wies kritisch darauf hin, dass in der LPD Oberösterreich keine Auswertungen zu den Ergebnissen der Arbeitsplatzprüfungen vorlagen, und empfahl dem BMI, darauf hinzuwirken, dass solche Auswertungen in allen Landespolizeidirektionen standardmäßig durchgeführt werden.

Weiters kritisierte der RH, dass eine Arbeitsplatzprüfung mit anschließender Verwendung auf einem Alternativarbeitsplatz nur mit Zustimmung des Bediensteten erfolgen konnte. Er empfahl dem BMI und dem BKA, auf eine Neugestaltung der gesetzlichen Regelung dahingehend hinzuwirken, dass für eine Arbeitsplatzprüfung eine Zustimmung durch den Bediensteten nicht mehr erforderlich ist.

(3) Nach Ansicht des RH deutete die hohe Anzahl an Exekutivbediensteten in der Zentraleitung des BMI darauf hin, dass Potenzial für den Einsatz von Exekutivbediensteten in der Verwaltung vorhanden war.

Der RH hielt fest, dass grundsätzlich keine Exekutivbediensteten in der Verwaltung zum Einsatz kommen sollen. Er empfahl dem BMI, lediglich im Fall von älteren Exekutivbediensteten mit eingeschränkter Dienstfähigkeit deren Weiterverwendung als Verwaltungsbedienstete im Sinne einer Erhöhung des tatsächlichen Pensionsantrittsalters verstärkt zu nutzen. Weiters empfahl der RH dem BMI, die betroffenen Bediensteten schon vor Beginn des Ruhestandsverfahrens auf die bestehende Möglichkeit eines Alternativarbeitsplatzes hinzuweisen und insbesondere im Exekutivdienst individuelle Beratungsgespräche über

¹⁹ Ruhensbestimmungen haben zur Folge, dass ein Teil der Pension ruht, wenn der Frühpensionist einer Erwerbstätigkeit nachgeht, aus der ein monatliches Einkommen über der Geringfügigkeitsgrenze (2007: 341,16 EUR) erzielt wird.

die Möglichkeiten in einem neuen Arbeitsumfeld, aber auch über die besoldungsrechtlichen Auswirkungen bei einem möglichen Übertritt in den Verwaltungsdienst anzubieten. Zur Förderung der Durchlässigkeit des Arbeitsmarktes innerhalb des öffentlichen Dienstes wären Alternarbeitsplätze auch in anderen Bereichen des öffentlichen Dienstes in Betracht zu ziehen.

(4) Der RH anerkannte die im Rahmen der Dienstrechts-Novelle 2011 als Alternative zur Ruhestandsversetzung geschaffene Möglichkeit, Bediensteten im Bereich der gesamten Bundesverwaltung einen Alternarbeitsplatz zuweisen zu können. Er wies jedoch kritisch darauf hin, dass im überprüften Zeitraum kein Bediensteter im Bereich der LPD Wien und der LPD Oberösterreich eine Arbeitsplatzüberprüfung im Sinne des § 14 Abs. 5 BDG in Anspruch genommen hatte.

- 16.3** *Im Hinblick auf den ressortübergreifenden Charakter der Empfehlung, auf eine Neugestaltung der gesetzlichen Regelung dahingehend hinzuwirken, dass für eine Arbeitsplatzprüfung eine Zustimmung durch den Bediensteten nicht mehr erforderlich ist, verwies das BMI in seiner Stellungnahme darauf, dass diese nur in Abstimmung mit dem federführenden BKA neu gestaltet werden könnten. Das BMI werde sich in Überlegungen des BKA zur Gestaltung der Änderungen der rechtlichen Rahmenbedingungen aktiv einbringen.*

Die übrigen Empfehlungen zur verstärkten Weiterverwendung von älteren Exekutivbediensteten mit eingeschränkter Dienstfähigkeit als Verwaltungsbedienstete, zur Förderung der Durchlässigkeit des Arbeitsmarktes innerhalb des öffentlichen Dienstes und zur standardmäßigen Auswertung von Ergebnissen der Arbeitsplatzüberprüfungen in allen Landespolizeidirektionen nahm das BMI auf und sagte zu, sie in den zukünftigen Überlegungen zur Personalentwicklung und zum Generationenmanagement zu berücksichtigen.

Das BKA wies in seiner Stellungnahme darauf hin, dass dieses personalwirtschaftliche Instrument gemäß § 14 Abs. 5 BDG derzeit auf der Freiwilligkeit des Bediensteten basiere. Gehaltsmäßige Einbußen seien mit der Zuweisung zu einem anderen Arbeitsplatz nicht verbunden. Eine zwangsweise Weiterbeschäftigung erschiene für den Dienstgeber wenig befriedigend und erfolgversprechend.

- 16.4** Zur Stellungnahme des BKA hielt der RH fest, dass es – aus Sicht eines effizienten Einsatzes öffentlicher Mittel – notwendig wäre, auf eine Neugestaltung der gesetzlichen Regelung dahingehend hinzuwirken, dass für eine Arbeitsplatzprüfung eine Zustimmung durch den Bedien-

Personalwirtschaft in den ausgewählten Bundesministerien

steten nicht mehr erforderlich ist. Der RH blieb daher bei seiner Empfehlung.

Verfahrensdauer

17.1 Der RH ermittelte die durchschnittliche Verfahrensdauer der Ruhestandsversetzung wegen Dienstunfähigkeit anhand der Stichprobe:

Tabelle 11: Durchschnittliche Gesamtdauer der Verfahren bei Ruhestandsversetzungen wegen Dienstunfähigkeit				
	Einleitung Ruhestandsverfahren bis Erstellung Gutachten BVA	Erstellung Gutachten BVA bis Erlass Ruhestandsbescheid	Einleitung Ruhestandsverfahren bis Erlass Ruhestandsbescheid	Gesamtdauer
in Monaten				
BMI	3	4	7	14
BMJ	7	4	11	22
BMASK	4	1	5	10

Quellen: BMI; BMJ; BMASK; Auswertungen RH

Bei den drei überprüften Bundesministerien war die durchschnittliche Dauer der Ruhestandsverfahren wegen Dienstunfähigkeit unterschiedlich lang. Während beim BMASK die Verfahrensdauer von der Einleitung des Ruhestandsverfahrens bis zum Erlass des Ruhestandsbescheides im Durchschnitt bei rund fünf Monaten lag, waren es im BMI rund sieben Monate und im BMJ rund elf Monate. Das längste Ruhestandsverfahren aus der Stichprobe nahm beim BMJ 99 Monate in Anspruch, beim BMI 62 Monate.

17.2 Der RH stellte zur durchschnittlichen Verfahrensdauer bei Ruhestandsversetzungen wegen Dienstunfähigkeit in den drei überprüften Bundesministerien große Unterschiede fest. Die Verfahren dauerten im BMASK mit durchschnittlich fünf Monaten am kürzesten, im BMJ am längsten (elf Monate). Der RH empfahl dem BMI und dem BMJ, die Gründe für diese vergleichsweise lange Dauer zu analysieren und durch vergleichendes Lernen zwischen den drei überprüften Bundesministerien eine Beschleunigung der Verfahren und damit eine Effizienzsteigerung zu erzielen.

17.3 Das BMI begründete in seiner Stellungnahme die durchschnittliche Verfahrensdauer von vier Monaten, gemessen von der Erstellung des Gutachtens durch die BVA bis zum Erlass des Ruhestandsbescheids, mit dem hohen Anteil an amtswegigen Ruhestandsversetzungen. Eine amtswegige Ruhestandsversetzung würde den Betroffenen auch die Möglichkeit zur Stellungnahme einräumen. Verfahrensverzögerungen könnten weiters dadurch begründet sein, dass neuerliche Begutachtungen durch die BVA nach einem gewissen Zeitraum durchgeführt werden müssten. Das BMI nahm in Aussicht, im Rahmen einer Evaluierung der Verfahrensprozesse auch die Verfahrensdauer sowie die Möglichkeit der Verbesserung bestehender gesetzlicher Grundlagen zu prüfen.

Das BMJ berief sich in seiner Stellungnahme auf das gesetzlich vorgesehene Prozedere bei Ruhestandsversetzungen, das nicht zuletzt im Sinne der Betroffenen läge. Zudem erschließe sich dem BMJ aus dem Bericht nicht, woher die Zahlen über die Dauer der Ruhestandsversetzungsverfahren in den verglichenen Ressorts stammen, insbesondere, wie aussagekräftig sie seien. Dass das BMJ die Verfahren nach § 14 BDG in höchstem Maße sach- und fachgerecht durchführte, bewies der Umstand, dass – soweit bekannt – in den letzten Jahren kein einziger vor dem VfGH bekämpfter Ruhestandsversetzungsbescheid wegen Dienstunfähigkeit aufgehoben wurde. Empfehlungen für allfällige Beschleunigungen des Verfahrens von Ruhestandsversetzungen wegen Dienstunfähigkeit müssten sich daher an das legislativ zuständige BKA richten.

17.4 Zur Frage der Zahlen über die Dauer der Ruhestandsversetzungen erwiderte der RH dem BMJ, dass es sich dabei um eine repräsentative Zufallsstichprobe handelte, was der RH anhand der Indikatoren Alter und Geschlecht auch überprüfte. In TZ 12 wurde der Vorgang der Stichprobenziehung beschrieben. In TZ 17 nahm der RH bei der tabellarischen Übersicht über die Verfahrensdauer ausdrücklich auf die Stichprobe Bezug.

Personalwirtschaft
vor dem Hintergrund
einer Verlängerung
der Erwerbstätigkeit

Ergebnisse der MitarbeiterInnenbefragung des Bundes 2011

18.1 Die MitarbeiterInnenbefragung des Bundes 2011 erfasste 20.485 Bundesbedienstete.²⁰ Gemessen wurde die Zustimmung zu den Fragestellungen in Prozent. Aus den insgesamt neun abgefragten Themenbereichen wählte der RH die vier Felder Motivationsfaktoren, Perspektiven und Weiterentwicklung, Führung sowie Gesundheitsförderung aus

²⁰ Das entspricht einer Rücklaufquote von 20,1 %.

Personalwirtschaft in den ausgewählten Bundesministerien

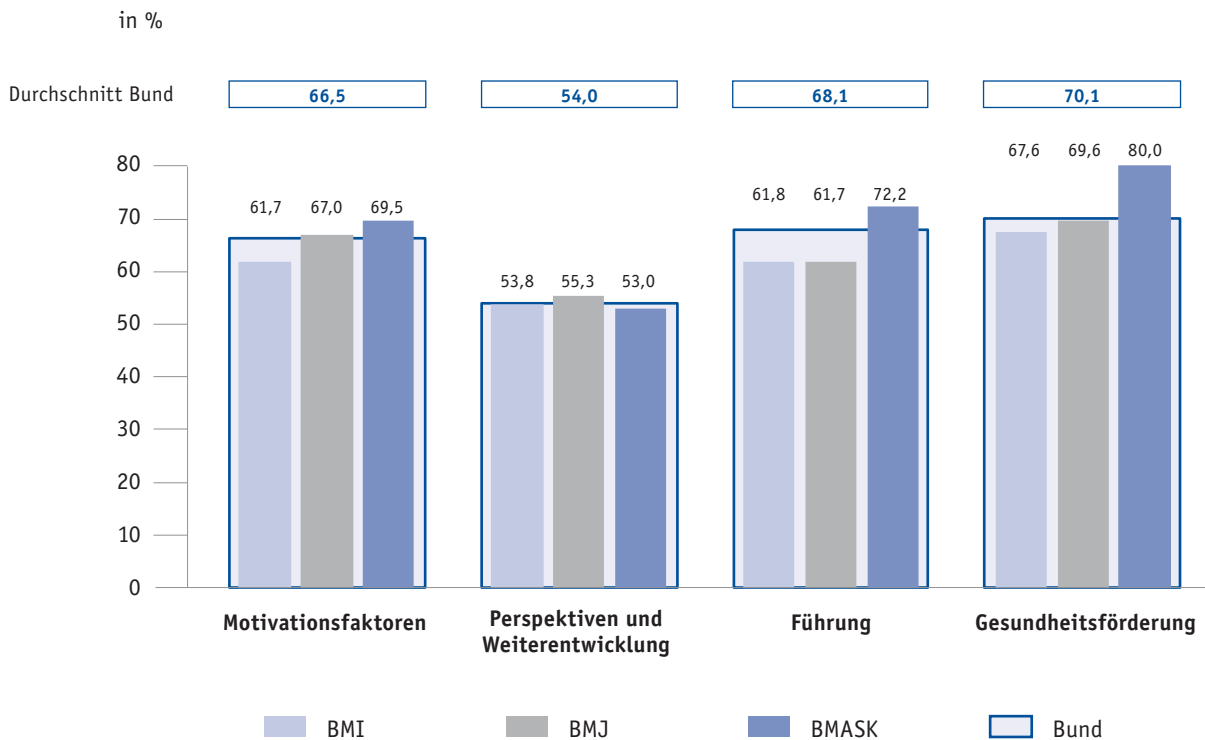
(siehe folgende Tabelle), weil diese – nach Ansicht des RH – aufgrund der dahinter liegenden Fragestellungen den größten Einfluss auf die Entscheidung, in den Ruhestand zu treten, haben.

Tabelle 12: Fragestellungen in ausgewählten Feldern der MitarbeiterInnenbefragung des Bundes 2011	
Befragungsfelder	Fragestellungen u.a.
Motivationsfaktoren	Anerkennung für geleistete Arbeit, Entwicklungsmöglichkeiten, Aus- und Weiterbildung, flexible Arbeitszeiten
Perspektiven und Weiterentwicklung	... sehe in meinem Ressort interessante Karrieremöglichkeiten, Möglichkeiten zur fachlichen und persönlichen Weiterentwicklung; Lust, sich innerhalb oder außerhalb des Ressorts zu verändern
Führung	Meine Führungskraft <ul style="list-style-type: none"> - lässt mir ausreichend Freiraum für eigenverantwortliches Arbeiten, - lobt und anerkennt gute Leistungen, - gibt Feedback, - ist offen gegenüber Verbesserungsvorschlägen.
Gesundheitsförderung	Betriebliche Gesundheitsförderung ist eine wichtige Aufgabe des Dienstgebers; ... kenne die Angebote an meiner Dienststelle.

Quelle: MitarbeiterInnenbefragung des Bundes 2011

Die folgende Abbildung zeigt für die einzelnen Bereiche den Grad der Zustimmung im Vergleich der drei überprüften Bundesministerien und dem Bund gesamt:

Abbildung 13: Grad der Zustimmung in % für die Bereiche Motivationsfaktoren, Perspektiven und Weiterentwicklung, Führung sowie Gesundheitsförderung im Vergleich



Quelle: MitarbeiterInnenbefragung des Bundes 2011

Die Zustimmung fiel im Bereich Gesundheitsförderung in allen drei Bundesministerien am höchsten aus. Im Bereich Perspektiven und Weiterentwicklung lagen die Zustimmungswerte hingegen am niedrigsten (um 55 %).

18.2 Bezüglich der Ergebnisse der MitarbeiterInnenbefragung des Bundes 2011 wies der RH insbesondere kritisch auf die Ergebnisse und die sich daraus ergebenden Schlussfolgerungen im Bereich Perspektiven und Weiterentwicklung hin. Gerade diese Faktoren können den weiteren Verbleib im Erwerbsleben positiv beeinflussen.

Der RH empfahl den drei überprüften Bundesministerien, bei der Definition von Zielen und Maßnahmen im Bereich „Personalmanagement“ verstärkt auf die Ergebnisse der MitarbeiterInnenbefragung des Bundes 2011 einzugehen. Insbesondere empfahl er, dem Handlungsbedarf, der aus den für einen längeren Verbleib relevanten Bereichen der Befragung abgeleitet werden kann, mit entsprechenden Maßnahmen zu begegnen.

Weiters sollte das sich aus der MitarbeiterInnenbefragung ergebende Verbesserungspotenzial in den Bereichen „Perspektiven und Weiterentwicklung“, „Führung“ sowie „Motivationsfaktoren“ etwa durch Rotationsprogramme, bewusstseinsbildende Maßnahmen oder Trainings stärker genutzt werden.

- 18.3** *Das BMI führte dazu aus, dass ein eigenes Projekt „Generationenmanagement 50+“ sowie die Weiterführung des im Jahr 2012 gestarteten Projekts „Initiative 50+“ in der Strategie INNEN.SICHER 2014 demografiesensible Themenbereiche behandeln hätten. Das BMI verwies zudem auf den bereits erwähnten Leistungs- und Entwicklungsdialog, der sowohl der Motivationsförderung als auch dem Aufzeigen neuer beruflicher Perspektiven und der persönlichen Weiterentwicklung diene. Weiters verwies das BMI auf laufende Überlegungen zur Einrichtung von eigens für diese Generation vorgesehenen Arbeitsplätzen sowie zu altersgerechten Fach- und Führungskarrieren der Mitarbeiter.*

Das BMI betonte in seiner Stellungnahme die Verantwortung der Führungskräfte für die Arbeitssituation und ein gutes Allgemeinbefinden jedes einzelnen Mitarbeiters. Der persönliche Kontakt mit den Mitarbeitern sei von besonderer Bedeutung, um ihnen das Gefühl zu vermitteln, für die Organisation wertvoll und nicht nur notwendig zu sein. In diesem Zusammenhang wies das BMI auf ein eigens geschaffenes Führungshandbuch für das BMI „Selbst.Bewusst Führen“ hin, das den Führungskräften entsprechende Führungsgrundsätze und -prozesse gebe. Das BMI werde zukünftig versuchen, die entsprechende Wahrnehmung der Führungsverantwortung zu würdigen und zu fördern.

Laut Stellungnahme des BMJ seien die Ergebnisse der MitarbeiterInnenbefragung des Bundes 2011 eingehend analysiert und den Fachabteilungen sektionsweise zur Erarbeitung von Verbesserungsmaßnahmen zur Verfügung gestellt worden. Das umfangreiche Fortbildungsprogramm für Beamte, Vertragsbedienstete, Richter und Staatsanwälte leiste einen wichtigen Beitrag zu einen längeren Verbleib der Bediensteten im Erwerbsleben. Das BMJ führte weiters aus, dass es sich in die vom BKA koordinierten Maßnahmen für eine bundesweite MitarbeiterInnenbefragung einbringen werde.

Das BMASK wies in seiner Stellungnahme darauf hin, dass die Empfehlung des RH bereits umgesetzt worden sei. Sowohl das Gesamtergebnis als auch alle Teilergebnisse der MitarbeiterInnenbefragung seien eingehend analysiert und mit allen Fachsektionen und nachgeordneten Dienststellen diskutiert worden. Die daraus abgeleiteten Maßnahmen wären großteils bereits umgesetzt. Eine neuerliche Evaluierung und

Ableitung von Maßnahmen sei nach der für das Jahr 2015 geplanten MitarbeiterInnenbefragung vorgesehen.

Das BMASK hielt weiters fest, dass die Bereiche „Führung“ (Zustimmung 72,2 %) und „Motivationsfaktoren“ (Zustimmung 69,5 %) positiv bewertet würden; die Ergebnisse lägen signifikant über dem Bundesergebnis. Im Bereich „Perspektiven und Weiterentwicklung“ bestehe jedoch Verbesserungsbedarf. Eine detaillierte Analyse des Datenmaterials habe gezeigt, dass insbesondere die Karrieremöglichkeiten als zu gering eingeschätzt würden und die Bereitschaft zur beruflichen Veränderung relativ gering ausgeprägt sei. Die geringe Bereitschaft zur beruflichen Veränderung könne auch als hohe Bindung an den gegenwärtigen Arbeitsplatz und an das Ressort und somit positiv für einen längeren Verbleib im Erwerbsleben gesehen werden. Das BMASK erwarte sich von der Umsetzung des ab dem Jahr 2014 geplanten Projekts zur Nachfolgeplanung (Potenzialanalyse und anschließend gezielte Förderung von High Potentials) mittelfristig eine bessere Einschätzung der Karrieremöglichkeiten.

- 18.4** Zur Stellungnahme des BMJ stellte der RH klar, dass es bei seiner Empfehlung nicht darum ging, sich in die MitarbeiterInnenbefragung einzubringen, sondern darum, die ressortspezifischen Ergebnisse der Befragung zu analysieren sowie sich in den jeweiligen Handlungsfeldern mit Entwicklungsbedarf Ziele zu setzen und entsprechende Maßnahmen umzusetzen. Dafür reichte es nicht aus, die Ergebnisse der Mitarbeiterbefragung den Sektionen „zur Verfügung zu stellen“.

Strategische Konzepte

- 19.1** (1) Die Ausgangssituation (Altersstruktur, Häufigkeit von Dienstunfähigkeitspensionen usw.) hinsichtlich der demografischen Herausforderungen war in den drei überprüften Bundesministerien sehr unterschiedlich (siehe TZ 9). Die personalwirtschaftlichen Strategien und Konzepte wichen in Umfang und Zielsetzung voneinander ab.

(2) BMI:

Das BMI legte mit „Innen.Sicher-2012“ eine umfassende Zukunftsstrategie (Ressortstrategie) für das Ministerium fest. Darauf aufbauend erarbeitete das BMI im Jahr 2011 eine Personalentwicklungsstrategie, die Handlungsfelder insbesondere in den Bereichen Personalbedarfsentwicklung, Aus- und Weiterbildung sowie Führungskräfteentwicklung definierte. Sowohl in der Ressortstrategie „Innen.Sicher-2012“ als auch in der umfassenden Personalentwicklungsstrategie fanden sich

Personalwirtschaft in den ausgewählten Bundesministerien

Maßnahmen, die ältere Mitarbeiter betrafen (z.B. „Initiative 50+“). Die Zielsetzungen des BMI in diesem Bereich waren, das Wissen bei Personalabgängen zu sichern und eine altersgerechte Verwendung der Bediensteten insbesondere im Bereich der Exekutivbediensteten zu fördern.

Darüber hinaus plante das BMI die Initiative „Generationenmanagement“, die die Arbeitsbedingungen für die „Generation 50+“ verbessern sollte. Bereits im Vorfeld²¹ erarbeiteten Arbeitsgruppen Vorschläge für personalwirtschaftliche Maßnahmen (z.B. Gesundheitshomepage). Mit dieser Initiative sollten die Handlungsfelder Gesundheit, Arbeitsorganisation sowie Führung und Personalmanagement nach und nach bei Reformvorhaben im BMI berücksichtigt werden. Bei der Neukonzeption des Mitarbeitergesprächs (LED – Leistungs- und Entwicklungsdialog) und beim Planungskonzept für die betriebliche Gesundheitsvorsorge ließ das BMI Ergebnisse aus den Arbeitsgruppen einfließen.

Die im Exekutivbereich hohe Anzahl an Ruhestandsversetzungen aufgrund von Dienstunfähigkeit (siehe TZ 10) wurde in den Personalstrategien des BMI nicht explizit angesprochen.

(3) BMJ:

Eine die gesamte Berufslaufbahn umfassende ressortweite Personalentwicklungsstrategie, welche sämtliche Personalentwicklungsbereiche gebündelt zusammenführt, lag im BMJ nicht vor. Ebenso fehlten explizite strategische Konzepte zur Verlängerung der Erwerbsdauer. Die Personalentwicklung im BMJ war auf einzelne Aufgabengebiete (z.B. Gerichtsbarkeit, Strafvollzug) verteilt, wobei der Fokus auf der Grundausbildung lag. Darüber hinaus fanden zahlreiche Aus- und Fortbildungsveranstaltungen statt, die sowohl das BMJ als auch die nachgeordneten Dienststellen anboten. Darunter gab es auch Veranstaltungen, die eine Verlängerung der Erwerbsdauer förderten.

Als Gründe für den im Vergleich zum BMASK und BMI längeren Verbleib im Erwerbsleben im BMJ (siehe TZ 10) führte das BMJ u.a. ein relativ spätes Erreichen von höheren Funktionen an. Darüber hinaus bestand im BMJ eine vergleichsweise ausgeglichene Altersstruktur (siehe TZ 9). Der unmittelbare Handlungsbedarf für die Personalplanung war laut BMJ demnach geringer.

²¹ Zwischenbericht vom 13. November 2012

(4) BMASK:

Bereits im Jahr 2004 begann das BMASK, im Rahmen des Projekts „Productive Ageing“ Maßnahmen zu setzen, die ein altersgerechtes Arbeiten²² ermöglichen sollten. Insgesamt wurden bisher über 50 Maßnahmen im Bereich der Gesundheitsvorsorge, der Arbeitszeit, bei Führungskräften usw. umgesetzt (z.B. verpflichtende Führungskräfteausbildung, siehe TZ 20).

In der Folge entwickelte das BMASK im Jahr 2010 ein Konzept für eine strategische Personalplanung (aktualisiert 2011), um einen effizienten Personaleinsatz zu gewährleisten. Einer der sieben Handlungsschwerpunkte zielte darauf ab, das vorhandene Personal durch Maßnahmen der Gesundheitsförderung, der Gestaltung einer altersgerechten Arbeitswelt sowie der Vereinbarkeit von Beruf und Familie möglichst lange im Arbeitsprozess zu halten.

Im Jahr 2011 formulierte das BMASK zudem eine Personalentwicklungsstrategie. Ihre Ziele waren u.a. die Abstimmung der Entwicklungserfordernisse zwischen Teilorganisationen und Einzelpersonen, die Identifizierung von Handlungsbedarfen sowie die laufende Prüfung auf Effizienz und Effektivität der Maßnahmen.

Mit den Handlungsfeldern „Laufbahnplanung“, „Gender und Diversity Management“ und „Lebensphasenorientiertes Personalmanagement“ fanden sich in der Personalentwicklungsstrategie auch Bereiche, die explizit das Arbeitsumfeld älterer Mitarbeiter ansprachen.

19.2 (1) Der RH anerkannte die zwischenzeitlich durchgeführten Maßnahmen, hielt jedoch fest, dass die Erhöhung des faktischen Pensionsantrittsalters in allen drei überprüften Bundesministerien nur eine Nebenrolle in der Personalentwicklung spielte.²³

(2) Für das BMI beurteilte der RH die Einbettung von personalwirtschaftlichen Maßnahmen zur Verlängerung der Erwerbsdauer in die übergeordnete Ressortstrategie als positiv. Er wies jedoch darauf hin, dass die strategischen Überlegungen des BMI tendenziell bei älteren Bediensteten ansetzten.

²² Während altersgerechtes Arbeiten eine dem Alter entsprechende Tätigkeit bezeichnet, versucht altersgerechtes Arbeiten die Rahmenbedingungen so zu gestalten, dass ein produktives Arbeiten auch im späteren Erwerbsleben aufrecht erhalten bleibt.

²³ im Vergleich zu anderen Bereichen der Personalentwicklung wie bspw. Personalaufnahme, Planstellenverteilung, Ausbildung etc.

Der RH empfahl dem BMI, in seinen strategischen Überlegungen vermehrt Schwerpunkte auch in jüngeren Berufsjahren zu setzen, die eine längere Aufrechterhaltung der Dienstfähigkeit fördern bzw. den Ursachen frühzeitiger Dienstunfähigkeit entgegenwirken.

(3) Der RH bemängelte, dass sich die Personalentwicklung im BMJ vielfach in Einzelbereiche auffächerte (z.B. Berufsgruppen, Dienstbehörden). Hinsichtlich der Verlängerung der Erwerbsdauer hielt der RH kritisch fest, dass weder eine allgemeine Strategie diesbezüglich vorlag noch die Verlängerung der Erwerbsdauer eine wesentliche Bedeutung in der Personalentwicklung einnahm.

Der RH empfahl dem BMJ, die Verlängerung der Erwerbsdauer in der Personalentwicklung zu verankern. Darüber hinaus empfahl er, die Vorteile einer ressortweit gültigen Personalentwicklung zu prüfen und gegebenenfalls eine Zusammenführung aller personalwirtschaftlichen Aktivitäten innerhalb des Ressorts anzustreben.

(4) Der RH hob die bereits 2004 begonnenen und in der aktuellen Personalentwicklung fortgesetzten strategischen Überlegungen des BMASK positiv hervor. Er bewertete den auf die gesamte Lebensarbeitszeit gelegten Fokus des „Productive Ageing“ als Grundstein für einen nachhaltigen Weg zur langen Aufrechterhaltung der Arbeitsmotivation und als gute Praxis auch für andere Ressorts.

19.3 *Das BMI nahm die Anregung auf, in seinen strategischen Überlegungen vermehrt Schwerpunkte auch in jüngeren Berufsjahren zu setzen und sagte zu, sie in den zukünftigen Überlegungen zur Personalentwicklung und zum Generationenmanagement zu berücksichtigen.*

Das BMJ betonte zur Empfehlung, die Verlängerung der Erwerbsdauer in der Personalentwicklung zu verankern, die Bedeutung der Personalentwicklung in der Justiz. Erste Maßnahmen, wie Coaching und Mentoring, seien bedeutsame Schritte, die laufend evaluiert und behutsam ausgebaut würden. Aktuelle Überlegungen zum Aufbau eines Führungskräftecoaching würden eine wichtige Weiterentwicklung bedeuten. Der bereits laufende Justizmanagementlehrgang diene insbesondere dem Aufbau von Führungskräften. Das BMJ verwies weiters auf seine vielfältigen Anstrengungen, das Mitarbeitergespräch als Personalentwicklungs- und Führungsinstrument durch Schulungen zu fördern und in qualitativer Hinsicht zu optimieren.

Zur Empfehlung, die Vorteile einer ressortweit gültigen Personalentwicklung zu prüfen und gegebenenfalls eine Zusammenführung aller personalwirtschaftlichen Aktivitäten innerhalb des Ressorts anzustre-

ben, führte das BMJ aus, dass die unterschiedlichen rechtlichen Rahmenbedingungen und Aufgabenkreise der getrennt verwalteten Personalgruppen (Richter und Staatsanwälte; Beamte, Vertragsbedienstete; Exekutivbedienstete) zu bedenken wären.

- 19.4** Zum Hinweis auf die unterschiedlichen rechtlichen Rahmenbedingungen und Aufgabenkreise der getrennt verwalteten Personalgruppen erwiderte der RH dem BMJ, dass gerade wegen des Fehlens einer Strategie zur Verlängerung der Erwerbsdauer, die für alle Berufsgruppen gleichermaßen relevant ist, bei der vorhandenen Zersplitterung der Personalentwicklungskompetenzen im BMJ ein organisatorischer Handlungsbedarf besteht. Der RH hielt seine Empfehlung aufrecht.

Maßnahmen

- 20** Im Zuge der Gebarungsüberprüfung führte der RH eine Fragebogenerhebung bei den überprüften Bundesministerien durch. Die dabei von den Bundesministerien angeführten personalwirtschaftlichen Maßnahmen betrafen auch ältere Mitarbeiter und unterschieden sich deutlich hinsichtlich
- Anzahl (z.B. Einzelprojekte, modulare Maßnahmen),
 - Umfang (z.B. Einzelvorträge, Ausbildungskurse über Monate) sowie
 - Form (z.B. Seminare, interne Erlässe).

Folgende Tabelle enthält beispielhaft personalwirtschaftliche Maßnahmen der drei überprüften Bundesministerien, die der RH thematisch einzelnen Maßnahmengruppen zuordnete.²⁴

²⁴ Die Kategorisierung der Maßnahmen erfolgte in Anlehnung an die internationale Studie: Danielle Brossaert u.a. (2012), „The impact of demographic change and its challenges for the workforce in the European public sectors“, die Handlungsfelder für ein künftiges Human Resource Management (HRM) definiert. Einzelne Maßnahmen betrafen auch zwei oder drei thematische Maßnahmengruppen.

Personalwirtschaft in den ausgewählten Bundesministerien

Tabelle 13: Überblick personalwirtschaftlicher Maßnahmen (Beispiele)

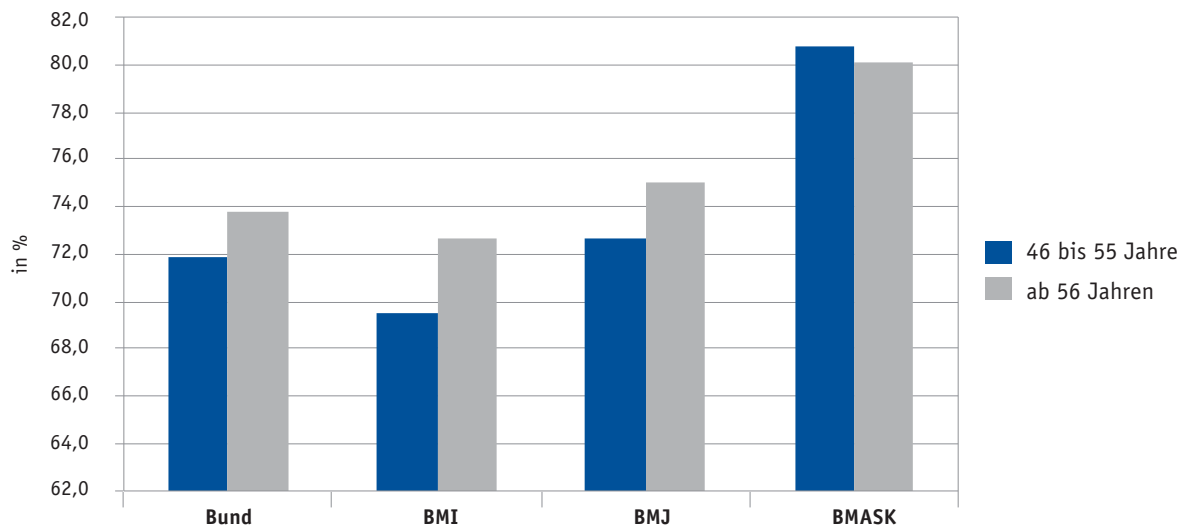
Maßnahmengruppen	BMI	BMJ	BMASK
Gesundheits(-vorsorge) (siehe TZ 21 und 22)	diverse Gesundheitsmaßnahmen (z.B. Betriebliche Gesundheitsvorsorge, Vorsorgeuntersuchungen, Dienstsportstunden (Exekutive), Burn-Out- und Gesundheitsprävention	Seminare zum Thema „Arbeitsbewältigung und Arbeitszufriedenheit ab 50“ Seminar „50plus – Fit für die Zukunft“ Stressmanagement – Erhaltung der Leistungsfähigkeit (JVA) Projekt „Betriebliche Gesundheitsförderung im Justizressort“ (Planung)	Seminare („Nachhaltig führen“, Burn-Out-Prophylaxe, Zeitmanagement, Konfliktmanagement) Teamentwicklung, Coaching, Supervision Seminare für Frauen (z.B. Stress, Resilienz usw.) Audit „Beruf und Familie“ diverse Gesundheitsmaßnahmen
Weiterbildung/(Re-)Qualifizierung (siehe TZ 23 und 24)	umfassende Personalentwicklung (Führungskräfte sensibilisierung, Mitarbeitergespräch neu-LED (in Planung) Führungs- und Fachkarriere E2a	Qualifizierungsmodul E2a-Führungskraft Seminare für Wieder-, Um- und Neueinsteiger, Zivilrecht	Ausbildungsangebot für A3/A4-Kräfte
Möglichkeit neuer Aufgaben (z.B. Job Rotation) (siehe TZ 25)	Generationenmanagement: „altengerechter Einsatz“ (in Planung)	Seminar „In Bewegung bleiben – Perspektiven finden“	Ausbildungsangebot für A3/A4-Kräfte
Arbeitszeitflexibilität (siehe TZ 26 und 27)	„aufgeschobener Zeitausgleich“ (in Planung)	Telearbeit	Seminare für Frauen (z.B. Stress, Resilienz usw.) Dienstzeit: Unterstützung von Teilzeitbeschäftigung Telearbeit
Arbeitsklima/Führungskräfte sensibilisierung (siehe TZ 28 und 29)	umfassende Personalentwicklung (Führungskräfte sensibilisierung, Mitarbeitergespräch neu-LED (in Planung) Generationenmanagement: „altengerechter Einsatz“ (in Planung)	Projekt „Vertrauen durch Professionalität“ – Team- und Organisationsentwicklung Seminare zum Thema „Arbeitsbewältigung und Arbeitszufriedenheit ab 50“ Seminar „Führung langjähriger Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter im Gerichtsalltag“	verpflichtende Führungskräfteausbildung Seminare („Nachhaltig führen“, Burn-Out-Prophylaxe, Zeitmanagement, Konfliktmanagement) Teamentwicklung, Coaching, Supervision Dienstzeit: Unterstützung von Teilzeitbeschäftigung Mobbingprävention – Mobbingpräventionsbeauftragte Überarbeitung von Arbeitsplatzbewertungen Audit „Beruf und Familie“
nicht eindeutig zuordenbar		Projekt „Dienstaufsicht neu“ – Leitfaden Dienstaufsicht	

Quelle: RH

Gesundheitsvorsorge

21 (1) Im Rahmen der MitarbeiterInnenbefragung des Bundes 2011 (siehe TZ 18) wurde die Zustimmung zur Gesundheitsförderung abgefragt. Im Folgenden ist eine Auswertung nach Altersgruppen dargestellt:

Abbildung 14: MitarbeiterInnenbefragung des Bundes 2011 im Bereich „Gesundheitsförderung“ (Ausmaß der positiven Zustimmung in % nach zu untersuchenden Altersgruppen); im Vergleich der Bundesministerien



Quelle: MitarbeiterInnenbefragung des Bundes 2011

Die durchschnittliche Zustimmung im BMASK lag sowohl bei den Bediensteten zwischen 46 und 55 Jahren (rd. 81 %) als auch bei jenen ab 56 Jahren (rd. 80 %) deutlich höher als im BMJ (rd. 73 % bzw. rd. 75 %) und im BMI (rd. 70 % bzw. rd. 74 %). Der Durchschnitt des gesamten Bundesdienstes lag bei rd. 72 % bzw. rd. 73 %.

(2) Gesundheit und Wohlbefinden stellen die Basis für Leistungsfähigkeit und Motivation dar und sind somit laut einschlägigen Studien Voraussetzung für eine längere Erwerbsdauer.²⁵ Internationale Good-practice-Beispiele (Frankreich, Finnland)²⁶ zeigten dabei, dass eine periodische Prüfung des Gesundheitszustandes der Bedienste-

²⁵ siehe bspw. Ilmarinen J., „Towards a longer working life“ (2006); PrognosAG, „Demografieorientierte Personalpolitik in der öffentlichen Verwaltung“ (2009)

²⁶ Bossaert D., „The impact of demographic change and its challenges for the workforce in the European public sectors“ (2012), European Institute of Public Administration

ten (z.B. nach dem Workability-Index WAI)²⁷ das Bewusstsein schärft und anhand solcher Prüfungen die Entwicklung und die Wirkung von Maßnahmen beobachtet werden können. Darüber hinaus waren frühzeitige und kostengünstigere Maßnahmen zweckmäßig, wobei insbesondere dem Suchtverhalten (Nikotin, Alkohol usw.) besondere Beachtung geschenkt wurde.

22.1 Die gesundheitsfördernden Maßnahmen der drei überprüften Bundesministerien stellten sich wie folgt dar:

(1) Auf Basis der Ermittlung des Ist-Standes (Krankenstände nach Alter, Verwendung etc.) richtete das BMI einzelne Arbeitsgruppen ein, um Vorschläge für eine umfassendere betriebliche Gesundheitsvorsorge als Schwerpunkt der Personalsteuerung zu verfolgen. Ein Zwischenbericht vom November 2012 enthielt erste Vorschläge. Es war bspw. geplant, Vorsorgeuntersuchungen zu professionalisieren und das Angebot an Gesundheitsmaßnahmen auf einer eigenen Homepage darzustellen. Im Fokus standen Bedienstete ab dem 50. Lebensjahr. Eine klare Prioritätensetzung und Zielformulierung sowie die Umsetzung konkreter Maßnahmen standen noch aus.

(2) Das BMJ setzte im Rahmen der personalwirtschaftlichen Maßnahmen zur Verlängerung der Erwerbsdauer einen Schwerpunkt im Bereich der Gesundheitsförderung. Neben gesundheitspräventiven Seminaren, die auf die Zielgruppe „50+“ gerichtet waren, wurde auch die Arbeitsfähigkeit der Teilnehmenden nach standardisierten Methoden erhoben (Workability-Index WAI), um auf individuelle Bedürfnisse eingehen zu können. Im Rahmen der Ist-Zustandserhebung wurden nachgeordnete Dienstbehörden ersucht, dem BMJ Erfahrungsberichte von bereits bestehenden gesundheitsfördernden Maßnahmen vorzulegen. Auf Basis der Rückmeldungen plante das BMJ, ein ganzheitliches Konzept zur betrieblichen Gesundheitsvorsorge auszuarbeiten.

(3) Das BMASK bot den Bediensteten mit jährlich unterschiedlichen Schwerpunkten gesundheitsfördernde Maßnahmen (Rückenschule, Ernährungsberatung usw.) sowie arbeitsmedizinische Tests an. Die Teilnahme erfolgte auf freiwilliger Basis. Im Jahr 2006 lag der Schwerpunkt auf alter(n)sgerechten Gesundheitsmaßnahmen. Oftmals waren präventive Gesundheitsmaßnahmen auch in anderen Bereichen eingebettet (Mobbingprävention, Supervision, Burn-out-Prophylaxe usw.).

²⁷ Workability ist ein Synonym für einen systematischen Ansatz, der berufliche Qualifikation, physische und psychische Gesundheit, Motivation und die Gestaltung der Arbeitsumgebung als Einflussfaktoren für die Dauer der Arbeitsfähigkeit und -willigkeit integriert.

22.2 Der RH hielt kritisch fest, dass zwar alle drei Bundesministerien Maßnahmen zur Gesundheitsförderung anboten, eine wirksame Abfolge von Bedarfsprüfung, gezielten Maßnahmen und Wirkungsmessung jedoch nicht sichergestellt war.

Der RH empfahl allen drei überprüften Bundesministerien, die angebotenen Gesundheitsmaßnahmen in ein Gesundheitsmanagement zu integrieren, in dem der Bedarf für gezielte Maßnahmen abgeleitet und deren Wirkung gemessen wird.

22.3 *Das BMI führte in seiner Stellungnahme aus, dass künftig versucht werde, die Eigeninitiative einzelner Dienststellen in Sachen betrieblicher Gesundheitsvorsorge zu würdigen. Angedacht sei ein Preis für die besten Ideen. Eine eigenen Homepage des chefärztlichen Dienstes im BMI zu verschiedenen Gesundheitsthemen werde in Kürze zur Verfügung stehen. Auch würden Kooperationen des chefärztlichen Dienstes u.a. mit dem arbeits- und sozialmedizinischen Zentrum Mödling sowie der Versicherungsanstalt öffentlich Bediensteter eingegangen. Darin enthalten wären Angebote für Mitarbeiter zur Teilnahme an Vorsorgeuntersuchungen.*

Das BMJ verwies in seiner Stellungnahme auf das derzeit geplante Projekt „Betriebliche Gesundheitsförderung im Justizressort“.

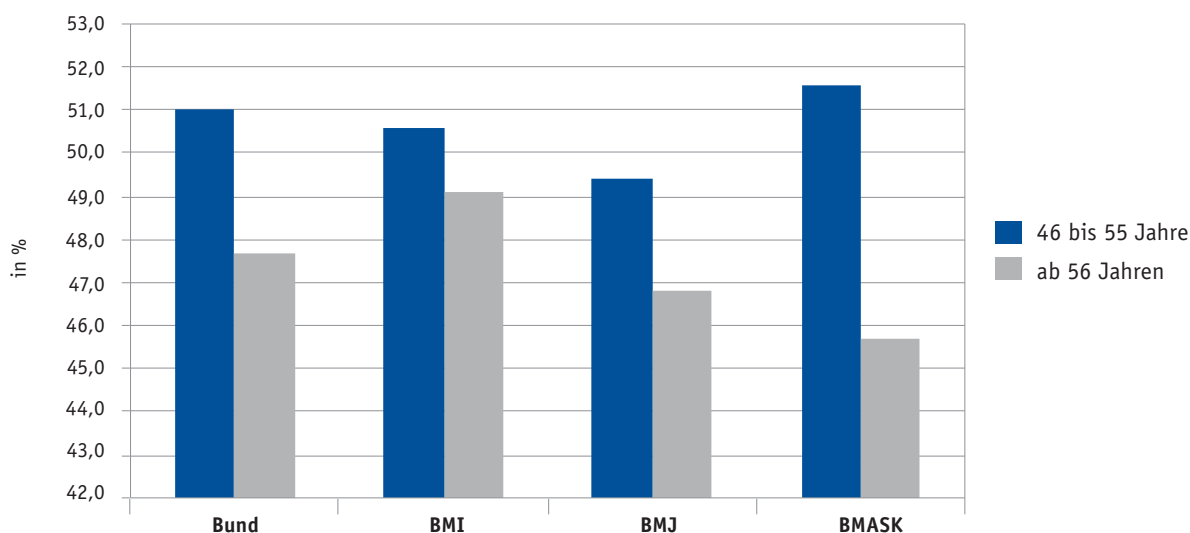
Das BMASK führte in seiner Stellungnahme aus, dass an einem Kennzahlensystem gearbeitet werde, das eine Beurteilung der gesundheitlichen Entwicklung der Bediensteten im Zusammenhang mit den angebotenen Gesundheitsmaßnahmen und das Erreichen der diesbezüglichen Ziele ermöglichen solle.

Weiterbildung/(Re-)Qualifizierung

23 (1) Die Einschätzung von Karrieremöglichkeiten, die Zufriedenheit mit dem Fortbildungsangebot und die Mobilitätsbereitschaft wurden im Rahmen der MitarbeiterInnenbefragung des Bundes 2011 (siehe TZ 18) u.a. im Bereich „Perspektiven und Weiterentwicklung“ abgefragt. Bei diesem Punkt lag die Zustimmung im gesamten Bundesdienst mit rd. 54 % deutlich unter anderen Fragestellungen. Die durchschnittliche Zustimmung lag im BMI bei rd. 54 %, im BMJ bei rd. 55 % und im BMASK bei rd. 53 %. Im Folgenden ist eine Auswertung nach Altersgruppen dargestellt:

Personalwirtschaft in den ausgewählten Bundesministerien

Abbildung 15: MitarbeiterInnenbefragung des Bundes 2011 im Bereich „Perspektiven und Weiterentwicklung“ (Ausmaß der positiven Zustimmung in % nach zu untersuchenden Altersgruppen); im Vergleich der Bundesministerien



Quelle: MitarbeiterInnenbefragung des Bundes 2011

Im BMASK war die Zustimmung der Bediensteten ab 56 Jahren mit rd. 46 % gegenüber der Altersgruppe der 46- bis 55-Jährigen (rd. 52 %) signifikant geringer. Im Vergleich lag die Zustimmung im BMI bei rd. 51 % bzw. 49 % und im BMJ bei rd. 49 % bzw. rd. 47 %. Die Zustimmung im Bereich Perspektiven der älteren Bediensteten nahm in allen überprüften Bundesministerien mit zunehmendem Alter ab.

(2) Ältere Bedienstete, die an Weiterbildungsmaßnahmen teilnahmen, blieben laut einschlägigen Studien länger im Erwerbsleben.²⁸ Um eine mit dem Alter sinkende Teilnehmerate zu verhindern, sollte der Zugang zur Weiterbildung möglichst einfach bleiben, auf bereits vorhandenen Fähigkeiten aufbauen, es sollte ein unmittelbarer individueller Nutzen für den Arbeitsalltag erkennbar sein sowie der Schwerpunkt in praxisnahem Training liegen.²⁹

²⁸ Vgl. Fourage D., Schils T., „The effects of early retirement incentives on the training participation of older workers“ (2009). Für Österreich gab es dazu eine Auswertung, wonach bei Weiterbildungsteilnehmern nur 14,6 % im Folgejahr in Pension gingen, während bei jenen, die nicht an Weiterbildungen teilnahmen, der Anteil bei 24,1 % lag (S. 104 in der Studie).

²⁹ Das europäische Zentrum für die Förderung der Berufsbildung formulierte Grundsätze für das Training von älteren Beschäftigten, siehe CEDEFOP, „Keeping ageing workers up-to-date, what difference does guidance and training make?“ (2012).

24.1 Die Maßnahmen der drei überprüften Bundesministerien stellten sich wie folgt dar:

(1) Im Rahmen seiner umfassenden Personalentwicklungsstrategie plante das BMI eine bedarfsorientiertere Aus- und Weiterbildung als bisher. Zentrale Rolle sollte dabei der Führungskraft zukommen, die im Rahmen der Mitarbeitergespräche den individuellen Bildungsbedarf mit dem institutionellen Bedarf abstimmen sollte. Ein explizites Weiterbildungsangebot zur Neupositionierung älterer Bediensteter bestand nicht.

In Planung befand sich zudem das Projekt „Führungs- und Fachkarriere E2a“, das eine bedarfsadäquate, strukturierte Aus- und Fortbildung gewährleisten sollte. In mehrstufigen Ausbildungsmodulen sollte die Grundlage für verschiedene Fachsparten des Exekutivdienstes gelegt werden, so dass auch zu einem späteren Zeitpunkt der Berufskarriere durch modulare Zusatzausbildungen ein Wechsel in andere Sparten ermöglicht wird.

(2) Der Schwerpunkt der Qualifizierung im BMJ lag in den Grundausbildungsprogrammen der einzelnen im BMJ vertretenen Berufsgruppen (z.B. Richter, Rechtspfleger). Für Beamte und Vertragsbedienstete der Gerichte und Staatsanwaltschaften legte das BMJ ein Personalentwicklungskonzept anhand der ressortspezifischen Grundausbildungsvorschriften dar. Diese sahen die Möglichkeit vor, unterschiedliche Ebenen der Berufslaufbahn zu erreichen, indem aufeinander aufbauende Grundausbildungsmodule absolviert wurden.³⁰ Diese laufbahnbegleitende Grundausbildung im BMJ sah auch für ältere Bedienstete – in einer späteren Phase des Erwerbslebens – die Möglichkeit von Aus- und Weiterbildungsstufen vor.

Einer expliziten Weiterbildungsstrategie, die überhaupt erst Chancen für einen Auf- und Umstieg zu einem späteren Zeitpunkt der Karriere eröffnete, kam daher aus Sicht des BMJ eine geringere Bedeutung zu.

Begleitend zur modularen Grundausbildung stellte das Angebot an Seminaren zur fachlichen Qualifikation sowie im Bereich der „Softskills“ eine vertiefende und an aktuellen Bedürfnissen orientierte Ergänzung dar. Speziell für ältere Bedienstete wurden dabei vereinzelt Maßnahmen („In Bewegung bleiben – Perspektiven finden“, „50plus – Fit für die Zukunft“) angeboten, die auf die Verbesserung der Bewältigung des Arbeitsalltags der Teilnehmenden gerichtet waren.

³⁰ Beispielsweise mussten Beamte und Vertragsbedienstete der Gerichte und Staatsanwaltschaften zuerst die Grundausbildung für den mittleren Kanzleidienst absolvieren, bevor sie die spezifischen Grundausbildungen für eine allenfalls gehobene Verwendung beginnen konnten.

(3) Das BMASK formulierte in seinen aktuell geltenden Aus- und Weiterbildungsrichtlinien neben der fachlichen Weiterbildung auch die Qualifizierung für neue Aufgaben im Zusammenhang mit beruflichen Veränderungen als Ziel, jedoch ohne expliziten Bezug zu älteren Mitarbeitern. Darüber hinaus sollte das Ausbildungsangebot für die Bediensteten mit niedrigerer Einstiegsqualifikation (C, D, A3, v3, A4, v4) verbessert werden, wodurch auch für ältere Bedienstete Chancen für neue Aufgabengebiete möglich werden. Für die Erhebung des Weiterbildungsbedarfs waren vorwiegend die Mitarbeitergespräche vorgesehen sowie Bildungskontaktpersonen, die den Bediensteten beratend zur Verfügung stehen sollten.

- 24.2** Der RH stellte auf der Grundlage der Ergebnisse der MitarbeiterInnenbefragung des Bundes 2011 im Bereich „Perspektiven und Weiterentwicklung“ insbesondere für ältere Bedienstete den größten Entwicklungsbedarf fest. Er erachtete die individuelle Förderung u.a. durch Weiterbildung als wesentliches Instrument einer umfassenden Personalentwicklung, vor allem auch im Hinblick auf die Chancen zur Um- und Neuorientierung von Bediensteten.

Der RH anerkannte die bisher in den überprüften Ressorts durchgeführten Weiterbildungsmaßnahmen, hielt jedoch fest, dass diese keinen ausreichenden Bezug zur Zielgruppe der älteren Mitarbeiter aufwiesen.

Der RH empfahl den drei überprüften Bundesministerien, die Verlängerung der Erwerbsdauer als Zielsetzung in der Weiterbildung aufzunehmen. Er empfahl zudem, die fachliche Weiterbildung für Ältere bedarfsgerecht zu gestalten, die Anreize zur Teilnahme zu erhöhen und die Teilnahmehäufigkeit älterer Bediensteter an Weiterbildungsmaßnahmen zu erfassen.

- 24.3** *Laut Stellungnahme des BMI würden für die Generation 50+ vermehrt berufliche Perspektiven angeboten. Die Ressourcen an Erfahrung, Wissen und sozialer Kompetenz dieser Mitarbeiter müssten genutzt werden. Aufgrund der zu erwartenden massiven Pensionsabgänge in den nächsten Jahren sei es von hoher Bedeutung, konkrete Maßnahmen zur Sicherung und Weitergabe des relevanten Wissens zu setzen.*

Das BMJ führte in seiner Stellungnahme aus, dass im Jahr 2013 von den 2.266 Richtern und Staatsanwälten insgesamt 1.716 Personen an mindestens einer Fortbildungsveranstaltung teilgenommen hätten. Innerhalb des Jahres 2013 seien 4.612 Teilnahmen gezählt worden. Die bundesweite Teilnahme am Fortbildungsangebot sei bei 76 % gelegen, 76 % aller Richter und 73 % aller Staatsanwälte hätten zumindest an einer Fortbildung teilgenommen. Dies zeige eine sehr hohe Fortbildungs-

beteiligung. Zur Teilnahmehäufigkeit älterer Bediensteter werde das BMJ prüfen, ob die Erfassung dieser Daten verwertbare Erkenntnisse zuließe und mit einem vernünftigen Verwaltungsaufwand möglich sei.

Das BMASK führte in seiner Stellungnahme aus, dass bereits Daten zur Aus- und Weiterbildung aller Bediensteten erfasst würden. Eine altersgruppenspezifische Auswertung sei möglich. Das BMASK habe die Anregung des RH aufgenommen und im Bereich der Zentralstelle eine Auswertung der Weiterbildungsbeteiligung nach Altersgruppen (exklusive Grundausbildung und verpflichtende Führungskräfteausbildung) durchgeführt.

Tabelle 14: Aus- und Weiterbildung der Bediensteten des BMASK

Altersgruppe	Personen gesamt	Teilnehmende	Weiterbildungs- beteiligung
	Anzahl		in %
20-30	54	36	66,67
30-40	111	69	62,16
40-50	213	129	60,56
50-60	230	145	63,04
60+	7	7	100,00

Quelle: BMASK

Diese Auswertung deute darauf hin, dass spezifische Maßnahmen zur Förderung der Beteiligung älterer Bediensteter an Weiterbildungen nicht geboten seien. Das BMASK werde jedoch diese Daten auch zukünftig ressortweit erheben und bei Bedarf entsprechende Maßnahmen setzen.

24.4 Der RH anerkannte die Analyse des BMASK im Sinne seiner Empfehlung.

Möglichkeit neuer Aufgaben (Job Mobilität)

- 25.1** (1) Die Möglichkeiten neuer Aufgaben, vielfältigere Karrierepfade und Optionen von Arbeitsplatzwechseln in der späteren Phase des Erwerbslebens eröffnen nach einschlägigen Studien³¹ neue Perspektiven und können den längeren Verbleib im Erwerbsleben fördern.³²

Die Maßnahmen der drei überprüften Bundesministerien stellten sich wie folgt dar:

(2) Mit der Maßnahme „Arbeitsorganisation – Altengerechter Arbeits-einsatz“ plante das BMI, Arbeitsabläufe bei neu geschaffenen Arbeitsplätzen zu reorganisieren und Aufgaben zu bündeln. Dort sollte langjährige Erfahrung vorteilhaft wirken (bspw. in Bereichen mit logistischen und einsatzführenden Aufgaben) und damit sollten insbesondere die Exekutivbediensteten länger im Beruf gehalten werden. Bereits bisher griff das BMI bei Präventionsaufgaben auf erfahrene Exekutivbedienstete zurück.

Darüber hinaus strebte das BMI eine Erleichterung der Karrieredurchlässigkeit zwischen Exekutive und Verwaltung an. In diesem Zusammenhang wurden auch Überlegungen eines Fachkarrieremodells (Fachkarriere E2a) angestellt, um Exekutivbeamten vielfältigere Karriereoptionen zu ermöglichen.

Einem Wechsel in andere Aufgabengebiete innerhalb des Ressorts bzw. des Bundesdienstes stand oftmals das Besoldungsschema im Wege. Beispielsweise war der Wechsel vom Exekutivdienst in den Verwaltungsdienst aus der Einkommensperspektive unattraktiv; aber auch andere Arbeitsplatzwechsel waren durch die differenzierten Arbeitsplatzbewertungen eingeschränkt. So wiesen etwa die Punkte 8.2 und 8.3 der Anlage 1 zum BDG allein für die Verwendungsgruppe E1 (leitende Beamte) als Richtverwendungen zwölf verschiedene Funktionsgruppen aus. Dazu kam noch, dass gemäß der Verordnung über das Führen von Dienstgraden im Exekutivdienst³³ mit jeder Funktionsgruppe auch die jeweiligen Dienstgrade verbunden waren.

³¹ Bossaert D., „The impact of demographic change and its challenges for the workforce in the European public sectors“ (2012), European Institute of Public Administration; Naegele G., A. Walker (2006), „A guide to good practice in age management“, European Foundation for the improvement of Living and Working Conditions

³² Die französische Regierung reagierte auf die älter werdende Belegschaft in der öffentlichen Verwaltung mit einem Gesetz (Loi n°2009-972), welches die größten Mobilitätshemmnisse beseitigt. Demnach war es leichter möglich, in fortgeschrittenem Alter in den öffentlichen Dienst einzutreten oder auch innerhalb des öffentlichen Dienstes in zum Teil neue Aufgabengebiete zu wechseln.

³³ BGBl. II Nr. 204/2005 i.d.g.F.

(3) Im BMJ ermöglichte die modulare Grundausbildung im Verwaltungsdienst, neue Betätigungsfelder und Aufgabengebiete auch zu einem späteren Zeitpunkt des Erwerbslebens anzustreben. Für Richter und Staatsanwälte begünstigte zudem das – im Vergleich etwa zum Exekutivdienst – weniger differenzierende Besoldungsschema den Wechsel zwischen Dienststellen. So sah § 65 RStDG zur Zeit der Gebarungsüberprüfung vier Gehaltsgruppen für Richter vor, d.h. alle Bezirksrichter waren ebenso in nur einer Gehaltsgruppe (R 1a) wie alle Richter der Landesgerichte (R 1b).

Das BMJ bot im Jahr 2012 erstmals ein Seminar „In Bewegung bleiben – Perspektiven finden“ für jene Bediensteten an, die sich mit den eigenen beruflichen Perspektiven auseinandersetzen wollten. Zu diesem Seminar war für das Jahr 2013 ein weiteres, speziell für die Gruppe „50+“ konzipiertes, sowie ein Seminar zur „Selbst-Personalentwicklung“ geplant.

(4) Das BMASK hatte spezielle Ausbildungsangebote für A3/A4-Kräfte, um die Voraussetzung für Aufstiegsmöglichkeiten und berufliche Veränderungen zu schaffen. Darüber hinaus erfolgte die Bekanntmachung ressortintern frei werdender Arbeitsplätze per E-Mail bzw. konnten Bedienstete, die eine neue Aufgabe anstrebten, in anonymisierter Form ihr Stellengesuch im Intranet anbieten. Als mobilitätshemmend erwies sich auch hier das Besoldungsschema im aktuellen Dienstrecht, das einen Arbeitsplatzwechsel einschränkte, wenn die gleiche Besoldungsstufe erhalten bleiben sollte. So sah bspw. Punkt 1 der Anlage 1 zum BDG für die Verwendungsgruppe A1 (höherer Dienst) neun Funktionsgruppen vor.

- 25.2** Nach Ansicht des RH kann auch die Möglichkeit eines Arbeitsplatzwechsels neue Perspektiven eröffnen und den Anreiz erhöhen, länger im Erwerbsleben zu bleiben. Im Bundesdienst war tendenziell ein Arbeitsplatzwechsel nur innerhalb derselben oder in eine höhere Funktionsgruppe attraktiv.

Er hielt weiters fest, dass ein wenig differenziertes Besoldungssystem wie das der Richter (BMJ) im Vergleich zu den Besoldungssystemen im BMI und im BMASK die Mobilität tendenziell begünstigte.

Der RH empfahl allen drei überprüften Bundesministerien, auch innerhalb der vorgegebenen Arbeitsplatzbewertungen die Mobilität der Bediensteten vor allem im späteren Erwerbsleben zu unterstützen und auf ein mobilitätsförderndes Umfeld zu achten (etwa durch Schaffung neuer Arbeitsplätze, die langjährige Berufserfahrung benötigen, oder durch dienststellenübergreifende Personaleinsatzplanung).

- 25.3** *Das BMI wies in seiner Stellungnahme auf laufende Überlegungen zur Einrichtung von eigens für diese Generation vorgesehenen Arbeitsplätzen sowie zu altersgerechten Fach- und Führungskarrieren der Mitarbeiter hin.*

Das BMJ verwies auf seine ausführliche Stellungnahme in Punkt B S. 9 ff. (BMJ-Pr 2275/0043 vom 19. Juni 2013). Darin habe es den Bereich Personalentwicklung im BMJ beschrieben, auf die Eigenständigkeit des Richterberufs verwiesen und zum natürlichen Generationswechsel ausgeführt, dass neben dienstlichen Interessen und einer ausreichenden Bedachtnahme auf die psychische und physische Leistungsfähigkeit der Mitarbeiter eine natürliche Balance zwischen Generationsinteressen im Auge behalten werden müsse.

Unter Pkt. B/4 habe das BMJ die Ausbildungen der unterschiedlichen Bedienstetengruppen beschrieben. Pkt. 4.3 habe sich dem Thema Flexibilität und berufliche Veränderungen gewidmet. Danach sei sichergestellt, dass mit einer Festlegung am Beginn der Berufslaufbahn noch keine endgültige Berufsentscheidung getroffen sei. So könne sich etwa ein Rechtspfleger zu einem späteren Zeitpunkt auch um die Funktion einer Geschäftsstellenleitung bewerben.

Laut Stellungnahme des BMASK sei es sich grundsätzlich der positiven Bedeutung bewusst, die das Ermöglichen von Mobilität für Bedienstete darstelle. Es sei jedoch zu hinterfragen, ob tatsächlich ein Zusammenhang zwischen erhöhter Mobilitätsbereitschaft der Mitarbeiter und einem längeren Verbleib in der Erwerbstätigkeit bestehe. Ein Grund für die geringere Mobilitätsbereitschaft könne auch in einer hohen Bindung an den Arbeitsplatz liegen, weshalb sich eine geringe Mobilitätsbereitschaft durchaus positiv auf einen längeren Verbleib im Erwerbsleben auswirken könne.

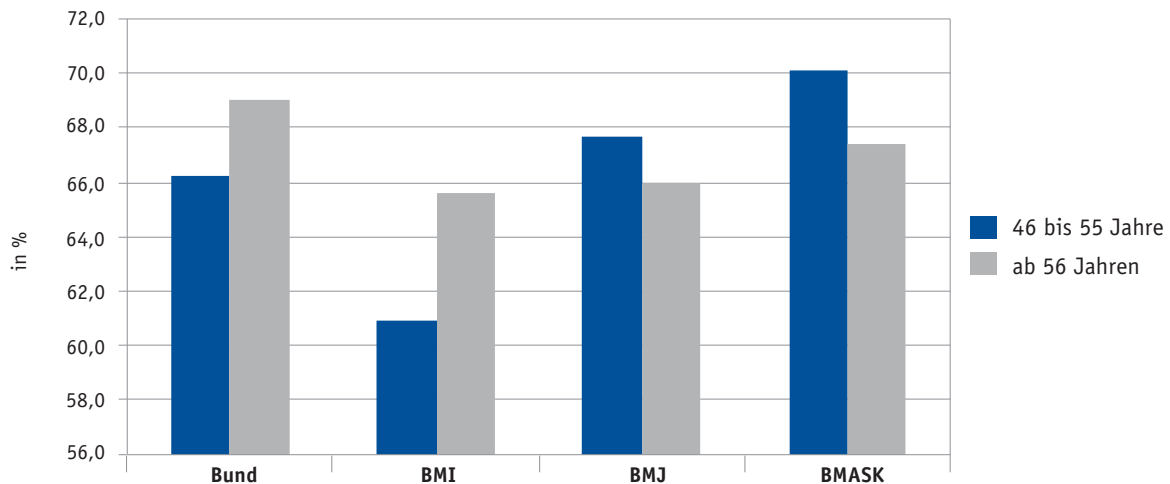
- 25.4** *Zur Stellungnahme des BMJ erwiderte der RH, dass die Ausführungen zu Punkt B der Stellungnahme des BMJ (BMJ-Pr 2275/0043 vom 19. Juni 2013) keine Hinweise auf konkrete mobilitätsfördernde Maßnahmen enthalten hatten. Der RH blieb daher bei seiner Empfehlung.*

Im Bezug auf die Stellungnahme des BMASK stellte der RH klar, dass erst eine Erhöhung der Mobilitätsoptionen die Voraussetzung für erhöhte Mobilitätsbereitschaft bietet und damit einen Anreiz für einen längeren Verbleib im Erwerbsleben setzt.

Arbeitszeitflexibilität

26 (1) Die MitarbeiterInnenbefragung des Bundes 2011 (siehe TZ 18) fragte im Bereich „Motivationsfaktoren“ u.a. die Zufriedenheit mit der Arbeitszeitflexibilität, Teilzeitmöglichkeiten etc. ab. Die Ergebnisse nach zu untersuchenden Altersgruppen stellten sich wie folgt dar:

Abbildung 16: MitarbeiterInnenbefragung des Bundes 2011 im Bereich „Motivationsfaktoren“ (Ausmaß der positiven Zustimmung in % nach zu untersuchenden Altersgruppen); im Vergleich der Bundesministerien



Quelle: MitarbeiterInnenbefragung des Bundes 2011

Anders als beim Bundesergebnis und beim BMI fiel die Zustimmung mit dem Alter (ab 56 Jahren) im BMASK von 70 % auf 67 % und im BMJ von 68 % auf 66 %.

(2) Flexible Arbeitszeitmodelle, Teilzeit oder Telearbeit sind Instrumente, die Belastungen ausgleichen und individuelle Gestaltungsmöglichkeiten erhöhen. Damit kann die Motivation gesteigert werden, was sich nach einschlägigen Studien günstig auf eine Verlängerung des Erwerbslebens auswirkt.

27.1 Die Maßnahmen der drei überprüften Bundesministerien stellten sich wie folgt dar:

(1) Das BMI plante im Rahmen der Personalentwicklungsstrategie die Maßnahme „aufgeschobener Zeitausgleich“. Es war vorgesehen, bspw. Exekutivbeamten die Möglichkeit zu bieten, Mehrdienstzeiten anzu-

sparen, um diese im späteren Erwerbsleben abzubauen. Darüber hinaus war eine Überarbeitung des Arbeitszeitschemas im Exekutivdienst, z.B. durch die Möglichkeit von Zeitboni oder durch gesonderte Leistungszulagen, geplant. Dies sollte eine rasche Reaktion auf einen konkreten Bedarf fördern und zusätzlich Motivationsanreize bieten. Auch eine Verbesserung der Rahmenbedingungen für die Teilzeitbeschäftigung war in Planung.

(2) Im BMJ bestand für einen Teil der Bediensteten³⁴ die Möglichkeit, Telearbeit in Anspruch zu nehmen. Darüber hinaus gab es Erlässe zur Teilzeit- sowie zur Gleitzeitnutzung mit Kernanwesenheitszeiten. Für Richter war eine Teilzeitbeschäftigung nur im Ausmaß von 50 % der Wochenarbeitszeit vorgesehen, nicht aber zu einem höheren Prozentsatz.

(3) Das BMASK unterstützte Telearbeit seit dem Jahr 2012 auch für ältere Bedienstete (nach Vollendung des 60. Lebensjahres). Davor war die Möglichkeit zur Telearbeit nur aus Gründen der Betreuung von Kindern oder pflegebedürftigen Angehörigen möglich.

- 27.2** Der RH hielt fest, dass in allen überprüften Bundesministerien unterschiedliche Instrumente der Arbeitszeitflexibilisierung zur Anwendung kamen. Nach Ansicht des RH bot eine flexible Arbeitszeitgestaltung die Möglichkeit, Belastungen zu verringern und gerade im späteren Erwerbsleben eine „Ganz oder gar nicht“-Entscheidung (für oder gegen einen Verbleib im Erwerbsleben) zu vermeiden.

Dem BMI empfahl der RH, die bei der Entwicklung der Maßnahme „aufgeschobener Zeitausgleich“ anfallenden Mehrdienstzeiten über einen längeren Zeitraum kritisch zu prüfen und die Auswirkungen zu analysieren, um einem frühzeitigen Ausscheiden aus dem Erwerbsleben wegen Dienstunfähigkeit aufgrund dieser Mehrbelastung entgegenzuwirken.

- 27.3** *Das BMI nahm die Anregung auf und sagte zu, sie in den zukünftigen Überlegungen zur Personalentwicklung und zum Generationenmanagement zu berücksichtigen.*

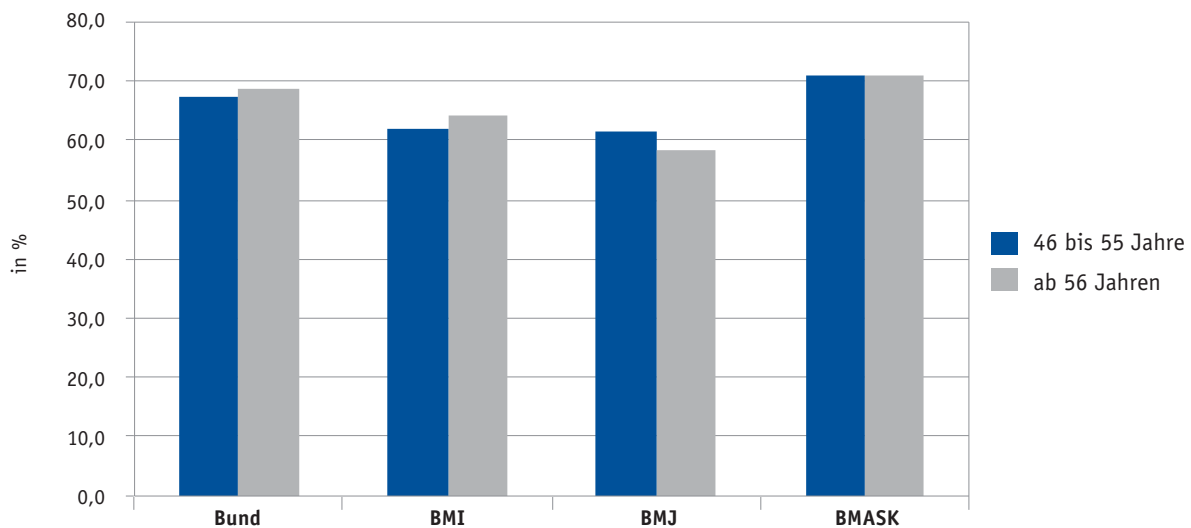
In seiner Stellungnahme ergänzte das BMJ, dass es mittlerweile auch andere Modelle der Herabsetzung gebe, nicht jedoch aus dem Grund des Alters oder ohne bestimmten Grund.

³⁴ Laut Leitfaden ist die Möglichkeit einer Telearbeit an mehrere Voraussetzungen geknüpft. Wesentliche Hinderungsgründe sind bspw. die Notwendigkeit von Parteienverkehr, eine an den Arbeitsplatz gebundene Tätigkeit sowie eine noch nicht abgeschlossene Ausbildung.

Arbeitsklima/Führungskräfte sensibilisierung

28 (1) Im Rahmen der MitarbeiterInnenbefragung des Bundes 2011 (siehe TZ 18) wurde u.a. die Zufriedenheit mit den unmittelbar Vorgesetzten erhoben. Die Ergebnisse nach zu untersuchenden Altersgruppen stellen sich wie folgt dar:

Abbildung 17: MitarbeiterInnenbefragung des Bundes 2011 im Bereich „Führung“ (Ausmaß der positiven Zustimmung in % gegliedert nach zu untersuchenden Altersgruppen); im Vergleich der Bundesministerien



Quelle: MitarbeiterInnenbefragung des Bundes 2011

Das BMASK lag in der Zustimmungsrate mit rd. 71 % in beiden Altersgruppen deutlich vor dem BMI mit rd. 62 % bzw. rd. 64 % und dem BMJ mit rd. 62 % bzw. rd. 59 %. Das BMI und das BMJ lagen unter dem Durchschnitt des gesamten Bundesdienstes (rd. 67 % bzw. 69 %). Die Altersunterschiede innerhalb der Bundesministerien waren dabei gering.

(2) Altersdiskriminierung zählt zu den wichtigsten Faktoren, die einer Verlängerung der Erwerbsdauer entgegenwirken. Älteren Bediensteten werden Attribute wie geringe Flexibilität, geringe Produktivität und geringe Entwicklungsfähigkeit zugeschrieben. Folgen dieser negativen Zuschreibungen können Ausgrenzungen und Demotivation sein.³⁵ Führungskräften und der Führungskultur kommt daher eine besondere Rolle zu.

³⁵ vgl. Ilmarinen J. „Active Ageing in a life course perspective“ (2006)

29.1 Die Maßnahmen der drei überprüften Bundesministerien stellten sich wie folgt dar:

(1) Das BMI erkannte insbesondere beim Exekutivdienst die Herausforderungen, die mit einem hohen Anteil älterer Bediensteter einhergingen. Beispielsweise führte eine geringere körperliche Leistungsfähigkeit einerseits zu höheren Belastungen bei älteren Bediensteten, aber auch zu einer geringeren Bereitschaft jüngerer Kollegen zur gemeinsamen Dienstverrichtung. Im geplanten Projekt „Generationenmanagement“ (siehe TZ 19) widmete sich das BMI diesen Problemstellungen und zielte auf eine altersgerechte Verwendung der Bediensteten und eine Aufwertung im Rahmen der Wissenssicherung ab.

Darüber hinaus war für das BMI die Sensibilität der Führungskräfte von hoher Bedeutung. Eine positive Einstellung gegenüber Älteren sollte daher künftig Gegenstand der jährlichen Mitarbeitergespräche sein.

(2) Speziell für Bedienstete ab dem 50. Lebensjahr bot das BMJ u.a. Seminare zum Thema „Arbeitsbewältigung und Arbeitszufriedenheit ab 50“ an, welche die Teilnehmenden auf die Arbeitssituation in der späteren Erwerbsphase vorbereiten sollten. Auch das BMJ maß den Führungskräften hinsichtlich der Arbeitszufriedenheit eine große Bedeutung bei. Ein weiteres Seminar „Führung langjähriger Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter im Gerichtsalltag“ sollte Führungskräfte sensibilisieren und die Motivation der älteren Bediensteten länger aufrecht erhalten.

(3) Das BMASK legte in der „Productive Ageing Strategie“, welche die Aufrechterhaltung der Leistungsfähigkeit einer alternden Belegschaft zum Ziel hat, einen Schwerpunkt auf die (verpflichtende) Qualifizierung und Sensibilisierung von Führungskräften. Eine umfangreiche und ressortweite Vorgesetztenbeurteilung zielte auf eine Steigerung der Führungsqualität ab. Zudem erarbeitete das BMASK Führungsgrundsätze. Weitere Angebote des BMASK wie Seminare zu Teamentwicklung, Coaching und Supervision, gezielte Seminare für Frauen sowie zur Mobbingprävention widmeten sich u.a. dem Thema Sensibilisierung für die demografischen Änderungen und der Laufbahnplanung im späteren Erwerbsleben.

(4) Gemäß Art. 21 der EU-Grundrechte-Charta sind Diskriminierungen u.a. wegen des Alters verboten. Nach einem Erkenntnis des österreichischen Verfassungsgerichtshofs (VfGH) vom 14. März 2012 steht die EU-Grundrechte-Charta in Österreich im Verfassungsrang, d.h. sie ist unmittelbar anwendbar. Damit kann der VfGH Behördenent-

scheidungen etwa auch dienstrechtlicher Natur bspw. wegen Verstoßes gegen die EU-Grundrechte-Charta als verfassungswidrig aufheben.

- 29.2** (1) Führungskräfte haben – auch im Hinblick auf ältere Bedienstete – große Bedeutung für das Arbeitsklima. Der RH beurteilte die Sensibilität für die Bedeutung des Arbeitsklimas und der Wertschätzung insbesondere älteren Bediensteten gegenüber in allen drei Bundesministerien als gegeben. Das vergleichsweise bessere Abschneiden des BMASK im Bereich Führung im Rahmen der MitarbeiterInnenbefragung des Bundes 2011 sah der RH u.a. in der breit umgesetzten Vorgesetztenbeurteilung samt den damit verbundenen Maßnahmen zur Verbesserung der Führungsqualität begründet.

Der RH empfahl dem BMI und dem BMJ, auch dieses Instrument in die Führungskultur aufzunehmen und einen Einsatz insbesondere zur Verbesserung der Führungsqualität älteren Bediensteten gegenüber zu prüfen.

- 29.3** *Das BMI führte in seiner Stellungnahme aus, auf die Vorgesetztenbeurteilung besonderes Augenmerk zu legen und eine entsprechende Wahrnehmung der Führungsverantwortung zu fördern. In diesem Zusammenhang verwies das BMI, wie bereits erwähnt, auf das Führungshandbuch „Selbst.Bewusst Führen“, das den Führungskräften im BMI entsprechende Führungsgrundsätze und Führungsprozesse vorgab.*

Das BMJ betonte in seiner Stellungnahme die Bedeutung der Personalentwicklung in der Justiz. Erste Maßnahmen, wie Coaching und Mentoring, seien bedeutsame Schritte, die laufend evaluiert und behutsam ausgebaut würden. Aktuelle Überlegungen zum Aufbau eines Führungskräftecoaching würden eine wichtige Weiterentwicklung bedeuten. Der bereits laufende Justizmanagementlehrgang diene insbesondere dem Aufbau von Führungskräften. Das BMJ verwies weiters auf seine vielfältigen Anstrengungen, das Mitarbeitergespräch als Personalentwicklungs- und Führungsinstrument durch Schulungen zu fördern und in qualitativer Hinsicht zu optimieren.

- 29.4** Zu den Stellungnahmen von BMI und BMJ stellte der RH klar, dass bei einer Vorgesetztenbeurteilung die konkrete Beurteilung der Führungskräfte durch die Mitarbeiter in ein Set an Maßnahmen zur Verbesserung der Führungsqualität eingebettet sei und verwies dabei auf die Umsetzung im BMASK. Die vom BMI und vom BMJ angeführten Maßnahmen unterstützten zwar eine Weiterentwicklung von Führungskräften und Führungskultur, das im BMASK umgesetzte Instrument der Vorgesetztenbeurteilung ginge jedoch darüber hinaus. Der RH blieb bei seiner Empfehlung für das BMI und das BMJ.

Personalwirtschaft in den ausgewählten Bundesministerien

30 Zu den in TZ 21 bis 29 dargestellten Maßnahmengruppen waren in der personalwirtschaftlichen Fachliteratur internationale Erfahrungen beschrieben³⁶. Zusammenfassend ließen sich daraus folgende Beispiele für Maßnahmen zur Verlängerung der Erwerbsdauer anführen:

Tabelle 15: Beispielhafte Maßnahmen mit dem Ziel einer Verlängerung der Erwerbsdauer		
Maßnahmengruppe	beispielhafte Maßnahmen	Beispielländer
Gesundheitsvorsorge	<ul style="list-style-type: none"> - Workability-Index WAI (nach Ilmarinen) - wiederholte Gesundheitschecks mit Überprüfung des Gesundheitsverlaufs (unter besonderer Berücksichtigung von Suchtverhalten wie Alkohol und Nikotin) 	Finnland, Frankreich
Weiterbildung/ (Re-)Qualifizierung	<ul style="list-style-type: none"> - weit verbreitete Tradition von Lebenslangem Lernen, mit flexiblen Pensionierungsregeln, die eine Weiterbildungsrendite ermöglichen - Grundsätze für das Training von älteren Bediensteten (CEDEFOP) 	Dänemark, Finnland
Möglichkeit neuer Aufgaben (Job Mobilität)	<ul style="list-style-type: none"> - gesetzliche Änderungen zum Abbau von Mobilitätshemmnissen in der öffentlichen Verwaltung, um auch im späteren Erwerbsleben Arbeitsplatzwechsel zu ermöglichen 	Frankreich
Arbeitszeitflexibilität	<ul style="list-style-type: none"> - Verzicht auf zentral festgelegte Arbeitszeitregelung, aufgabenorientierte Arbeitszeitregelungen - Arbeitszeitkonten (mit Obergrenzen), mit denen Arbeitszeit in jüngeren Jahren angespart werden kann - gradueller Übergang, um den Ruhestandsantritt zu verzögern 	Deutschland, Norwegen
Arbeitsklima/Führungskräfte sensibilisierung	<ul style="list-style-type: none"> - Umgang mit Älteren als Teil der Managementaufgabe und der Personalstrategie implementieren - Führungskräfte als Multiplikatoren nutzen 	Finnland, Deutschland

Quelle: RH

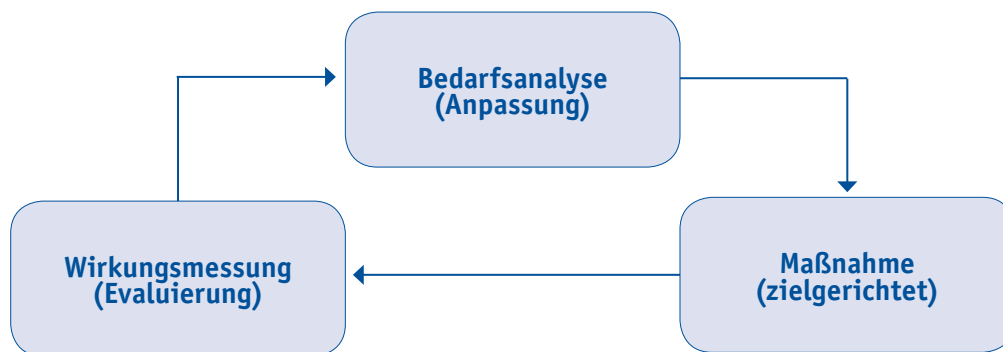
³⁶ Literatur:

- Bossaert D., The impact of demographic change and its challenges for the workforce in the European public sectors (2012), European Institute of Public Administration
- Ilmarinen J., Towards a longer working life (2006)
- PrognosAG, Demografieorientierte Personalpolitik in der öffentlichen Verwaltung (2009)
- Fourage D., Schils T., The effects of early retirement incentives on the training participation of older workers (2009)
- Naegele G., A. Walker (2006), A guide to good practice in age management, European Foundation for the improvement of Living and Working Conditions
- CEDEFOP, Keeping ageing workers up-to-date, what difference does guidance and training make? (2012)

Evaluierung

- 31 In Anlehnung an den PDCA-Zyklus³⁷ berücksichtigt eine umfassende und zu Steuerungszwecken geeignete Evaluierung von Maßnahmen und Projekten nicht nur die Maßnahme selbst, sondern schließt auch die Bedarfsanalyse und die Wirkungsmessung mit ein, wie folgende Darstellung zeigt:

Abbildung 18: Evaluierung als Instrument zur Steuerung



Quelle: RH, in Anlehnung an den PDCA-Zyklus von Deming

- 32.1 (1) Die Zielsetzung einer Verlängerung der Erwerbsdauer spielte im BMI bislang eine untergeordnete Rolle (siehe TZ 19). Eine explizite Evaluierung von Maßnahmen hinsichtlich ihrer Wirkungen auf eine Verlängerung der Erwerbsdauer lag im BMI nicht vor.

Bezüglich der Wirkungsmessung seiner Personalentwicklungsmaßnahmen verwies das BMI auf das Vorhaben, künftig den ressortspezifischen Teil der MitarbeiterInnenbefragung des Bundes mit zwei Fragen zu ergänzen, die die Arbeitssituation älterer Bediensteter ansprechen sollten:

- „Die Arbeitsbedingungen sind meinem Lebensalter angepasst“ und
- „Ich bin zufrieden mit der Arbeitsbelastung bezogen auf mein Lebensalter“.

³⁷ Der PDCA-Zyklus (von plan-do-check-act) oder Deming-Kreis stammt aus der Qualitätssicherung (z.B. bei diversen ISO-Zertifikaten) und stellt einen wesentlichen Standard im Projektmanagement dar. Siehe u.a. Thom N., Ritz A. (2008), „Public Management“.

Personalwirtschaft in den ausgewählten Bundesministerien

Darüber hinaus verwies das BMI auf das Pensionsantrittsalter als Kenngröße für die Wirkung der gesetzten Maßnahmen, welche laut BMI seit 2008 von 56,7 Jahren auf 57,8 Jahre angestiegen sei.

(2) Das BMJ führte keine Evaluierung der umgesetzten Personalentwicklungsmaßnahmen hinsichtlich ihrer Wirkungen auf eine Verlängerung der Erwerbsdauer durch und verwies darauf, dass die Effekte aufgrund von Wechselwirkungen unterschiedlichster Einflussfaktoren nur schwer messbar seien. Als Indikator könnte aus Sicht des BMJ lediglich das durchschnittliche Pensionsantrittsalter herangezogen werden.

Darüber hinaus wurden die ressortspezifischen Ergebnisse der MitarbeiterInnenbefragung des Bundes 2011 gesondert für einzelne Bereiche des BMJ analysiert und eigene Auswertungen aufbereitet, im Ressort präsentiert und an die Personalverantwortlichen und die Ressortleitung weitergeleitet.

(3) Neben der MitarbeiterInnenbefragung des Bundes 2011 führte das BMASK auch eine Vorgesetztenbeurteilung und eine Arbeitszufriedenheitsanalyse als wesentliche Evaluierungsinstrumente an. In der Vorgesetztenbeurteilung bekam jede Führungskraft ein Feedback über ihre Führungsqualitäten (z.B. Motivation, Kommunikation, Förderung usw.). Die Arbeitszufriedenheitsanalyse erhob Arbeitsbedingungen, Stress, Konfliktverhalten usw. Darüber hinaus evaluierte das BMASK auch Einzelmaßnahmen (z.B. Ausbildungsveranstaltungen, Führungskräfte-seminare).

32.2 (1) Nach Ansicht des RH kam der Wirkungsmessung der personalwirtschaftlichen Maßnahmen in den drei überprüften Bundesministerien noch eine untergeordnete Rolle zu. Der RH hielt kritisch fest, dass das Hauptaugenmerk auf der Durchführung der Maßnahmen selbst lag, was einer Outputorientierung entsprach. Die Outcomeorientierung fehlte hingegen, weil die Bundesministerien die Wirkung der Maßnahmen nicht erfassten.

Der RH empfahl allen drei überprüften Bundesministerien, Bedarfserhebungen und Wirkungsmessungen als den personalwirtschaftlichen Maßnahmen zugehörige Bestandteile einzusetzen und den Kreislauf Bedarfsanalyse – Maßnahme – Wirkungsmessung einzuhalten. Er empfahl dem BMI, bei den in Planung befindlichen personalwirtschaftlichen Vorhaben (siehe TZ 20) auch die Beurteilung der Maßnahmen mitzuplanen.

(2) Weiters empfahl der RH den drei Bundesministerien sowie dem BKA, das durchschnittliche Pensionsantrittsalter als gemeinsamen Maßstab für die Zielerreichung zu nutzen. Er begründete dies damit, dass diese Daten aus PM-SAP verfügbar sind, der Indikator auf einzelne Dienststellen heruntergebrochen werden kann, geschlechtsspezifische Auswertungen möglich sind und ein vergleichendes Lernen zwischen den Ressorts gefördert wird.

- 32.3** *Das BMI nahm die Empfehlung zum Kreislauf Bedarfsanalyse – Maßnahme – Wirkungsmessung auf und sagte zu, die geplanten Maßnahmen an eine Bedarfsanalyse zu knüpfen sowie eine begleitende Wirkungsmessung vorzunehmen. Das BMI nahm weiters die Anregung auf, bei den in Planung befindlichen personalwirtschaftlichen Vorhaben (siehe TZ 20) auch die Beurteilung der Maßnahmen mitzuplanen und sagte zu, sie in den zukünftigen Überlegungen zur Personalentwicklung und zum Generationenmanagement zu berücksichtigen.*

Im Hinblick auf den ressortübergreifenden Charakter der Empfehlung und die dienstrechtliche Koordinierungskompetenz des BKA hielt das BMI in der Stellungnahme fest, dass ein gemeinsamer Maßstab für die Zielerreichung nur in Abstimmung mit dem federführenden BKA entwickelt werden könne. Das BMI würde sich in diesbezügliche Überlegungen des BKA aktiv einbringen. Bei Erarbeitung eines einheitlichen Maßstabs sei aus Sicht des BMI zu beachten, dass die unterschiedlichen Anforderungen an die Bediensteten berücksichtigt und erforderlichenfalls flexibel gehandhabt würden.

Zum Kreislauf Bedarfsanalyse – Maßnahme – Wirkungsmessung verwies das BMJ in seiner Stellungnahme auf die bestehenden und eingehaltenen gesetzlichen und verordnungsmäßigen Verpflichtungen zur wirkungsorientierten Folgenabschätzung. Zum gemeinsamen Indikator „Pensionsantrittsalter“ wies das BMJ auf die in der Stellungnahme zu den TZ 7 und 9 bereits genannten Personalentwicklungsmaßnahmen hin.

Laut Stellungnahme des BMASK zum Kreislauf Bedarfsanalyse – Maßnahme – Wirkungsmessung sei die vom RH empfohlene Wirkungsmessung personalwirtschaftlicher Maßnahmen im BMASK bereits eingeführt und der Kreislauf Bedarfsanalyse – Maßnahmen – Wirkungsmessung implementiert. Im Bereich der Personalwirtschaft würden für den jährlichen Planungsprozess vorhandene Informationen (u.a. Auswertungen aus dem PM-SAP) herangezogen. Um die plangemäße Umsetzung der Maßnahmen zu überprüfen und die Wirksamkeit zu evaluieren, fänden regelmäßig Controlling-Gespräche statt. Zum Pensionsantrittsalter als gemeinsamem Indikator führte das BMASK

aus, dass die Empfehlung des RH mit der Erhöhung des Pensionsantrittsalters als Ziel der Sektion 1 ressortintern bereits umgesetzt sei.

Das BKA wies in seiner Stellungnahme auf bereits laufende Bemühungen zur Erhöhung des Pensionsantrittsalters hin. Einerseits würde das Mindestalter für die Inanspruchnahme von vorzeitigen Pensionierungen erhöht und deren materielle Voraussetzungen (längere Dienstzeit) und monetäre Konsequenzen (höhere Abschläge) verschärft. Andererseits würden Anreize zur Inanspruchnahme einer vorzeitigen Pension (z.B. Jubiläumszuwendung) gestrichen. Insbesondere könnte ab dem Jahr 2014 von den Verschärfungen der Voraussetzungen für die Pensionierung von Langzeitbeamten und für die Korridorpension ein höheres durchschnittliches Pensionsantrittsalter erwartet werden.

Als weitere Maßnahmen zur Erhöhung des faktischen Pensionsantrittsalters würden die nächsthöheren Amtstitel bei Frühpensionierungen nicht mehr verliehen, eine bundesweite Arbeitsplatzsuche vor Ruhestandsversetzung wegen Dienstunfähigkeit würde möglich, und der Pensionsbeitragsbeitrag würde bei längerem Verbleiben im Dienststand reduziert (Dienstrechtsnovelle 2011). Für eine neuerliche Einführung von Ruhensbestimmungen bei Beamten sei eine Verfassungsbestimmung notwendig, weil diese schon zweimal vom VfGH aufgehoben wurde.

- 32.4** Der RH erwiderte dem BMI, dass der Maßstab „Pensionsantrittsalter“ für alle gleich sein sollte. Die Zielgröße ist mit dem Regelpensionsalter von 65 Jahren gesetzlich vorgegeben.

Zur Stellungnahme des BMJ betreffend einen gemeinsamen Maßstab „Pensionsantrittsalter“ stellte der RH klar, dass es bei der Empfehlung nicht um allfällige Personalentwicklungsmaßnahmen geht, sondern um einen gemeinsamen Maßstab für die Zielerreichung. Zur Evaluierung von Personalentwicklungsmaßnahmen zog das BMJ selbst das durchschnittliche Pensionsantrittsalter als Indikator in Betracht (TZ 32).

Zur Stellungnahme des BMJ zum Kreislauf Bedarfsanalyse – Maßnahme – Wirkungsmessung stellte der RH klar, dass es bei dieser Empfehlung um die Messung der internen Wirkungen von Personalentwicklungsmaßnahmen geht. Die gesetzlichen und ordnungsmäßigen Verpflichtungen zur wirkungsorientierten Folgenabschätzung i.S.d. § 17 BHG 2013 betreffen externe Wirkungen. Der RH blieb daher bei seinen Empfehlungen.

Im Bezug auf die Stellungnahme des BKA unterstrich der RH, dass es neben den laufenden Bemühungen zur Erhöhung des Pensionsantrittsalters im öffentlichen Dienst das „Pensionsantrittsalter“ als gemeinsamen Maßstab für die Erfolgsmessung geben sollte. Der RH blieb daher bei seiner Empfehlung.

Wirkungsorientierung

33.1 (1) Wie bereits ausgeführt (TZ 4), enthielten bisherige Strategieberichte als Ziele für die UG 20 – Arbeit die Verbesserung der Arbeits- und Erwerbsfähigkeit älterer Arbeitnehmer sowie für die UG 22 – Sozialversicherung die Anhebung des faktischen Pensionsantrittsalters.

(2) Die Ausgaben für die Pensionen der Beamten wurden vom BMF in der UG 23 – Pensionen veranschlagt und ausbezahlt. Die entsprechenden Wirkungsziele der UG 23 gemäß BFG 2013 enthielten keine Aussage zur Anhebung des faktischen Pensionsantrittsalters.³⁸

(3) Das Wirkungsziel 4 des BKA – als dem für allgemeine Personalangelegenheiten von öffentlich Bediensteten zuständigen Ressort³⁹ – lautete: „Weiterentwicklung und Modernisierung des öffentlichen Personal-, Organisations- und Verwaltungsmanagements zur Sicherstellung einer effektiven und effizienten Erbringung der öffentlichen Leistungen im Interesse des Gemeinwohls“. Es enthielt keine konkrete Maßnahme, die explizit die Umsetzung von rechtlichen und personalwirtschaftlichen Maßnahmen zur Verlängerung der Erwerbstätigkeit im öffentlichen Dienst vorsah.

(4) Weder das BMF noch das BKA und das BMASK erachteten sich als federführend zuständig für Zielvorgaben und ihre Umsetzung zur nachhaltigen Sicherung der Pensionsausgaben in der Hoheitsverwaltung.

33.2 (1) Der RH wies mit Nachdruck darauf hin, dass eine budgetäre Verantwortung, die auch das Setzen und Einhalten sinnvoller Wirkungsziele umfasst, nur dann wahrgenommen werden kann, wenn auch die Möglichkeit zur Steuerung und Beeinflussung der Ausgaben vorhanden ist. Dies war zur Zeit der Gebarungsüberprüfung im Bereich der UG 23 nicht der Fall, weil die Legistik in anderen Ressorts angesiedelt war. Ebenso lag die Verantwortung für ressortspezifische personalwirt-

³⁸ Sie lauteten vielmehr: „Das BMF stellt sicher, dass die Ruhe- und Versorgungsgenüsse sowie die Pflegegelder fristgerecht und im vollen Umfang ausbezahlt werden können. Das BMF stärkt das Vertrauen der Beamtinnen und Beamten in die gesetzmäßige Anwendung der pensionsrechtlichen Bestimmungen im Wege des Instanzenzugs und trägt so im Bereich der Vollziehung des Pensionsgesetzes zur Rechtssicherheit bei.“

³⁹ BGBl. I Nr. 76/1986 i.d.g.F. Dazu gehören u.a. Dienstrechtslegistik, Personalplan des Bundes, Personalkapazitätscontrolling, allgemeine Angelegenheiten der Aus- und Weiterbildung.

Personalwirtschaft in den ausgewählten Bundesministerien

schaftliche Maßnahmen in jedem einzelnen Ressort. Der RH empfahl daher, die legistische, budgetäre und organisatorische Verantwortung für die UG 23 in einem Ressort zusammenzuführen.

33.3 *Das BMI erachtete sich in seiner Stellungnahme als nicht betroffen.*

Das BMJ wies darauf hin, dass es in den Bereichen UG 20 und UG 23 keine inhaltlichen Gestaltungskompetenzen habe.

Laut Stellungnahme des BKA liege das Pensionsrecht der Beamten noch auf Jahrzehnte hinaus bis zum vollen Wirksamwerden der Pensionsharmonisierung in der legistischen Verantwortung des BKA. Es sei jedoch auch denkbar, die Zuständigkeit für das Pensionsrecht der Beamten jenem Bereich zu übertragen, bei dem die Kompetenz für das künftige Pensionsrecht gemäß ASVG/APG liege. Dies wäre derzeit das BMASK.

33.4 Zur Stellungnahme des BKA unterstrich der RH das dringende Erfordernis, die Steuerung des Bereiches „Pensionen der Beamten“ konsistent vorzunehmen, und die legistische, budgetäre und organisatorische Verantwortung für die UG 23 in einem Ressort zusammenzuführen. Der RH hielt daher seine Empfehlung aufrecht.

Auswirkungen von rechtlichen Rahmenbedingungen und Personalwirtschaft auf die Verlängerung der Erwerbsdauer

Personenebene Anreize und Einflussfaktoren für Verkürzung/Verlängerung der Erwerbsdauer

34.1 (1) Nach der im überprüften Zeitraum geltenden Pensionsregelung (siehe TZ 2 und 5) stand den öffentlich Bediensteten erst ab dem 60. Lebensjahr (z.B. Langzeitversicherungsregelung) bzw. ab Vollendung des 62. Lebensjahres (z.B. Korridor pension) die Option eines Pensionsantritts vor dem gesetzlichen Regelpensionsalter (65 Jahren) offen. Frühzeitige Pensionsantritte aufgrund von Dienstunfähigkeit stellten keine Wahlmöglichkeit dar, sondern waren nur bei Erfüllen der gesetzlichen Voraussetzungen möglich.

Der monetäre Anreiz, bis zum Erreichen des Regelpensionsalters im Erwerbsleben zu bleiben, war im Wesentlichen der längere Bezug von Erwerbseinkommen (das in der Regel über dem Pensionseinkommen lag) sowie die Pensionshöhe, die durch einen Einkommensanstieg in den letzten Erwerbsjahren angehoben wurde. Die stufenweise Erhöhung des Durchrechnungszeitraums bewirkte, dass sich die Zahl der Einkommensjahre, die für die Berechnung der Pension herangezogen

werden, mit jedem zusätzlichen Erwerbsjahr erhöhte. Dies führte bei einem späteren Pensionsantritt zu einer Senkung der Pensionshöhe und dazu, dass es auch monetäre Anreize gab, vor dem Erreichen des Regelpensionsalters die Pension anzutreten, um einen längeren Durchrechnungszeitraum zu vermeiden.

Der nach der Pensionsreform 2004 begonnene, schrittweise Übergang zum Pensionskonto (siehe TZ 3) vermindert laufend die Pensionshöhe, weil nach vollzogener Umsetzung sämtliche aktive Jahre bei der Pensionsbemessung berücksichtigt werden. Nimmt das Einkommen in den späten Erwerbsjahren zu, bleibt ein späterer Pensionsantritt aus monetärer Sicht auch beim Pensionskonto attraktiv, da jedes weitere Einkommensjahr den Pensionsbezug erhöht und durch einen frühzeitigen Pensionsantritt auf die Differenz zwischen Einkommen und Pension verzichtet werden muss.

Der in früheren Pensionsregelungen geltende monetäre Anreiz, gerade für Bedienstete mit hohen Einkommenssteigerungen in den letzten Erwerbsjahren (z.B. durch Leitungsfunktionen) die Höhe der ausbezahlten Pension durch die hohen Bezüge in den letzten Erwerbsjahren zu verbessern, wurde hingegen durch den ausgedehnten Pensionsberechnungszeitraum deutlich abgeschwächt.

(2) Weitere monetäre Anreize für einen längeren Verbleib im Erwerbsleben waren das Erreichen der Dienstalterszulage (DAZ) oder Einmalzahlungen wie die Jubiläumswendung. Der Anreiz der Dienstalterszulage lag in der Erhöhung des Pensionsniveaus durch einen Einkommenszuwachs am Ende der Erwerbsdauer. Durch den Übergang zum Pensionskonto mit längeren Durchrechnungszeiten verliert dieser Anreiz an Bedeutung für die Pensionshöhe. Die Jubiläumswendung mit einer Einmalzahlung von zwei Monatsbezügen (25 Jahre Dienstzeit) und vier Monatsbezügen (40 Jahre Dienstzeit) brachte den Anreiz, den Pensionsantritt bis zum Erhalt einer Jubiläumswendung hinauszuschieben.

- 34.2** Der RH kritisierte, dass es in der Übergangsphase des Pensionskontos monetäre Anreize für einen frühzeitigen Pensionsantritt gab (z.B. kurz vor Erreichen des Regelpensionsalters, um eine Verlängerung des Durchrechnungszeitraums zu verhindern).

Die geltenden Pensionsregelungen erhöhen nach Ansicht des RH aber langfristig den monetären Anreiz für einen längeren Verbleib im Erwerbsleben, da durch den niedrigeren Pensionsbezug (durch den längeren Durchrechnungszeitraum) der Abstand zum Erwerbseinkommen größer geworden ist und somit ein frühzeitiger Pensionsantritt einen höheren Einkommensverlust mit sich bringt.

Auswirkungen auf die Verlängerung der Erwerbsdauer

35.1 (1) Neben monetären Anreizen (Einkommen, Pensionshöhe, Einmalzahlungen) stellten auch nicht-monetäre Anreize⁴⁰ wichtige Faktoren für die Entscheidung des Pensionsantritts dar. Eine schlechte gesundheitliche Verfassung, Altersdiskriminierung, eine geringe Attraktivität der Tätigkeit sowie die fehlende Anerkennung am Arbeitsplatz waren nur einige von vielen nicht-monetären Einflussgrößen, die dafür sorgen könnten, dass Bedienstete frühzeitig ihren Ruhestand antraten und dabei auf das Erwerbseinkommen bis zum 65. Lebensjahr verzichteten.

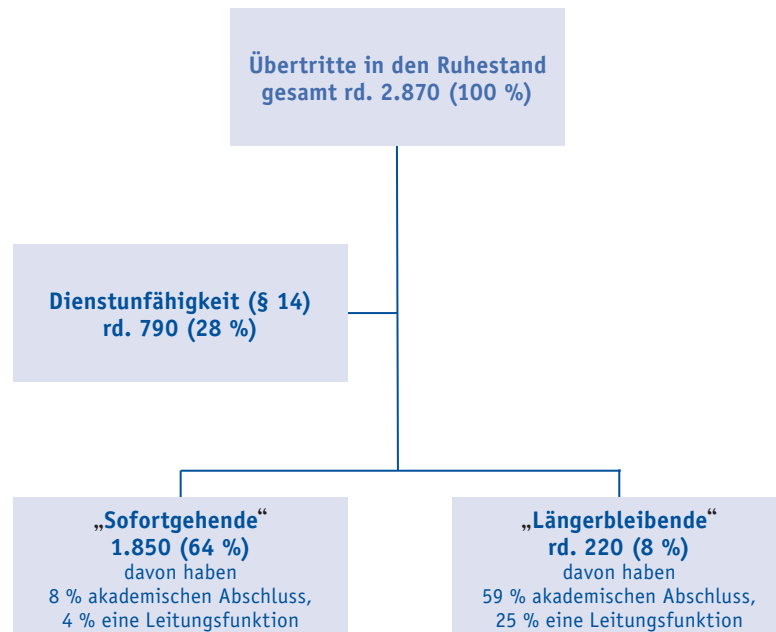
(2) Das Regelpensionsalter lag ursprünglich bei 61,5 Jahren. In §§ 15 und 236c BDG wurde für jene, die vor dem 1. Oktober 1952 geboren waren, der frühestmögliche Ruhestandsversetzungszeitpunkt festgelegt. Das Regelpensionsalter wurde durch diese Regelung stufenweise auf 65 Jahre erhöht.

Nach dieser Regelung konnte für Personen, die im Zeitraum 2010 bis 2012⁴¹ ihren Ruhestand nicht aufgrund von Dienstunfähigkeit antraten, der frühestmögliche Ruhestandsankunftszeitpunkt (Regelpensionsalter) bestimmt werden, sofern es nicht durch die Langzeitversicherungsregelung (§§ 15 und 236b BDG) oder Korridor pension (§ 15c BDG) bereits einen noch früheren Zeitpunkt für den Ruhestandsankunft gab. Für die Bediensteten bestand aber auch die Möglichkeit, bis zum 65. Lebensjahr im Erwerbsleben zu bleiben und somit zu einem späteren Zeitpunkt in den Ruhestand überzutreten.

(3) Von den zwischen 2010 und 2012 in den drei überprüften Bundesministerien angefallenen rd. 2.870 Übertritten von Beamten in den Ruhestand erfolgten rd. 790 (28 %) wegen Dienstunfähigkeit und rd. 1.850 (64 %) zum frühestmöglichen Zeitpunkt, d.h. zum errechneten Regelpensionsalter (§§ 15 und 236c BDG) oder früher (§§ 15 und 236b, § 15c BDG). Rund 220 Beamte (8 %) blieben länger im Erwerbsleben, als die im überprüften Zeitraum gültigen Regelungen erforderten.

⁴⁰ siehe u.a. Ilmarinen J. (2006), „Towards a longer worklife“, Finnish Institute of Occupational Health

⁴¹ Die Jahre 2010 bis 2012 sind innerhalb des Prüfungszeitraums jene Jahre, für die gesicherte Daten vorliegen.

Abbildung 19: Übertritte in den Ruhestand im BMI, BMJ und BMASK gesamt nach
persönlichen Merkmalen, 2010 bis 2012¹

¹ Unter Leitungsfunktion subsumierte der RH folgende Verwendungsgruppen: AV/A/VIII, AV/A/IX, VD/A1/6, VD/A1/7, VD/A1/8, VD/A1/9, ED/E1/4, ED/E1/5, ED/E1/6, ED/E1/7, ED/E1/8, ED/E1/9, ED/E1/10, ED/E1/11, WB/W1/VII, RI/OGH/, RI/OLG/, RI/R2/, RI/R3/, RIalt/II/, RIalt/III/, ST/ST2/, ST/ST3/.

Quelle: RH

Jene Personen, die über den frühestmöglichen Zeitpunkt eines Übertritts in den Ruhestand hinaus im Erwerbsleben blieben („Längerbleibende“), unterschieden sich von jenen, die ihren Ruhestand zum frühestmöglichen Zeitpunkt antraten („Sofortgehende“): Unter den „Längerbleibenden“ befand sich ein deutlich höherer Anteil an Personen in Leitungsfunktionen (rd. 25 %) und an Akademikern (rd. 59 %).

Intrinsische Motivation (Anerkennung, Gestaltungsfreiheit, herausfordernde Tätigkeit usw.) und ein qualitativ hochwertiger Arbeitsplatz (gesundheitsschonende Tätigkeit, flexible Arbeitszeitgestaltung usw.) schoben nachweislich den Zeitpunkt des Pensionsantritts hinaus.⁴² Leitungsfunktion und Arbeit in akademischer Verwendung konnten diese Anforderungen besser erfüllen.

⁴² siehe u.a. Siegrist J., Wahrendorf M. (2010), „Quality of Work, Health and Early Retirement: European Comparisons“, Mannheim Research Institute for the Economics of Aging

Auswirkungen auf die Verlängerung der Erwerbsdauer

35.2 (1) Der RH stellte fest, dass der überwiegende Teil der Übertritte in den Ruhestand zum frühestmöglichen Zeitpunkt erfolgte (siehe auch TZ 10). In diesen Fällen verzichteten die Bediensteten auf zusätzliches Einkommen (durch längere Erwerbsdauer bzw. höheren Ruhegehaltsbezug). Nach Ansicht des RH überwogen demnach bei den gegebenen rechtlichen Rahmenbedingungen (siehe TZ 5) die nicht-monetären Anreize wie z.B. intrinsische Motivation bei der Pensionsantrittsentscheidung.

(2) Nach Ansicht des RH stehen Leitungsfunktion und die Arbeit in akademischer Verwendung häufig in Verbindung mit einem höheren Ausmaß an Gestaltungsfreiheit, attraktiveren und herausfordernderen Aufgaben und Anerkennung. Der RH zog daraus den Schluss, dass diese nicht-monetären Anreize eines attraktiven Arbeitsplatzes und -umfelds eine Motivation darstellten, weiter erwerbstätig zu sein. Solche nicht-monetären Anreize sind nicht nur Führungspositionen vorbehalten, sondern können auch durch ein alternsgerechtes Arbeitsumfeld und Aufgaben, die auf individuelle Stärken (Erfahrung usw.) eingehen, geschaffen werden.

Nicht-monetäre Anreize hatten zudem den Vorteil, nicht an bestimmte Zeitpunkte und Voraussetzungen (wie z.B. eine Jubiläumszuwendung) gebunden zu sein, sondern schon frühzeitig die Perspektiven und Motivation (z.B. Gestaltungsfreiheit, Anerkennung von Erfahrung und Wissen usw.) zu erhöhen.

Vor dem Hintergrund, dass monetäre Anreize nicht ausreichten, empfahl der RH den überprüften Bundesministerien sowie dem BKA, verstärkt nachhaltig wirkende, nicht-monetäre Anreize zur Verlängerung des Erwerbslebens (z.B. ein alternsgerechtes Arbeitsumfeld) zu schaffen.

35.3 *Das BMI führte in seiner Stellungnahme aus, dass neben anderen Maßnahmen das weiterentwickelte Mitarbeitergespräch in Form eines Leistungs- und Entwicklungsdialogs sowohl der Motivationsförderung als auch dem Aufzeigen neuer beruflicher Perspektiven und der persönlichen Weiterentwicklung diene. Der gegenseitige Austausch sollte für die Mitarbeiter ein Anstoß sein, sich beruflich neuen Herausforderungen zu stellen und sich auch entsprechend fortzubilden mit der Gewissheit, dass dies auch im Interesse der Organisation erfolge und entsprechend von dieser gefördert werde. Weiters verwies das BMI auf laufende Überlegungen zur Einrichtung von eigens für diese Generation vorgesehenen Arbeitsplätzen sowie zu altersgerechten Fach- und Führungskarrieren der Mitarbeiter.*

Das BMJ führte in seiner Stellungnahme allgemein an, dass die an den Pensionierungszeitpunkt anknüpfende Verlängerung des Durchrechnungszeitraums ebenso wie die Parallelrechnung kontraproduktiv zu einer Verlängerung der Erwerbstätigkeit wirken würden. Zudem sei nicht sicher, dass sich Ruhebezüge mit einer längeren Verweildauer im öffentlichen Dienst signifikant verbessern würden.

Zu den Feststellungen des RH in TZ 35.1 bemerkte das BMJ, dass die Richter und Staatsanwälte als Vorbildgruppe in den Akademikern aufgingen, anstatt dass sie hervorgehoben würden. Das BMJ wies, wie bereits in seiner Stellungnahme zu den TZ 7 und 9 erwähnt, darauf hin, dass das umfangreiche Fortbildungsprogramm für Beamte, Vertragsbedienstete, Richter und Staatsanwälte einen wichtigen Beitrag zu einem längeren Verbleib der Bediensteten im Erwerbsleben leiste.

Das BMASK sei sich der Bedeutung einer Erhöhung des Pensionsantrittsalters bewusst und habe daher auch die Anhebung des faktischen Pensionsantrittsalters als Ziel definiert. Das BMASK verwies diesbezüglich in seiner Stellungnahme auf die bereits gesetzten Maßnahmen im Rahmen des Projekts „Productive Ageing“.

Das BKA verwies in seiner Stellungnahme auf bereits laufende Bemühungen zur Erhöhung des Pensionsantrittsalters. Einerseits würden das Mindestalter für die Inanspruchnahme von vorzeitigen Pensionierungen erhöht und deren materielle Voraussetzungen (längere Dienstzeit) und monetäre Konsequenzen (höhere Abschläge) verschärft. Andererseits würden Anreize zur Inanspruchnahme einer vorzeitigen Pension (z.B. Jubiläumswendung) gestrichen. Insbesondere könnte ab dem Jahr 2014 von den Verschärfungen der Voraussetzungen für die Pensionierung von Langzeitbeamten und für die Korridor pension ein höheres durchschnittliches Pensionsantrittsalter erwartet werden. Als weitere Maßnahmen zur Erhöhung des faktischen Pensionsantrittsalters würden die nächsthöheren Amtstitel bei Frühpensionierungen nicht mehr verliehen, eine bundesweite Arbeitsplatzsuche vor Ruhestandsversetzung wegen Dienstunfähigkeit würde möglich, und der Pensionsversicherungsbeitrag würde bei längerem Verbleiben im Dienststand reduziert (Dienstrechtsnovelle 2011). Für eine neuerliche Einführung von Ruhensbestimmungen bei Beamten sei eine Verfassungsbestimmung notwendig, weil diese schon zweimal vom VfGH aufgehoben wurde.

- 35.4** Der RH stellte gegenüber dem BMJ klar, dass mit nachhaltig wirkenden nicht monetären Anreizen zur Verlängerung des Erwerbslebens neben besonderen Ausbildungsmaßnahmen insbesondere auch ein altersgerechtes Arbeitsumfeld gemeint war (z.B. Möglichkeit neuer Aufga-

Auswirkungen auf die Verlängerung der Erwerbsdauer

ben (TZ 25), Arbeitszeitflexibilität (TZ 27), Arbeitsklima/Führungskräftesensibilisierung (TZ 29).

Zur Stellungnahme des BMJ betreffend die Verbesserung der Ruhebezüge mit einer längeren Verweildauer im öffentlichen Dienst hielt der RH fest, dass eine Erhöhung der Ruhebezüge bei einer längeren Verweildauer im öffentlichen Dienst mit Zuschlägen bei späterem Pensionsantritt und einer Erhöhung der Bemessungsgrundlage aufgrund steigender Bezüge bei höherem Dienstalder begründet werden kann (TZ 3 und 16). Unterstützt wird dies durch die vergleichende Berechnung von Bezügen bzw. Ruhegehältern eines Exekutivbediensteten, der wegen Dienstunfähigkeit mit 49 Jahren in den Ruhestand tritt, und eines Exekutivbediensteten, der mit Ablauf des 65. Lebensjahres als Verwaltungsbediensteter in den Ruhestand tritt. Der länger im Erwerbsleben bleibende Exekutivbedienstete arbeitet dabei für 560 EUR mehr im Monat bzw. für eine höhere Pension in 16 Jahren (TZ 16).

Zur Stellungnahme des BKA verwies der RH auf seine Ausführungen in TZ 35, wonach nicht-monetäre Anreize eines attraktiven Arbeitsplatzes und -umfelds eine Motivation darstellen können, weiter erwerbstätig zu sein. Solche nicht-monetären Anreize können auch durch ein alternsgerechtes Arbeitsumfeld und Aufgaben, die auf individuelle Stärken (Erfahrung usw.) eingehen, geschaffen werden. Der RH entgegnete dem BKA, dass nicht nur legistische Maßnahmen, sondern auch etwa Maßnahmen in den Bereichen Personalentwicklung oder Arbeitsplatzbewertungen zu einem alternsgerechten Arbeitsumfeld beitragen könnten und verwies dazu auf die koordinierende Zuständigkeit des BKA für die Bereiche Arbeitsplatzbewertungen und Personalentwicklung. Der RH hielt an seiner Empfehlung fest.

Institutionelle Ebene – Anreize und Kosten

36.1 (1) Die Ausgaben für die Pensionen der Beamten wurden, wie bereits ausgeführt, vom BMF in der UG 23 – Pensionen (diese UG enthält Pensionen der Hoheitsverwaltung, der Landeslehrer sowie der Post und Bahn und sonstigen ausgegliederten Einrichtungen) veranschlagt und ausbezahlt. Im Bundeshaushalt 2011 waren die Pensionsaufwendungen für verschiedene Beamtengruppen uneinheitlich und intransparent dargestellt. Auch waren die Bruttopensionen der in den Ruhestand versetzten Beamten der meisten ausgegliederten Institutionen (bspw. Museen und Universitäten) nicht gesondert ausgewiesen und die Pensionsaufwendungen nicht pro Ressort dargestellt. Der RH hatte dies bereits in seinem Bericht „Zahlungsströme im Zusammenhang mit bundesfinanzierten Pensionen“ (Reihe Bund 2014/5) kritisiert.

(2) Die Anzahl der Bezieher eines Ruhebezugs betrug bspw. zum 31. Dezember 2010 rd. 63.100. Die Ressorts veranschlagten in den jeweiligen Untergliederungen die Personalausgaben der aktiven Beamten. Durch das Besoldungsschema des Bundes verursachten ältere Bedienstete mit langen Dienstzeiten im Aktivstand höhere budgetäre Belastungen als Bedienstete am Beginn ihrer Karriere in der öffentlichen Verwaltung. Sobald die Beamten in den Ruhestand übertraten, fielen die Aufwendungen für diese Beamten in der UG 23 – Pensionen an. Durch die Übernahme der Pensionsausgaben von Beamten durch das BMF (UG 23 – Pensionen) reduzierten sich bei jeder Ruhestandsversetzung die Personalausgaben der betreffenden Ressorts.

(3) Die Entwicklung der Ausgaben für Pensionen der Bediensteten der Hoheitsverwaltung des Bundes stellte sich im überprüften Zeitraum folgendermaßen dar:

Tabelle 16: Pensionsaufwand für die in den Ruhestand versetzten Beamten des Bundes					
	2008	2009	2010	2011	2012
	in Mrd. EUR				
Pensionsaufwand für Bedienstete der Hoheitsverwaltung des Bundes	3,103	3,219	3,327	3,519	3,876
Anstieg im Vergleich zum Vorjahr (in %)		+ 3,74	+ 3,32	+ 5,80	+ 10,12
Ausgaben des Bundes (Allgemeiner Haushalt)	74,477	69,457	67,287	67,814	72,880
Anteil der Pensionsausgaben an den Ausgaben des Bundes in %	4,17	5,63	4,94	5,19	5,32

Quellen: BFG 2010 bis 2013; BRA 2012

Die Gesamtausgaben für Pensionen der Bediensteten der Hoheitsverwaltung waren von 3,103 Mrd. EUR im Jahr 2008 auf 3,876 Mrd. EUR im Jahr 2012 um insgesamt 24,88 % angestiegen. In den Erläuterungen zum Bundesvoranschlag (BVA) 2012 wurden als Ursache die steigende Anzahl der Pensionen sowie der kontinuierliche Anstieg der durchschnittlichen Pensionszahlungen angeführt.

(4) Die folgende Tabelle zeigt die Ausgaben für Pensionszahlungen an jene Beamte, die im überprüften Zeitraum 2008 bis 2012 vor dem Regelpensionsantrittsalter von 65 Jahren in den Ruhestand traten.

Auswirkungen auf die Verlängerung der Erwerbsdauer

Tabelle 17: Entwicklung der Ausgaben für Ruhebezüge bei Ruhestandsversetzungen vor dem Regelpensionsalter von 65 Jahren im BMI, BMJ und BMASK							
	Pensionierungs-jahr	2008	2009	2010	2011	2012	Summe Ressort
		in Mio. EUR					
BMI	2008	8,3	17,8	16,7	16,2	16,3	259,1
	2009		10,9	22,1	20,5	20,4	
	2010			12,3	23,7	22,3	
	2011				13,2	25,5	
	2012					12,7	
	Summe		8,3	28,8	51,1	73,6	
BMJ	2008	2,7	6,7	5,3	4,9	4,5	96,9
	2009		5,0	9,2	8,2	7,2	
	2010			5,2	11,0	9,0	
	2011				5,0	9,2	
	2012					3,8	
	Summe		2,7	11,6	19,6	29,1	
BMASK	2008	1,2	2,3	2,2	1,9	1,7	34,5
	2009		1,5	3,3	3,0	2,3	
	2010			1,7	3,6	3,0	
	2011				1,6	3,3	
	2012					1,7	
	Summe		1,2	3,9	7,2	10,1	
	Gesamtsumme	12,31	44,36	77,98	112,87	142,87	390,4

Rundungsdifferenzen möglich

Quellen: BMF; Berechnungen RH

Im Jahr 2012 wurden bspw. Zahlungen von 16,3 Mio. EUR für im Jahr 2008 pensionierte Beamte aus dem BMI (485 Personen) vor dem Erreichen des Regelpensionsalters bezahlt. Insgesamt fielen von 2008 bis 2012 für in den Jahren 2008 bis 2012 im BMI, BMJ und BMASK pensionierte Beamte, welche vor dem Regelpensionsalter in den Ruhestand traten (4.383 Personen), Ausgaben von rd. 390,4 Mio. EUR an.

(5) Folgende Tabelle zeigt, dass die Pensionsausgaben für jene Beamten in den überprüften Bundesministerien, die vor Erreichen des Regelpensionsalters in den Ruhestand versetzt wurden, einen immer höheren Anteil bei den Pensionsausgaben für alle Bediensteten der Hoheitsverwaltung ausmachten.

Tabelle 18: Anteil der Pensionsausgaben für jene Beamten vom BMI, BMJ und BMASK, die vor Erreichen des Regelpensionsalters in den Ruhestand versetzt wurden

	2008	2009	2010	2011	2012
	in Mio. EUR				
Pensionsausgaben im BMI, BMJ und BMASK für Unter-66-Jährige ¹	12,31	44,36	77,98	112,87	142,87
Pensionsausgaben für alle Bediensteten der Hoheitsverwaltung des Bundes	3.103	3.219	3.327	3.519	3.876
	in %				
Gesamtpensionsausgaben	0,40	1,38	2,34	3,21	3,69

¹ im Überprüfungszeitraum pensionierte Bedienstete aus den drei überprüften Bundesministerien

Quellen: BFG 2010 bis 2012; BMF; BRA 2012; Berechnungen RH

Die Personalausgaben betragen allein im Jahr 2012 für diese Gruppe von Beamten 142,87 Mio. EUR, was rd. 3,69 % der Pensionsausgaben für Bedienstete der Hoheitsverwaltung des Bundes entsprach.

36.2 (1) Der RH bemängelte die Darstellung der Pensionsaufwendungen gesamthaft in der UG 23, aber nicht pro Ressort als aus Ressortsicht intransparent. Damit war auch die Auszahlungsdynamik im Bereich der Pensionsausgaben nur gesamthaft ersichtlich, entsprechende Steuerungsinformationen für die einzelnen Ressorts waren nicht verfügbar. Ergänzend zu seiner Empfehlung aus dem Bericht „Zahlungsströme bundesfinanzierter Pensionen“ empfahl der RH daher dem BMF, die Pensionszahlungen für die Bediensteten der Hoheitsverwaltung des Bundes – zur besseren Darstellung der budgetären Dynamik der frühzeitigen Pensionierungen – bis zum Erreichen des Regelpensionsantrittsalters auch pro Ressort auszuweisen.

(2) Weiters hielt der RH kritisch fest, dass wirksame Maßnahmen zur Verlängerung der Erwerbstätigkeit systembedingt den Personalaufwand der Ressorts belasteten und die UG 23 – Pensionen entlasteten. Damit hatten die Ministerien keinen finanziellen Anreiz, die Bediensteten über das Mindestpensionsantrittsalter hinaus in Beschäftigung zu halten.

Auswirkungen auf die Verlängerung der Erwerbsdauer

36.3 *Das BMF erachtete in seiner Stellungnahme die ressortweise Darstellung der Pensionszahlungen für die Bediensteten der Hoheitsverwaltung des Bundes bis zum Erreichen des Regelpensionsantrittsalters als nicht zweckmäßig, weil die generelle Struktur der Budgetunterlagen eine solche Aufgliederung nicht unterstützen bzw. die Umsetzung den Umfang der UG 23 vervielfachen würde. Dessen ungeachtet sei für Analysezwecke eine entsprechende Aufgliederung aus den bestehenden Daten ab dem Pensionierungsjahr 2006 im Anlassfall möglich.*

Das BMJ merkte zu Tabelle 17 an, dass durch eine Darstellung, bei der Ausgaben kumuliert würden, der Eindruck entstünde, dass das Phänomen zunehmen würde.

36.4 Der RH begrüßte die vom BMF angesprochene Möglichkeit, die Pensionszahlungen für Analysezwecke ressortweise darzustellen. Diese Aufgliederung würde die Transparenz erhöhen, auch wenn sie erst ab der PM-SAP-Einführung im Jahr 2006 möglich ist. Es können dadurch Anreize für die einzelnen Ressorts zur Entwicklung von Steuerungsmaßnahmen im Sinne einer Anhebung des tatsächlichen Pensionsantrittsalters erwirkt werden. Der RH hielt daher seine Empfehlung aufrecht.

Dem BMJ entgegnete der RH, dass es sich bei den Angaben in Tabelle 18 nicht um eine kumulierte Darstellung handle. Vielmehr enthielt jedes Jahr die Pensionsausgaben für jene Bediensteten, die vor Erreichen des Pensionsantrittsalters seit dem Jahr 2008 in den Ruhestand versetzt worden waren. Die Steigerung erklärt sich daher über die Jahre zunehmenden Anzahl an Beamten im Ruhestand.

Erfolgreiche Pensionsstrategien/–Modelle bzw. personalwirtschaftliche Maßnahmen

37.1 (1) Die folgende Tabelle gibt einen Überblick über die unterschiedlichen Maßnahmen insbesondere rechtlicher Natur, die in einzelnen EU-Staaten Anreize für einen längeren Verbleib im Erwerbsleben setzen sollten.⁴³

⁴³ Da es sich größtenteils um neuere Reformen handelt, gibt es kaum Evaluierungen zu ihrer Wirkung auf die Beschäftigungsquote älterer Personen.

Tabelle 19: Maßnahmenbeispiele zur Verlängerung des Erwerbslebens im internationalen Kontext

Maßnahme	Länder
Anhebung des gesetzlichen Pensionsantrittsalters	Das gesetzliche Pensionsantrittsalter wurde inzwischen in fast allen EU-Ländern (mittel- oder langfristig schrittweise) angehoben und rangiert nun zwischen 62 und 68 Jahren; bspw. in Bulgarien, Tschechien, Spanien und Frankreich Erhöhung auf 67 Jahre; in Deutschland und Schweden Überlegungen, das Pensionsantrittsalter auf 69 Jahre zu erhöhen.
finanzielle Vorteile bei höherem Pensionsantrittsalter	In zahlreichen europäischen Ländern gibt es finanzielle Anreize für Arbeitnehmer, die das Pensionsantrittsalter erreichen, länger im Erwerbsleben zu bleiben; der großzügigste Zuschlag von etwa 6 % pro zusätzlichem Jahr im Erwerbsleben wird in Deutschland und in ähnlicher Höhe in Zypern und Island gezahlt.
Regelungen für berufstätige Pensionisten	In einigen Ländern wie bspw. Lettland, Slowakei ist es nicht erlaubt, zu arbeiten und gleichzeitig eine Pension zu beziehen. In der Slowakei bewirkte diese Maßnahme einen Rückgang der Vorruhestandspensionen um 35 %. In Dänemark ist es bspw. möglich, eine Erwerbstätigkeit und eine freiwillige Vorruhestandspension miteinander zu kombinieren, indem für jede gearbeitete Stunde ein anteilmäßiger Betrag von der Pension abgezogen wird.
Reform der Vorruhestandspension	Anhebung des erforderlichen Mindestalters oder Verlängerung der für einen Pensionsanspruch erforderlichen Beitragsdauer, wie bspw. in Tschechien, Rumänien, Lettland; in einigen Ländern wie bspw. Ungarn, Niederlande, Schweden wurde der Vorruhestand gänzlich abgeschafft.
Arbeitslosenunterstützung und Erwerbsbeteiligung älterer Arbeitnehmer	Manchmal kann die Arbeitslosenbeihilfe älteren Arbeitnehmern als Weg in den Vorruhestand dienen. Daher wurden in einigen Ländern wie bspw. Belgien, Deutschland, Portugal, Schweden die Zulassungsbedingungen für diese Gruppe verschärft.
Versetzung in den Ruhestand wegen Dienstunfähigkeit und Umgehung neuer Pensionsregelungen	Die Beschränkung des Zugangs zu einer Frühpension ist ein besonders wichtiger Punkt der Pensionsreformen. In einigen Ländern wie bspw. Belgien, Dänemark, Estland, Slowakei gibt es Anzeichen dafür, dass mehr Behindertenpensionen beantragt werden, um den erschwerten Pensionszugang zu umgehen. In Belgien ist ein drastischer Anstieg der Behindertenfälle in den letzten zehn Jahren zu verzeichnen, was bei den Frauen größtenteils mit der Anhebung des Pensionsantrittsalters von 60 auf 65 Jahre zu erklären ist. Trotzdem konnte Belgien einen Anstieg der 55- bis 64-jährigen Personen im Erwerbsleben seit 2001 (25,2 %) bis 2011 (38,7 %) um 13,5 Prozentpunkte verzeichnen.

Quelle: Weißbuch Eine Agenda für angemessene, sichere und nachhaltige Pensionen und Renten, OECD Pensions Outlook (2012); EEO Review: Employment policies to promote active aging (2012)

Nur den öffentlichen Dienst betreffende Beispiele für Maßnahmen, um ältere Arbeitnehmer länger im Arbeitsprozess zu halten, waren kaum vorhanden, so dass im Folgenden meist gute Praktiken genannt wurden, die sowohl die Privatwirtschaft als auch den öffentlichen Dienst betrafen.

Erfolgreiche Pensionsstrategien/–Modelle bzw. personalwirtschaftliche Maßnahmen

(2) Finnland führte zwischen 1998 und 2002 das „Finnische nationale Programm für alternde ArbeitnehmerInnen“ (FINPAW) ein, das sich sowohl an die Privatwirtschaft als auch an den öffentlichen Dienst richtete. Dabei sah Finnland die Bedeutung des demografischen Wandels als gesamtgesellschaftliche Aufgabe. Der Grundgedanke, auf dem FINPAW aufbaut, ist, dass effektive Reformen des Rentensystems nur dann umsetzbar sind, wenn die Beschäftigungsbedingungen alters- und altersgerecht gestaltet werden und in der Öffentlichkeit ein positives Altersbild vorherrscht. Die Politik setzte sich als klare Zielgrößen eine Erhöhung des effektiven Pensionsantrittsalters um zwei bis drei Jahre und eine Angleichung der Erwerbsquoten Älterer an die der 35- bis 45-Jährigen.

Im Mittelpunkt von FINPAW stand neben der Verbreitung von Informationen das Bestreben, die Arbeitsfähigkeit und die Bereitschaft des Einzelnen, in Arbeit zu bleiben, zu fördern und die Unternehmen zu motivieren, ihre Beschäftigten in Arbeit zu halten. Arbeitsfähigkeit wird dabei verstanden als die Ausbildung, die Kompetenzen, das Wissen, die Fähigkeiten und Fertigkeiten, aber auch der Gesundheitszustand und die funktionellen Kapazitäten, über die eine Person verfügt. FINPAW kann im Wesentlichen als Informationskampagne verstanden werden, die darauf abzielte, Altern als Thema einer breiten Öffentlichkeit zugänglich zu machen.

Im Zuge von Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen wurden z.B. Mitarbeiter der arbeitsmedizinischen Betreuung und das Arbeitsschutzpersonal besonders geschult, damit diese den Altersaspekt bei ihrer Arbeit stärker berücksichtigen können. Seit 2005 gibt es ein variables Renteneintrittsalter von 63 bis 68 Jahren. Dabei erhalten Arbeitnehmer einen finanziellen Anreiz, wenn sie den Antrag auf Pension zeitlich hinausschieben. Weiters wurden striktere Bezugskriterien für die Frühpension eingeführt und die Altersgrenze für den Bezug von Arbeitslosenhilfe angehoben.

An das nationale Programm schlossen sich seit 2002 zahlreiche Folgeprogramme der Fachministerien an.⁴⁴ Politische Investitionen in weiche Faktoren – Stichwort: positive Altersbilder – und in Programme zur Förderung der Arbeitsfähigkeit bis ins Alter erhöhten in der Öffentlichkeit und bei den Sozialpartnern die Akzeptanz für deutliche Einschnitte im Bereich der Rente und der Vorruhestandsregelungen. Ein nachweis-

⁴⁴ Insbesondere die Programme NOSTE (Qualifizierung für ältere Erwerbspersonen), VETO (Betriebliche Maßnahmen zur Verlängerung der Erwerbszeit) und TYKES (Verbesserung der Arbeitsorganisation) wurden von interministeriellen Beiräten begleitet und trugen zur Umsetzung und Weiterführung des nationalen Programms bei.

licher Erfolg ist die Erhöhung der Erwerbsquote älterer Arbeitnehmer und des effektiven Pensionsantrittsalters um 1,2 Jahre seit 1995.

Obwohl viele unterschiedliche Faktoren wie bspw. wirtschaftlicher Aufschwung, nationale Besonderheiten (stark wohlfahrtsstaatliches Konzept, lange Tradition sozialpartnerschaftliche Konsenspolitik usw.), demographische Entwicklungen, Pensionsreformen usw. die Beschäftigungsquoten älterer Menschen beeinflussen, so ist doch ein Indiz für die Bedeutung der Sensibilisierung für die besonderen Problemlagen und Leistungspotenziale älterer Mitarbeiter, dass dieser Aspekt in Finnland mit einer der höchsten Steigerungsraten bei den 55– bis 64–jährigen Erwerbstätigen, nämlich um 11,1 Prozentpunkte von 45,9 % im Jahr 2001 auf 57,0 % im Jahr 2011, eine zentrale Rolle gespielt hat.

(3) Obwohl das reguläre Pensionsantrittsalter in Norwegen eines der höchsten in Europa war (67 für Männer und Frauen; siehe Anhang), lag das tatsächliche Pensionsantrittsalter bei Männern und Frauen bei knapp über 64 Jahren. Die norwegische Regierung versuchte mit der „National Initiative for Senior Workers“ gegenzusteuern und verfolgte dabei folgende Ziele:

- Informationskampagnen in Medien, um die Aufmerksamkeit der Bevölkerung und der Unternehmen auf die Kompetenz und Bedürfnisse der Senioren zu lenken;
- das Problembewusstsein der Unternehmen zu erhöhen;
- Aufbau eines Managementnetzwerks mit dem Ziel, eine älterengerechte Unternehmenspolitik zu forcieren.

(4) Die Stadt Sandnes in Norwegen entwickelte ein Modell, das es für ältere Beschäftigte attraktiv macht, weiterzuarbeiten statt in Frühpension zu gehen.⁴⁵ Getragen ist dieses Programm von der Wertschätzung älterer Arbeitnehmer. Ab dem 62. Geburtstag können Mitarbeiter, wenn sie in der Erwerbstätigkeit bleiben, u.a. wählen zwischen einem finanziellen Bonus, über den sie persönlich frei verfügen können, oder jedes Jahr mehr Freizeit bei vollem Lohn (mit 62 Jahren müssen sie nur noch 90 % der regulären Arbeitszeit ableisten, mit 63 Jahren 85 % und ab 64 Jahren 80 %).

⁴⁵ Für ihr Modell erhielt die Stadt Sandnes den norwegischen Preis für altersfreundliche Arbeitgeber 2006 „Senior Initiative of the Year“.

Erfolgreiche Pensionsstrategien/–Modelle bzw. personalwirtschaftliche Maßnahmen

Damit gelang es der Stadt Sandnes, viele Angestellte länger im Erwerbsleben zu halten. Zur Zeit der Gebärungsüberprüfung blieben die Beschäftigten sogar bis zum 70. Lebensjahr, dem neu anvisierten Pensionsantrittsalter in Norwegen, und nahmen die Frühpensionierungsmöglichkeiten nur noch selten in Anspruch. Das Modell hat sich von einem anfänglichen Pilotprojekt zu einem dauerhaften Programm entwickelt.

Finanziert wurde das Modell in Sandnes durch die Gelder, die die Stadt durch den Entfall der Frühpensionen – in Norwegen wurden diese vom jeweiligen Arbeitgeber bezahlt – einsparte.

(5) Im Auftrag der Europäischen Kommission wurden im Rahmen eines Forschungsprojekts „Leitlinien einer guten betrieblichen Praxis“ erstellt, um Arbeitgeber in der Personalpolitik darin zu unterstützen, den Alterungsprozess ihrer Belegschaften erfolgreich zu bewältigen. Sie sollen dazu beitragen, älter werdende Arbeitnehmer in die betriebliche Personalpolitik zu integrieren und ihre Beschäftigungsaussichten zu verbessern. Sie sind als eine Vielzahl von Vorschlägen und Richtlinien zu verstehen, die sich auf die Förderung und Sicherung der Beschäftigungschancen älterer Arbeitnehmer beziehen und dazu beitragen sollen, die Dauer des Erwerbslebens zu verlängern. Lediglich Großbritannien verfügt seit dem Jahr 1999 über „Leitlinien einer Guten Praxis“, die sich speziell auf das Thema „Altern in der Arbeitswelt“ beziehen.⁴⁶

37.2 (1) Der RH hob die Sichtweise Finnlands hervor, den demografischen Wandel als gesamtgesellschaftliche Aufgabe zu sehen, und empfahl dem BKA,

- auch für den öffentlichen Dienst klare Zielgrößen für die Erhöhung des effektiven Pensionsantrittsalters um x Jahre festzulegen, um damit die Wirksamkeit von entsprechenden Maßnahmen zu erhöhen;
- die Erfolgsfaktoren der dargestellten internationalen guten Praktiken, wie etwa in Norwegen die Möglichkeit einer sukzessiven Reduktion von Arbeitszeiten, zu analysieren und entsprechende Maßnahmen für den österreichischen Kontext zu entwickeln und umzusetzen.

(2) Weiters empfahl der RH dem BMI, BMJ und BMASK, das Instrument einer Informationskampagne für die Zielgruppe der Personalverantwortlichen innerhalb des jeweiligen Ministeriums zu prüfen,

⁴⁶ Dieser Leitfaden ist u.a. ausdrücklich auf die Schaffung altersgemischter Belegschaftsstrukturen ausgerichtet.

um insbesondere die Führungskräfte für die besonderen Problemlagen und Leistungspotenziale älterer Mitarbeiter zu sensibilisieren. Positive Eigenschaften älterer Bediensteter wie z.B. Erfahrung, Loyalität, historisches Wissen könnten dadurch verstärkt transparent gemacht werden. Die bislang stark dominierende positive Bewertung eines frühzeitigen Ruhestandes könnte so zugunsten einer Verlängerung der Lebensarbeitszeit verändert werden.

Dem BMI, BMJ und BMASK sowie dem BKA empfahl der RH, einen „Leitfaden für eine gute Praxis“ zu entwickeln, der unter Beteiligung der Bediensteten und Führungskräfte darauf hinwirken könnte, das Bewusstsein gegenüber jeglicher Form der Benachteiligung älterer Bediensteter im öffentlichen Dienst zu schärfen und Wege aufzuzeigen, diese auch tatsächlich zu vermeiden. Dadurch könnte die Notwendigkeit erkannt werden, dass für eine moderne Verwaltung eine gemischte Altersstruktur von hohem Wert ist.

- 37.3** *Das BMI betonte in seiner Stellungnahme zu beiden Empfehlungen die Verantwortung der Führungskräfte für die Arbeitssituation und ein gutes Allgemeinbefinden jedes einzelnen Mitarbeiters. Der persönliche Kontakt mit den Mitarbeitern sei von besonderer Bedeutung, um ihnen das Gefühl zu vermitteln, für die Organisation wertvoll und nicht nur notwendig zu sein. In diesem Zusammenhang wies das BMI auf ein eigens geschaffenes Führungshandbuch für das BMI „Selbst.Bewusst Führen“ hin, das den Führungskräften entsprechende Führungsgrundsätze und –prozesse vorgab.*

Das BMJ wies in seiner Stellungnahme zu beiden Empfehlungen darauf hin, dass ein „Leitfaden für eine gute Praxis“ nicht hauptsächlich justizspezifische Themen beinhalte, sondern allgemein den Umgang mit älteren Bediensteten behandeln sollte. Die Erstellung eines solchen Leitfadens sei daher durch das BKA (unter Einbindung der Ressorts) am effektivsten und effizientesten.

Das BMASK verwies in seiner Stellungnahme zu beiden Empfehlungen auf zahlreiche Maßnahmen, die im Rahmen des Projekts „Productive Ageing“ entwickelt und umgesetzt wurden und auf eine Verlängerung der Erwerbstätigkeit abzielten. Das Projekt „Productive Ageing“ sei maßgeblich von den Personalverantwortlichen initiiert und getragen worden. Es enthielt auch bewusstseinsbildende Maßnahmen, um die Wertschätzung älterer Bediensteter zu erhöhen. Das BMASK teilte die Ansicht des RH, dass eine gemischte Altersstruktur von hohem Wert sei. Eine ausgeglichene Altersstruktur würde bei dem vorherrschenden hohen Durchschnittsalter der Belegschaft nur zu erreichen sein, indem

Erfolgreiche Pensionsstrategien/–Modelle bzw. personalwirtschaftliche Maßnahmen

jüngere Mitarbeiter aufgenommen würden. Aufgrund der Einsparungsvorgaben würde dieses Ziel nur mittel- bis langfristig erreichbar sein.

Das BKA wies in seiner Stellungnahme auf bereits laufende Bemühungen zur Erhöhung des Pensionsantrittsalters hin. Einerseits würde das Mindestalter für die Inanspruchnahme von vorzeitigen Pensionierungen erhöht und deren materielle Voraussetzungen (längere Dienstzeit) und monetäre Konsequenzen (höhere Abschläge) verschärft. Andererseits würden Anreize zur Inanspruchnahme einer vorzeitigen Pension (z.B. Jubiläumszuwendung) gestrichen. Insbesondere könnte ab dem Jahr 2014 von den Verschärfungen der Voraussetzungen für die Pensionierung von Langzeitbeamten und für die Korridorpension ein höheres durchschnittliches Pensionsantrittsalter erwartet werden. Als weitere Maßnahmen zur Erhöhung des faktischen Pensionsantrittsalters würden die nächsthöheren Amtstitel bei Frühpensionierungen nicht mehr verliehen, eine bundesweite Arbeitsplatzsuche vor Ruhestandsversetzung wegen Dienstunfähigkeit würde möglich, und der Pensionsversicherungsbeitrag würde bei längerem Verbleiben im Dienststand reduziert (Dienstrechtsnovelle 2011). Für eine neuerliche Einführung von Ruhensbestimmungen bei Beamten sei eine Verfassungsbestimmung notwendig, weil diese schon zweimal vom VfGH aufgehoben wurde.

Zur Empfehlung, die Erfolgsfaktoren der dargestellten internationalen guten Praktiken zu analysieren und entsprechende Maßnahmen für den österreichischen Kontext zu entwickeln und umzusetzen, führte das BKA aus, dass sich das bis 2040 auslaufende Pensionsrecht der Bundesbeamten bei grundlegenden Pensionsreformen schon seit fast 20 Jahren an den Reformen in der gesetzlichen Pensionsversicherung (ASVG/APG) orientiere und sich diese harmonisierende Praxis bewährt habe und daher beibehalten werden sollte.

- 37.4** Im Bezug auf die Stellungnahme des BKA stellte der RH klar, dass mit einem „Leitfaden für eine gute Praxis“ zur Schärfung des Bewusstseins gegenüber jeglicher Form der Benachteiligung älterer Bediensteter weniger die koordinierende legistische als vielmehr die koordinierende Personalentwicklungskompetenz des BKA angesprochen war. Der RH erhielt daher seine Empfehlung an das BKA aufrecht.

Schlussempfehlungen

38 Zusammenfassend hob der RH folgende Empfehlungen hervor:

**BMI, BMJ, BMASK,
BKA und BMF**

(1) Die Rahmenbedingungen zur Verlängerung der Erwerbstätigkeit (z.B. nicht-monetäre und monetäre Anreize, Zuverdienstmöglichkeiten etc.) wären in den Vergleichsländern zu analysieren, um daraus auch in Österreich zielführende Maßnahmen für eine Verlängerung der Erwerbstätigkeit zu entwickeln. (TZ 6)

**BMI, BMJ, BMASK,
BKA**

(2) Es wären die personalwirtschaftlichen Rahmenbedingungen auf Anreize für eine vorzeitige Pensionierung zu prüfen und Maßnahmen zu setzen, um diese abzustellen. (TZ 5)

(3) Es wären gezielte Maßnahmen und Anreize zu setzen, um das Pensionsantrittsalter zu erhöhen. (TZ 7)

(4) Weiters sollte das durchschnittliche Pensionsantrittsalter als gemeinsamer Maßstab für die Zielerreichung genutzt werden. (TZ 32)

(5) Die legistische, budgetäre und organisatorische Verantwortung für die UG 23 – Pensionen wäre in einem Ressort zusammenzuführen. (TZ 33)

(6) Es sollten verstärkt nachhaltig wirkende nicht-monetäre Anreize zur Verlängerung des Erwerbslebens (z.B. ein altersgerechtes Arbeitsumfeld) geschaffen werden. (TZ 35)

(7) Es wäre ein „Leitfaden für eine gute Praxis“ zu entwickeln, der unter Beteiligung der Bediensteten und Führungskräfte darauf hinwirken könnte, das Bewusstsein gegenüber jeglicher Form der Benachteiligung älterer Bediensteter im öffentlichen Dienst zu schärfen und Wege aufzuzeigen, diese auch tatsächlich zu vermeiden. Dadurch könnte die Notwendigkeit erkannt werden, dass für eine moderne Verwaltung eine gemischte Altersstruktur von hohem Wert ist. (TZ 37)

BMI, BMJ, BMASK

(8) Die Arbeitskraft und die Erfahrungen der Bediensteten zwischen 60 Jahren und dem Regelpensionsalter von 65 Jahren sollten verstärkt genutzt werden, um die Motivation zu erhalten und damit den Anteil an Pensionierungen im Regelpensionsalter zu erhöhen. (TZ 10)

Schlussempfehlungen

(9) Die Ruhestandsversetzungen wegen Dienstunfähigkeit wären hinsichtlich der Ursachen für die vorzeitige Ruhestandsversetzung auszuwerten, um eine Datengrundlage für allfällige neue strategische Ausrichtungen zur Eindämmung dieser Art von Ruhestandsversetzungen zu erhalten. (TZ 13)

(10) Bei der Definition von Zielen und Maßnahmen im Bereich „Personalmanagement“ wäre verstärkt auf die Ergebnisse der MitarbeiterInnenbefragung des Bundes 2011 einzugehen. Insbesondere sollte dem Handlungsbedarf, der aus den für einen längeren Verbleib relevanten Bereichen der Befragung abgeleitet werden kann, mit entsprechenden Maßnahmen begegnet werden. (TZ 18)

(11) Das sich aus der MitarbeiterInnenbefragung des Bundes 2011 ergebende Verbesserungspotenzial in den Bereichen „Perspektiven und Weiterentwicklung“, „Führung“ sowie „Motivationsfaktoren“ sollte etwa durch Rotationsprogramme, bewusstseinsbildende Maßnahmen oder Trainings stärker genutzt werden. (TZ 18)

(12) Die angebotenen Gesundheitsmaßnahmen wären in ein Gesundheitsmanagement zu integrieren, in dem der Bedarf für gezielte Maßnahmen abgeleitet und deren Wirkung gemessen wird. (TZ 22)

(13) Zudem wäre die fachliche Weiterbildung für ältere Bedienstete bedarfsgerecht zu gestalten, die Anreize zur Teilnahme wären zu erhöhen und die Teilnahmehäufigkeit älterer Bediensteter an Weiterbildungsmaßnahmen wäre zu erfassen. (TZ 24)

(14) Auch innerhalb der vorgegebenen Arbeitsplatzbewertungen sollte die Mobilität der Bediensteten vor allem im späteren Erwerbsleben unterstützt und auf ein mobilitätsförderndes Umfeld geachtet werden (etwa durch Schaffung neuer Arbeitsplätze, die langjährige Berufserfahrung benötigen oder durch dienststellenübergreifende Personaleinsatzplanung). (TZ 25)

(15) Bedarfserhebungen und Wirkungsmessungen wären als personalwirtschaftlichen Maßnahmen zugehörige Bestandteile einzusetzen und der Kreislauf Bedarfsanalyse – Maßnahme – Wirkungsmessung einzuhalten. (TZ 32)

(16) Das Instrument einer Informationskampagne für die Zielgruppe der Personalverantwortlichen wäre innerhalb des jeweiligen Ministeriums zu prüfen, um insbesondere die Führungskräfte für die besonderen Problemlagen und Leistungspotenziale älterer Mitarbeiter zu sensibilisieren. Positive Eigenschaften älterer Bediensteter

wie z.B. Erfahrung, Loyalität, historisches Wissen könnten dadurch verstärkt transparent gemacht werden. Die bislang stark dominierende positive Bewertung eines frühzeitigen Ruhestandes könnte so zugunsten einer Verlängerung der Lebensarbeitszeit verändert werden. (TZ 37)

BMI und BMASK

(17) Es wäre eine möglichst ausgeglichene Altersstruktur der Bediensteten anzustreben, indem insbesondere für Bedienstete, die älter als 60 Jahre sind, nicht-monetäre Anreize für eine Verlängerung der Erwerbstätigkeit gesetzt werden, um das Wissen und die Erfahrungen dieser Mitarbeiter zu erhalten. (TZ 9)

(18) Die Gründe dafür, dass das Pensionsantrittsalter der weiblichen Bediensteten im BMI im Prüfungszeitraum 2008 bis 2012 durchschnittlich um drei Jahre und im BMASK im Jahr 2012 rund zwei Jahre unter dem der Männer lag, sollten in der Zielgruppe der Frauen näher analysiert und gemeinsam mit den Betroffenen sollten Anreize für einen längeren Verbleib im Erwerbsleben entwickelt werden. (TZ 10)

BMI und BMJ

(19) Die Gründe für die vergleichsweise lange Verfahrensdauer bei Ruhestandsversetzungen wegen Dienstunfähigkeit sollten analysiert, und durch vergleichendes Lernen zwischen den Bundesministerien sollten eine Beschleunigung der Verfahren und damit eine Effizienzsteigerung umgesetzt werden. (TZ 17)

(20) Das Instrument der Vorgesetztenbeurteilung sollte in die Führungskultur Eingang finden und sein Einsatz insbesondere zur Verbesserung der Führungsqualität älteren Bediensteten gegenüber zu prüfen. (TZ 29)

BMI und BKA

(21) Es wäre auf eine Neugestaltung der gesetzlichen Regelung dahingehend hinzuwirken, dass für eine Arbeitsplatzprüfung eine Zustimmung durch den Bediensteten nicht mehr erforderlich ist. (TZ 16)

BMI

(22) Die Gründe für den vergleichsweise hohen Anteil an Ruhestandsversetzungen wegen Dienstunfähigkeit bei den Bediensteten des BMI auch im Bereich der Allgemeinen Verwaltung wären näher zu analysieren und entsprechende Maßnahmen zu entwickeln. (TZ 10)

(23) Die Unterschiede zwischen den Bundesländern im Pensionierungsverhalten der Exekutivbediensteten wären genauer zu analysieren und gute Praktiken in einzelnen Bundesländern wären den anderen zur Verfügung zu stellen, um ein gegenseitiges Lernen zu ermöglichen. (TZ 11)

(24) Das gesetzlich vorgesehene Instrument der Arbeitsplatzprüfung bei Ruhestandsverfahren wegen Dienstunfähigkeit wäre verstärkt zu nutzen. (TZ 15)

(25) Die Weiterverwendung von älteren Exekutivbediensteten mit eingeschränkter Dienstfähigkeit als Verwaltungsbedienstete sollte im Sinne einer Erhöhung des tatsächlichen Pensionsantrittsalters verstärkt genutzt werden. Die betroffenen Bediensteten wären schon vor Beginn des Ruhestandsverfahrens auf die bestehende Möglichkeit eines Alternativarbeitsplatzes hinzuweisen und insbesondere im Exekutivdienst wären individuelle Beratungsgespräche zu den Möglichkeiten in einem neuen Arbeitsumfeld, aber auch zu den besoldungsrechtlichen Auswirkungen bei einem möglichen Übertritt in den Verwaltungsdienst anzubieten. (TZ 16)

(26) Zur Förderung der Durchlässigkeit des Arbeitsmarktes innerhalb des öffentlichen Dienstes wären Alternativarbeitsplätze auch in anderen Bereichen des öffentlichen Dienstes in Betracht zu ziehen. (TZ 16)

(27) Auswertungen zu den Ergebnissen der Arbeitsplatzprüfungen sollten in allen Landespolizeidirektionen standardmäßig durchgeführt werden. (TZ 16)

(28) In seinen strategischen Überlegungen sollte das BMI vermehrt Schwerpunkte auch in jüngeren Berufsjahren setzen, die eine längere Aufrechterhaltung der Dienstfähigkeit fördern bzw. den Ursachen frühzeitiger Dienstunfähigkeit entgegenwirken. (TZ 19)

(29) Bei der Entwicklung der Maßnahme „aufgeschobener Zeitausgleich“ wären die anfallenden Mehrdienstzeiten über einen längeren Zeitraum kritisch zu prüfen und die Auswirkungen zu analysieren, um einem frühzeitigen Ausscheiden aus dem Erwerbsleben wegen Dienstunfähigkeit infolge dieser Mehrbelastung entgegenzuwirken. (TZ 27)

(30) Bei den in Planung befindlichen personalwirtschaftlichen Vorhaben wäre auch die Beurteilung der Maßnahmen mitzuplanen. (TZ 32)

Pensionsantrittsalter in ausgewählten Ressorts

BMJ

(31) Die günstige Altersverteilung bei den Bediensteten wäre insbesondere durch Maßnahmen zur Verlängerung der Erwerbstätigkeit zu erhalten. (TZ 9)

(32) Die Verlängerung der Erwerbsdauer wäre in der Personalentwicklung zu verankern. (TZ 19)

(33) Die Vorteile einer ressortweit gültigen Personalentwicklung sollten geprüft und gegebenenfalls sollte eine Zusammenführung aller personalwirtschaftlichen Aktivitäten innerhalb des Ressorts angestrebt werden. (TZ 19)

BKA

(34) In den Dokumenten und Berichten zur Wirkungsorientierung (z.B. Angaben zur Wirkungsorientierung im Bundesfinanzgesetz oder Wirkungscontrollingbericht) wäre hinsichtlich der Verlängerung der Erwerbstätigkeit im öffentlichen Dienst koordinierend jeweils ein Bezug zu den internationalen Vorgaben (z.B. im EU-Dokument „Europa 2020“) und zu den nationalen Vorgaben (z.B. Regierungsprogramm, Strategieberichte) herzustellen. Damit könnten die Kohärenz im Wirkungsorientierungsprozess verstärkt sowie Transparenz und Wirksamkeit der Aufgabenerfüllung erhöht werden. (TZ 4)

(35) Es wären jene rechtlichen Regelungen zu identifizieren, die weiterhin Anreize für eine vorzeitige Pensionierung bieten und auf eine Beseitigung hinzuwirken. (TZ 5)

(36) Auch für den öffentlichen Dienst sollten klare Zielgrößen für die Erhöhung des effektiven Pensionsantrittsalters um x Jahre festgelegt werden, um damit die Wirksamkeit von entsprechenden Maßnahmen zu erhöhen. (TZ 37)

(37) Die Erfolgsfaktoren der dargestellten internationalen guten Praktiken, wie etwa in Norwegen die Möglichkeit einer sukzessiven Reduktion von Arbeitszeiten, wären zu analysieren und entsprechende Maßnahmen für den österreichischen Kontext zu entwickeln und umzusetzen. (TZ 37)

BMF

(38) Zur besseren Darstellung der budgetären Dynamik der frühzeitigen Pensionierungen sollten die Pensionszahlungen für die Bediensteten der Hoheitsverwaltung des Bundes bis zum Erreichen des Regelpensionsantrittsalters auch pro Ressort ausgewiesen werden. (TZ 36)

ANHANG

- Anhang I:** Pensionsantrittsarten für Beamte, für Richter und für Vertragsbedienstete
- Anhang II:** Gesetzliches und tatsächliches Pensionsantrittsalter im Vergleich Männer und Frauen 2006 bis 2011

ANHANG I

Die folgende Tabelle gibt einen Überblick über mögliche Pensionsantrittsarten für Beamte, für Richter und für Vertragsbedienstete:

Pensionsantrittsart	Beamte	
	Rechtsgrundlage	Inhalt/Voraussetzung
Übertritt in den Ruhestand	§ 13 Abs. 1 BDG	Vollendung des 65. Lebensjahres
Übertritt in den Ruhestand über 65 Jahren	§ 13 Abs. 2 BDG	Aufschub bei wichtigem dienstlichem Interesse bis zum 70. Lebensjahr möglich
Versetzung in den Ruhestand wegen Dienstunfähigkeit von Amts wegen	§ 14 Abs. 1 BDG 1. Fall	dauernde Dienstunfähigkeit
Versetzung in den Ruhestand wegen Dienstunfähigkeit auf Antrag	§ 14 Abs. 1 BDG 2. Fall	dauernde Dienstunfähigkeit
Versetzung in den Ruhestand durch Erklärung bei langer beitragsgedeckter Gesamtdienstzeit	§ 15 Abs. 1 i.V.m. § 236b BDG	vor dem 1. Jänner 1954 geboren, Vollendung des 60. Lebensjahres, beitragsgedeckte Gesamtdienstzeit von 40 Jahren
Versetzung in den Ruhestand durch Erklärung	§ 15 Abs. 1 i.V.m. § 236c BDG	zwischen dem 2. Oktober 1940 und dem 1. Oktober 1952 geboren, Antrittsalter für die Ruhestandsversetzung abhängig vom Geburtsmonat und Geburtsjahr
Versetzung in den Ruhestand durch Erklärung bei langer beitragsgedeckter Gesamtdienstzeit	§ 15 Abs. 1 i.V.m. § 236d BDG	nach dem 31. Dezember 1953 geboren, Vollendung des 62. Lebensjahres, beitragsgedeckte Gesamtdienstzeit von 42 Jahren
Versetzung in den Ruhestand von Amts wegen bei langer beitragsgedeckter Gesamtdienstzeit	§ 15a Abs. 1 i.V.m. § 236b BDG	wichtiges dienstliches Interesse, vor dem 1. Jänner 1954 geboren, Vollendung des 60. Lebensjahres, beitragsgedeckte Gesamtdienstzeit von 40 Jahren
Versetzung in den Ruhestand von Amts wegen	§ 15a Abs. 1 i.V.m. § 236c BDG	wichtiges dienstliches Interesse, zwischen dem 1. Oktober 1940 und dem 2. Oktober 1952 geboren, Antrittsalter für die Ruhestandsversetzung abhängig vom Geburtsmonat und Geburtsjahr (zwischen dem 60. und 64. Lebensjahr)
Versetzung in den Ruhestand von Amts wegen bei langer beitragsgedeckter Gesamtdienstzeit	§ 15a Abs. 1 i.V.m. § 236d BDG	wichtiges dienstliches Interesse, nach dem 31. Dezember 1953 geboren, Vollendung des 62. Lebensjahres, beitragsgedeckte Gesamtdienstzeit von 42 Jahren
Versetzung in den Ruhestand bei Vorliegen von Schwerarbeitszeiten	§ 15b Abs. 1 BDG	Vollendung des 60. Lebensjahres, nach dem 18. Lebensjahr zurückgelegte ruhegenussfähige Gesamtdienstzeit von 504 Monaten, davon mindestens 120 Schwerarbeitsmonate innerhalb der letzten 240 Kalendermonate
vorzeitige Versetzung in den Ruhestand durch Erklärung (Korridorpension)	§ 15c Abs. 1 BDG	Vollendung des 62. Lebensjahres, ruhegenussfähige Gesamtdienstzeit von dzt. 462 Monaten (480 Monate im Endausbau 2017)

Pensionsantritsart	Richter	
	Rechtsgrundlage	Inhalt/Voraussetzung
Versetzung in den Ruhestand wegen Dienstunfähigkeit	§ 83 Abs. 1 RStDG	infolge von Krankheit länger als ein Jahr vom Dienst abwesend oder Aufnahmeerfordernisse nicht mehr erfüllt oder Begründung eines befristeten Dienstverhältnisses zu einem Land als Mitglied eines unabhängigen Verwaltungssenates
Versetzung in den Ruhestand bei langer beitragsgedeckter Gesamtdienstzeit	§ 87 i.V.m. § 166d RStDG	vor dem 1. Jänner 1954 geboren, Vollendung des 60. Lebensjahres, beitragsgedeckte Gesamtdienstzeit von 40 Jahren
Versetzung in den Ruhestand durch Erklärung	§ 87 i.V.m. § 166e RStDG	zwischen dem 2. Oktober 1940 und dem 1. Oktober 1952 geboren, Antrittsalter für die Ruhestandsversetzung abhängig vom Geburtsmonat und Geburtsjahr
Versetzung in den Ruhestand bei langer beitragsgedeckter Gesamtdienstzeit	§ 87 i.V.m. § 166h RStDG	nach dem 31. Dezember 1953 geboren, Vollendung des 62. Lebensjahres, beitragsgedeckte Gesamtdienstzeit von 42 Jahren
vorzeitige Versetzung in den Ruhestand (Korridorpension)	§ 87a RStDG	Vollendung des 62. Lebensjahres, ruhegenussfähige Gesamtdienstzeit von dzt. 462 Monaten (480 Monate im Endausbau 2017)
Übertritt in den dauernden Ruhestand	§ 99 RStDG	Vollendung des 65. Lebensjahres

ANHANG I

Pensionsantritsart	Vertragsbedienstete	
	Rechtsgrundlage	Inhalt/Voraussetzung
Alterspension	§ 253 Abs. 1 i.V.m. § 236 ASVG	Frauen: Vollendung des 60. Lebensjahres Männer: Vollendung des 65. Lebensjahres Erwerb von mindestens 180 Versicherungsmonaten in den letzten 360 Kalendermonaten vor dem Pensionsstichtag oder von mindestens 180 Beitragsmonaten oder von mindestens 300 Versicherungsmonaten
vorzeitige Alterspension bei langer Versicherungsdauer	§ 253b i.V.m. § 607 Abs. 10 ASVG	Abschaffung mit 1. Oktober 2017, bis dahin Übergangsbestimmungen Frauen und Männer: Antrittsalter für vorzeitige Alterspension abhängig vom Geburtsmonat und Geburtsjahr, Erwerb von 420 Beitragsmonaten der Pflichtversicherung oder von 450 Versicherungsmonaten; mindestens 240 Beitragsmonate der Pflichtversicherung sind jedenfalls erforderlich
Pension für Langzeitversicherte (Hacklerregelung)	§ 253b i.V.m. § 607 Abs. 12 und § 617 Abs. 13 ASVG	bis 31. Dezember 2013: Frauen: Vollendung des 55. Lebensjahres; mindestens 480 Beitragsmonate Männer: Vollendung des 60. Lebensjahres; mindestens 540 Beitragsmonate ab 1. Jänner 2014: Frauen: Pensionsantrittsalter und Anzahl der erforderlichen Beitragsmonate abhängig vom Geburtsmonat und Geburtsjahr Männer: Vollendung des 62. Lebensjahres; mindestens 540 Beitragsmonate
Korridorpension	§ 4 Abs. 2 APG	Frauen und Männer: Vollendung des 62. Lebensjahres; Erwerb von mindestens 450 Versicherungsmonaten
Schwerarbeitspension	§ 607 Abs. 14 ASVG § 4 Abs. 3 APG	Frauen und Männer: Vollendung des 60. Lebensjahres, Erwerb von mindestens 540 Versicherungsmonaten, davon mindestens 120 Schwerarbeitsmonate innerhalb der letzten 240 Kalendermonate
Invaliditäts- und Berufsunfähigkeitspension	§ 254 Abs. 1 und § 271 Abs. 1 ASVG	Vorliegen von Invalidität bzw. Berufsunfähigkeit, altersabhängige Mindestanzahl von Versicherungsmonaten erforderlich

Quellen: BDG; RStDG; ASVG; APG

Die Tabelle zeigt den Vergleich des tatsächlichen zum gesetzlichen Pensionsantrittsalter von Männern und Frauen aus 34 OECD-Ländern für den Durchschnitt der Jahre 2006 bis 2011:

Gesetzliches und tatsächliches Pensionsantrittsalter im Vergleich Männer und Frauen 2006 bis 2011 (gemeinsame Auswertung für öffentlichen Dienst und Privatwirtschaft)				
Land	Männer		Frauen	
	tatsächlich	gesetzlich	tatsächlich	gesetzlich
Mexiko	71,5	65	70,1	65
Korea	71,4	60	69,9	60
Japan	69,3	64	66,7	62
Island	68,2	67	65,7	67
Chile	68,1	65	68,1	60
Israel	67,7	67	68,1	60
Schweden	66,3	65	64,4	65
Portugal	66,2	65	65,1	65
Neuseeland	65,9	65	65,7	65
Schweiz	65,5	65	64,1	64
USA	65,2	66	64,8	66
Australien	65,2	65	62,9	64
Estland	64,5	63	62,6	61
Norwegen	64,2	67	64,3	67
Kanada	63,8	65	62,5	65
Großbritannien	63,6	65	62,3	60,7
Niederlande	63,6	65	62,0	65
Dänemark	63,5	65	61,4	65
Türkei	63,5	60	70,4	58
Irland	63,3	66	63,5	66
Tschechien	62,6	62,3	59,1	61
Spanien	62,3	65	63,4	65
Deutschland	61,9	65	61,4	65
Griechenland	61,8	65	59,9	62
Finnland	61,8	65	62,0	65
Slowenien	61,7	63	58,0	61
Polen	61,5	65	59,4	60
Italien	60,8	65	59,2	60
Slowakei	60,4	62	57,7	62
Österreich	60,4	65	58,4	60
Ungarn	60,4	63	58,9	63
Belgien	59,6	65	59,0	65
Frankreich	59,1	60	59,5	60
Luxemburg	58,0	65	58,6	65
OECD-34-Durchschnitt	63,9	64,4	62,8	63,1

Quelle: OECD